

PŘÍRUČKA PRO ČLENA ZASTUPITELSTVA OBCE po volbách v roce 2022



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2022

Svaz měst a obcí České republiky
Praha 2022

Praktické vydání do šanonu.

V průběhu celého volebního období bude SMO ČR aktualizovat obsah Příručky. Vy si tak budete moci nahradit pouze tu část, která dozná změn (ostatní ponecháte), a budete si tak moci sami udržovat Vaši Příručku neustále aktuální.

Na stránkách www.smocr.cz naleznete aktualizovanou celou kapitolu (i kdyby se změny týkaly pouze části kapitoly), kterou si budete moci stáhnout a následně vytisknout. Pouze tuto upravenou kapitolu si vložíte namísto již neaktuálního znění do svého šanonu. Ostatní kapitoly, které se nijak nemění, tak nadále zůstanou na svém místě a Vaše Příručka tak bude stále kompletní a aktuální.

Vážené kolegyně zastupitelky, vážení kolegové zastupitelé,

nejprve bych Vám chtěl srdečně poblahopřát ke zvolení do zastupitelstva a přeji Vám, ať Vaše obec či město pod Vaším vedením jen a jen vzkvátá.

Důvěra, kterou ve Vás vkládají Vaši spoluobčané, je však nejen oceněním Vašich postojů a názorů, ale i závazkem, a to zvláště v nynější velmi složité době, kdy se celá společnost stále vypořádává se situací kolem celosvětové pandemie koronaviru, a aktuálně hlavně s neustále rostoucími cenami energií a potřebou zajistit dostatek zdrojů pro provoz např. škol či školek. Čekají Vás mnohá složitá rozhodování, řešení otázek, se kterými jste se možná dosud nesetkali – složité majetkoprávní vztahy, soutěžení dodavatelů, zabezpečení sociálních potřeb, zajištění dostatečných kapacit škol a školek apod.

A právě proto pro Vás, pro nově zvolené zastupitele, Svaz měst a obcí České republiky již po šesté od roku 2002 vydává tuto Příručku pro člena zastupitelstva obce, ve které najdete základní ucelený přehled o činnosti zastupitele.

Obsah příručky je samozřejmě aktualizován dle přijatých legislativních změn, a to tak, abyste v ní našli nejaktuálnější informace, které Vám pomohou při orientaci ve Vašich povinnostech zastupitele. Nové informace tak v Příručce najdete i ti z Vás, kteří jste zvoleni opakovaně.

Letošní verze je nová i v tom, že se poprvé jedná o praktické vydání do šanonu, kdy bude Svaz na základě legislativních změn aktualizovat obsah Příručky v průběhu celého Vašeho čtyřletého funkčního období. Příručka tedy nezastará. Aktualizované kapitoly si budete moci stáhnout na www.smocr.cz.

Příručka je však pouze jednou ze součástí celorepublikového svazového vzdělávacího projektu Efektivní správa obcí (ESO) financovaného z Operačního programu Zaměstnanost, jehož stěžejní částí je bezplatné vzdělávání zástupců obcí a měst, tedy jak Vás zastupitelů, tak i Vašich úředníků.

A právě na bezplatné vzdělávání Vás tímto zvou. Obcím a městům projekt ESO za dobu svého trvání ušetřil již více než 100 000 000 Kč, které by jinak vynaložily za vzdělávání svých zástupců. Chcete-li se naučit něco nového, zdokonalit se v tom, co již částečně znáte, nebo si jen osvěžit Vaše znalosti a možná se dozvědět nějaké aktuality z oblasti, která Vás zajímá, neváhejte se přihlásit na některý z našich kurzů. Kurzy jsou realizovány prezenční, on-line či e-learningovou formou. Nabídka kurzů je dostupná na webových stránkách www.projekteso.cz. Tuto možnost máte až do dubna 2023.

Doufám, že pro Vás Příručka bude, stejně jako byla i v minulých letech, cenným zdrojem informací, a především pomocníkem ve Vaší (staro)nové a odpovědné funkci zastupitele. Že se na ni budete s důvěrou obracet, když budete potřebovat vyřešit nějaký problém související se správou Vaší obce či Vašeho města.

S úctou

František Lukl
předseda Svazu měst a obcí České republiky

ISBN tisk: 978-80-88375-20-3, online: 978-80-88375-17-3

© SMO ČR 2022

Obsah

1 Svaz měst a obcí ČR prosazuje vaše zájmy	10
2 Základní principy fungování obce a jejích orgánů	13
2.1 Postavení obce v systému veřejné správy	13
2.2 Veřejná správa	13
2.3 Základní znaky obce	15
2.4 Orgány obce a jejich vzájemné vztahy	18
2.5 Odměňování	26
2.6 Právní předpisy obce	28
2.7 Principy dobré veřejné správy uplatňované v rámci samosprávy	32
2.8 Volby do zastupitelstev obcí	33
2.9 Místní referendum	35
3 Odpovědnost zastupitelů	38
3.1 Politická a právní odpovědnost zastupitelů – základní rozlišení a úvod do problému	38
3.2 Základní právní povinnosti člena zastupitelstva obce	38
4 Finance a rozpočet	47
4.1 Rozpočet a pravidla rozpočtové odpovědnosti	47
4.2 Rozpočtový proces	48
4.3 Vlastní příjmy vždy nejistě jisté	52
4.4 Dotace – peníze, které nejsou zadarmo	58
4.5 Výdaje, výdaje, výdaje	60
4.6 Když se obec zadluží	60
4.7 Účetnictví a výkaznictví někdy také ve službách obce	61
4.8 Kontrola (včera) dnes a zítra	62
5 Hospodaření s majetkem obce	66
5.1 Základní principy	66
5.2 Majetek obcí a jeho možné třídění	66
5.3 Přímá a nepřímá správa obecního majetku	68
5.4 Povinnosti při hospodaření s obecním majetkem	68
5.5 Cena obvyklá	70
5.6 Povinnost zveřejnit záměr	71
5.7 Rozhodnutí orgánu obce o majetkové dispozici	73
5.8 Uzavření smlouvy	78
5.9 Zveřejňování smluv v registru smluv	78
5.10 Kontrola hospodaření	78
6 Veřejné zakázky	82
6.1 Úvod do veřejných zakázek a základní pojmy	82
6.2 Předpokládaná hodnota	83
6.3 Režimy veřejných zakázek a druhy zadávacích řízení	84
6.4 Proces veřejných zakázek	85
6.5 Kritéria k hodnocení	86
6.6 Uveřejňování	86
6.7 Elektronizace ve veřejných zakázkách	87
6.8 Sankce proti Rusku a Bělorusku	87
7 Územní a strategické plánování rozvoje obce	91
7.1 Strategické plánování	91
7.2 Strategie v plánování a řízení a úředníci	98

7.3	Provázání strategického plánu s rozpočtem obce	98
7.4	Projektové řízení obce	99
7.5	Jednotlivé fáze životního cyklu projektu	99
7.6	Územní plánování	102
7.7	Systém územního plánování	102
7.8	Nástroje územního plánování	102
7.9	Zásady územního rozvoje kraje	103
7.10	Územní plán obce	104
7.11	Úprava vztahů v území	110
7.12	Působnost ve věcech územního plánování	107
7.13	Procesy územního plánování	107
7.14	Závěrem	111
8	Veřejné služby	114
8.1	Úvod	114
8.2	Dostupnost veřejných služeb	115
8.3	Veřejné služby zajišťované obcí ze zákona	116
8.4	Další veřejné služby zajišťované obcí	117
9	Veřejný pořádek a bezpečnost	120
9.1	Obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku	120
9.2	Přestupky	122
9.3	Obecní policie	123
9.4	Spolupráce obcí a Policie ČR	123
9.5	Shromáždování občanů	124
10	Krizové řízení v České republice	128
10.1	Stručná historie krizového řízení v České republice	128
10.2	Legislativní architektura krizového řízení	129
10.3	Mimořádná událost, krizová situace, krizové stavy	129
10.4	Orgány krizového řízení a jejich základní povinnosti	131
10.5	Základy krizového plánování	133
10.6	Ochrana obyvatelstva	134
10.7	Integrovaný záchranný systém	136
10.8	Ochrana před povodněmi	138
10.9	Hospodářská opatření pro krizové stavy	141
10.10	Finanční zajištění krizového řízení, obnova území postiženého živelní pohromou	143
10.11	Zajišťování obrany České republiky	144
10.12	Požární ochrana u obcí	146
10.13	Vybrané základní pojmy požární ochrany	146
11	Sociální problematika a role obce	151
11.1	Úvod do problematiky sociální politiky	151
11.2	Systém sociální péče, pomoci a podpory v České republice	154
11.3	Role obce v sociální oblasti	158
11.4	Vybrané aktuální problémy sociální politiky	161
11.5	Závěrem	164
12	Školství	169
12.1	Role obce a státu při správě školství	169
12.2	Povinnosti obce v předškolním vzdělávání	171
12.3	Povinnosti obce v základním vzdělávání	172
12.4	Jak zřízovat školu a školská zařízení	173
12.5	Další povinnosti obce (školská rada, hmotné zabezpečení)	174
12.6	Další možnosti obce (další zřizovatelská působnost, výjimka z počtu žáků, hodnocení škol a školských zařízení, podpurná opatření, komunitní škola)	175
12.7	Financování a role obce	176

13 Kultura	180
13.1 Sociokulturní potenciál obce	180
13.2 Kulturní politika obce	180
13.3 Obec a kulturní zařízení	181
13.4 Ochrana památek a jejich regenerace	182
13.5 Kroniky obcí	182
13.6 Financování kultury z obecního rozpočtu	183
14 Životní prostředí	185
14.1 Odpady	185
14.2 Voda	188
14.3 Zeleň	190
14.4 Ověduší	190
14.5 Půda, lesy, ochrana přírody, krajiny, živočichů a rostlin	191
14.6 Veřejné osvětlení	193
14.7 Financování a realizace projektů v životním prostředí	194
15 Doprava	197
15.1 Pozemní komunikace ve vlastnictví obce	197
15.2 Stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích	198
15.3 Právní akty obce ve vztahu k užívání pozemních komunikací	198
15.4 Regulační řád pro případy vzniku smogové situace a nízkoemisní zóny	199
15.5 Obec a bezpečnost provozu na pozemních komunikacích	199
15.6 Obec jako provozovatel vozidla	199
15.7 Obec a veřejné služby v přepravě cestujících	200
15.8 Podpora nízkoemisních vozidel	200
16 V demokracii vzájemně komunikujeme	203
16.1 Úvodem	203
16.2 Poskytování a zveřejňování informací obcemi	203
16.3 Participace občanů na činnosti obce	209
16.4 Práva zastupitele	211
16.5 Radniční periodika	213
16.6 Vyřizování petic a stížností	214
17 Kraje v České republice	218
17.1 Základní legislativní vymezení krajů	218
17.2 Činnost a kompetence krajů	221
17.3 Orgány kraje	222
17.4 Financování krajů	223
17.5 Asociace krajů České republiky	223
17.6 Závěr a shrnutí	224
18 Obce a Evropská unie	226
18.1 Evropská unie a obec	226
18.2 Dotace v životě obcí	227
18.3 Pozitiva a úskalí dotací	228
18.4 Výhled do blízké budoucnosti a průběh programového období 2021–2027	229
19 Spolupráce obcí v České republice	233
19.1 Sídlní struktura a výchozí pozice pro spolupráci obcí v České republice	233
19.2 Formy spolupráce obcí v ČR	235
19.3 Spolupráce prostřednictvím profesionálně fungujících mikroregionů	237
19.4 Spolupráce obcí prostřednictvím Místních akčních skupin	240
19.5 Závěrem	241

20 Jak se vyznat v právních předpisech	244
20.1 Obecný výklad	244
20.2 Druhy právních předpisů, jejich tvorba a publikace	244
20.3 Hierarchie právních předpisů a vztahy mezi nimi	247
20.4 Výklad právních předpisů	248
20.5 Výkladové pomůcky	249
21 Politici a úředníci – partneři při správě obce	252
21.1 Obecní úřad a jeho vztah k dalším orgánům obce	252
21.2 Úředníci územního samosprávného celku	252
21.3 Úkoly obecního úřadu v oblasti samostatné a přenesené působnosti	253
21.4 Kompetence zastupitelů a vedoucího úřadu (tajemníka obecního úřadu)	254
21.5 Spolupráce zastupitelů a úředníků na správě obce	255
22 Ochrana osobních údajů – GDPR	257
22.1 Úvod do ochrany osobních údajů	257
22.2 Základní práva dle nařízení GDPR	257
22.3 Působnost nařízení GDPR	258
22.4 Základní zásady zpracování osobních údajů	258
22.5 Osobní údaj	259
22.6 Zpracování osobních údajů	260
22.7 Právní titul ke zpracování osobních údajů	261
22.8 Právní tituly využívané obcemi při zpracování osobních údajů	262
22.9 Zpracování údajů při plnění zákonných povinností obce	262
22.10 Oprávněný zájem obce na zpracování osobních údajů	264
23 Elektronizace veřejné správy	267
23.1 Právo na digitální službu	267
23.2 DEPO	267
23.3 Portál občana	268
23.4 Jak to bude fungovat	269
23.5 Stinné stránky elektronizace	269
23.6 Pár slov závěrem	269
24 Kybernetická a informační bezpečnost	271
24.1 Úvod do kybernetické a informační bezpečnosti	271
24.2 Kybernetická a informační bezpečnost v souvislostech	271
24.3 Legislativa	273
24.4 Praktická realizace z pohledu obce	273
24.5 Co nedělat	276
24.6 Shrnutí	277
25 Whistleblowing	279
25.1 Přímý účinek směrnic aneb proč je třeba dodržovat pravidla, i když chybí český prováděcí zákon	279
25.2 Hlavní prvky Směrnice	280
25.3 Působnost Směrnice, neboli koho se směrnice týká a na jaké oblasti se vztahuje	280
25.4 Co je interní kanál pro oznamování a kdo má povinnost ho zavést	281
25.5 Externí kanál pro oznamování	282
25.6 Zveřejňování	282
25.7 Ochranná a podpůrná opatření	282
25.8 Sankce	282
25.9 Závěr	282
Na příručce spolupracovali	285

1 Svaz měst a obcí ČR prosazuje vaše zájmy

Mgr. František Lukl, MPA

„Stát jen přidává práce, ale peněz ne.“ Tato slova zazněla už v roce 1907 v Kolíně, na zasedání I. sjezdu Svazu českých měst v království Českém, předchůdci dnešního Svazu měst a obcí České republiky. I dnes, po 115 letech, jsou tato slova stále aktuální, přestože bychom si všichni přáli, aby patřila jednou provždy historii, aby stát a samosprávy řešily otázky veřejné správy jen uvážlivou diskuzí a vzájemným respektem ke svým zákonným působnostem.

Všude v demokratickém světě bývají vztahy mezi státem a obcemi čas od času více či méně vyhraněné. A Česká republika v tom není výjimkou. Ideálním stavem, ke kterému bychom se chtěli přiblížit, je vzorná spolupráce činitelů všech úrovní veřejné správy, od státní, přes krajskou až po tu obecní. V České republice bývalo po roce 1989 hůře, nežřídká jsme se vyrovnávali s pozůstatky dřívějšího vrchnostenského přístupu státu, který byl navyklý poroučet svým detašovaným pracovištím, národním výborům. Dnes je důležité, že nechybí vůle pokrokově smýšlejících představitelů, jak ze strany státu, tak i obcí, nacházet řešení, která přispívají k vyšší kvalitě veřejné správy v naší zemi, a to nemalou měrou právě zásluhou činnosti Svazu měst a obcí České republiky.

Uplynulé období přineslo mnoho výzev, které jsme jako zastupitelé museli řešit, a dovolím si říct, že jsme při jejich řešení obstáli se ctí. Avšak i v období nadcházejícím budeme my všichni čelit množství dalších potíží, ať již jde o pokračující válku na Ukrajině, zvyšující se ceny energií, či třeba vysokou míru inflace a zdražování. Toto všechno, ale i mnohé další, pak budete muset jako občané, ale především jako zastupitelé spravující svou obec či město, řešit.

A právě v této vaší nelehké roli vám může pomoci Svaz měst a obcí České republiky.

I v současné době se na jedné straně neustále objevují snahy o omezování pravomocí samospráv, na straně druhé pak snahy o snižování, resp. nenavyšování prostředků na zajišťování dalších a dalších povinností, které jsou na obce přenášeny. Někdy je unavující až úmorné neustále se vracet k některým návrhům a znovu a znovu jejich předkladatelům vysvětlovat nadbytečnost, nesmyslnost a častokrát i nesystémovost těchto návrhů a poukazovat na dopady, které by jejich přijetí přineslo. Nicméně i to je jedna z rolí Svazu měst a obcí České republiky, kterou jsme si vybrali a kterou plníme a budeme plnit i nadále, tak jako jsme ji plnili i v předchozích více než 30 letech existence Svazu měst a obcí České republiky. Po celou tuto dobu zastupujeme a hájíme zájmy obcí a měst.

Svaz měst a obcí České republiky

Svaz měst a obcí České republiky (dále jen „Svaz“) je největším a nejvýznamnějším sdružením obcí v České republice,



řešícím na celostátní i mezinárodní úrovni legislativní otázky a další obecné problémy, které se týkají obcí. Členy Svazu jsou jak obce, tak města a statutární města. Svaz spadá pod mezinárodní pojem „celonárodní asociace se všeobecným zaměřením“. Základním a neporušitelným svazovým pravidlem pak je, že žádná obec nesmí být krácena na svých oprávněných požadavcích na úkor obce jiné. Svaz nechce být konkurentem ostatním obdobným sdružením obcí. Naopak, usiluje o vzájemnou spolupráci všech, kteří hájí obecní zájmy bez toho, aby měla jedna obec výhody na úkor druhé.

Svaz byl založen v roce 1989 jako nepolitická a dobrovolná organizace sdružující města a obce. Jeho kořeny však sahají až do roku 1907, kdy byl zformován jeho předchůdce – Svaz českých měst v království Českém.

Svaz je partnerem pro vládní i parlamentní politickou reprezentaci. Podílí se na přípravě a tvorbě návrhů legislativních opatření v oblastech týkajících se kompetencí obcí. Od roku 2004 je Svaz povinným připomínkovým místem, od roku 2005 pak pravidelně minimálně jednou ročně jedná s vládou na základě podepsané Dohody o spolupráci. Dílčí dohody byly postupně podepsány také se stěžejními rezorty. Činnost Svazu je založena především na aktivitě starostů, primátorů

a zastupitelů, kteří se nad rámec povinností ve svém městě či obci věnují i obecným problémům samosprávy. Jejich aktivity pak koordinují a rozhodnutí orgánů Svazu vykonávají zaměstnanci svazové kanceláře.

K 16. červnu 2022 měl Svaz 2 777 členů (z toho 2 146 obcí, 140 městysů, 464 měst, 26 statutárních měst a hlavní město Prahu), v nichž žije 8 552 983 obyvatel, což je téměř 80 % občanů České republiky.

Hlavní cíle Svazu jsou:

- prosazovat společné zájmy obcí a měst ČR všech velikostních kategorií a vytvářet příznivé podmínky k jejich rozvoji,
- podílet se na přípravě právních předpisů a dalších opatření vztahujících se k místní samosprávě,
- upozorňovat vládu, Parlament i mezinárodní instituce včas na to, jaký dopad mohou mít jimi připravovaná opatření na fungování obcí,
- posilovat ekonomickou samostatnost měst a obcí,
- informovat a vzdělávat zastupitele i pracovníky místních samospráv,
- napomáhat městům a obcím při čerpání dotací z Evropské unie i z národních zdrojů.

Do působnosti Svazu měst a obcí ČR spadá široké spektrum aktivit. Z uvedených cílů Svazu vyplývá, že je jeho každodenní činnost zaměřena především na oblast legislativy a různých opatření ovlivňujících fungování místní samosprávy, ale i na každodenní život obcí, a to zejména v oblasti jejich financování, ale také v oblasti regionálního rozvoje a rozvoje venkova, bezpečnosti, dopravy, energetiky, školství, kultury, oblasti sociální apod. Zásadním mezníkem pro vnímání Svazu jako silného a přitom konstruktivního partnera v systému veřejné správy ČR byl rok 2004, kdy se stal Svaz měst a obcí ČR v rámci legislativního procesu řádným připomínkovým místem u návrhů zákonů, které mají dopad na obce. Svaz se vyjadřuje k návrhům zákonů a prováděcích právních předpisů, k výše zmíněným opatřením a k řadě nelegislativních materiálů strategického významu. Zástupci Svazu aktivně vstupují do celého procesu jejich tvorby i uvádění do praxe. Účastní se mezirezortních připomínkových řízení, obhajují zájmy měst a obcí na příslušných ministerstvech a v poslaneckých i senátních výborech. Druhým zlomem ve vzájemných vztazích mezi státem a obcemi je dohoda o spolupráci uzavřená mezi vládou ČR a Svazem měst a obcí ČR z roku 2005. Od té doby se vedení Svazu pravidelně, a to minimálně jednou ročně, s vládním kabinetem schází na společném zasedání a projednává aktuální problémy samosprávy.

Svaz ale nevyvíjí aktivity pouze na domácím poli. Svou pozornost směřuje i do zahraničí. Spolu s dalšími asociacemi se snaží ovlivňovat podobu evropské legislativy a politik ve prospěch měst a obcí. Aktivně se účastní činnosti Rady evropských obcí a regionů (CEMR), Výboru regionů (CoR) a Kongresu místních a regionálních orgánů při Radě Evropy (CLRAE). Je zapojen i ve Světové organizaci měst a samospráv (UCLG) a v Evropské sociální síti (ESN). Svaz spolupracuje s obdobnými partnerskými svazy v jiných zemích, zejména s partner-

ským slovenským ZMOS a nizozemským VNG International. Svaz se rovněž účastní různých mezinárodních projektů, do jejichž realizace zapojuje své členy, a podporuje města a obce v navazování partnerské spolupráce.

Svaz byl a je významně zapojen do aktivit přípravy procesu budoucího programového období EU fondů 2021–2027. Svaz aktivně připomínkoval návrhy jednotlivých programových dokumentů operačních programů, které byly následně schváleny vládou ČR. Svaz vyvíjí maximální úsilí, aby podmínky pro čerpání a věcné priority odpovídaly potřebám měst a obcí.

Projekty

Ve smyslu hlavních cílů své činnosti Svaz v posledním desetiletí uskutečnil úspěšně celou řadu projektů s celkovým finančním objemem přesahujícím výrazně jednu miliardu korun.

Projekt meziobecní spolupráce (MOS) a navazující **Projekt center společných služeb (CSS)** byly zaměřeny na podporu meziobecní spolupráce s cílem zvyšovat kvalitu výkonu veřejné správy v území i kvalitu a dostupnost veřejných služeb pro občany především malých obcí. Projekt **Obce a lokální ekonomika (OLEK)** dále zkoumá meziobecní spolupráci v oblasti lokální ekonomiky a územního rozvoje.

Projekt **SMART ČESKO** volně navazuje na předešlý projekt Svazu v oblasti Smart City (**Strategický rámec**) a zaměřuje se na pomoc městům a obcím s realizací chytrých řešení s ohledem na jejich potřeby.

Vzdělávací projekty **Vzdělaný zastupitel** a **Odpovědný zastupitel** měly zase za cíl zkvalitnit správu obcí. Oslovovaly jak jednotlivé zastupitele, tak zaměstnance obcí.

Na zmíněné projekty navázal další rozsáhlý vzdělávací projekt, který je určen vám zastupitelům, ale i úředníkům vašich obcí. Jmenuje se **Efektivní správa obcí (ESO)**. Právě tato „Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2022“ je dalším z mnohých projektových produktů. V rámci tohoto projektu pak pro vás máme i nadále připravené bezplatné vzdělávání ve všech oblastech, které máte jako zastupitelé na starosti, jinými slovy, za co odpovídáte občanům vaší obce, vašim voličům.

Sněm je nejvyšším orgánem Svazu.

Rada řídí činnost Svazu v období mezi sněmy.

Předsednictvo koordinuje činnost v období mezi zasedáními rady a zajišťuje operativní činnost Svazu.

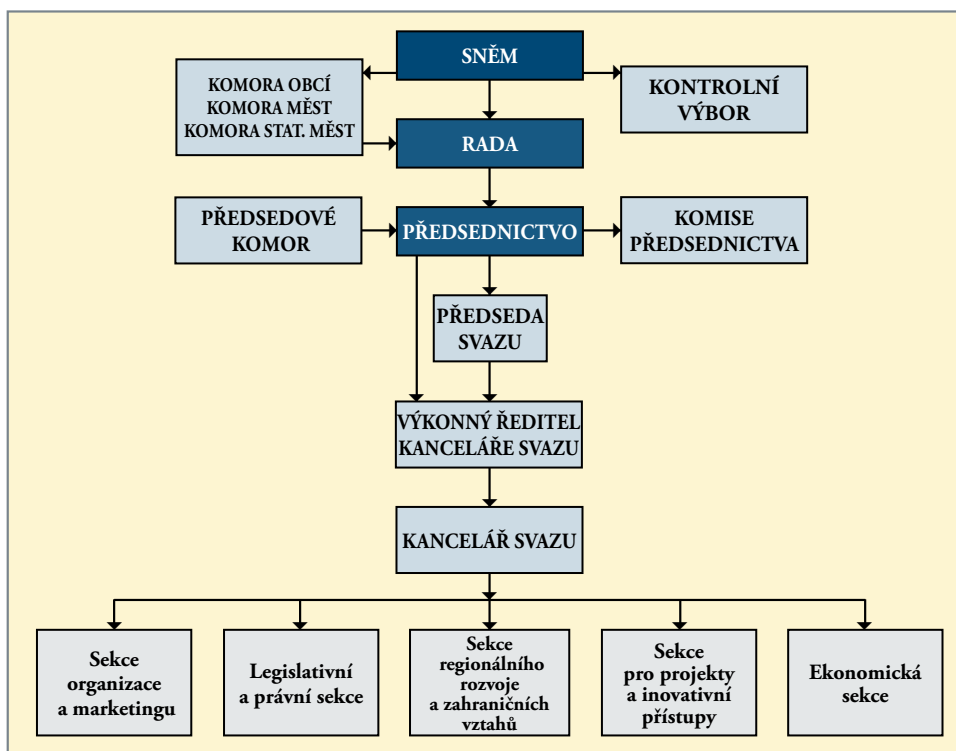
Předseda je v čele předsednictva a zastupuje Svaz navenek.

Komory Svazu prosazují zájmy jednotlivých skupin obcí. Jsou tři – obcí, měst a statutárních měst. Komorové uspořádání zajišťuje vyváženost názorů různých velikostních kategorií obcí.

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

Komise jsou poradními orgány předsednictva. Napomáhají k získání odborného názoru při řešení jednotlivých otázek

Vnitřní struktura Svazu



či problémů. V současnosti působí 12 komisí a 5 pracovních skupin.

Kancelář Svazu uskutečňuje rozhodnutí orgánů Svazu. V jejím čele stojí výkonná ředitelka.

Z praxe: Příkladem, kdy se Svazu podařilo zajistit stabilní navýšení příjmů obcí, je novela zákona o rozpočtovém určení daní z roku 2020. Svaz svou aktivní činností prolomil, i přes pandemickou situaci, nastavení rozpočtového určení daní ve prospěch obcí a krajů. K 1. lednu 2021 tak došlo k navýšení příjmů ze sdílených daní z 23,58 % na 25,84 % ve prospěch obcí, čímž se podařilo zajistit stabilní navýšení příjmů obcí.

Již třetím rokem je ve středu pozornosti Svazu, jakož i obcí a měst rekodifikace stavebního práva. Svaz se po celou dobu projednávání nového stavebního zákona snažil o zachování smíšeného modelu veřejné správy a tím o zachování stavebních úřadů v území. Podporoval vznik specializovaného stavebního úřadu pro velké a liniové stavby a stavby tzv. nad-regionální, nikoliv však vznik Nejvyššího stavebního úřadu. Současně intenzivně upozorňoval na negativní důsledky spojené se zrušením smíšeného modelu veřejné správy, nedokonalou digitalizaci v této oblasti, nevyjasnění personálních otázek s rekodifikací spojených a shodně tak nevyjasnění způsobu provedení spisové rozluky. Ani po třech letech intenzivního vyjednávání nejsme u konce.

Jako červená nit se přípravou pozic Svazu k legislativním i nelegislativním materiálům vine otázka garancí financování činností obcí. Bez garancí financování tak může dojít k faktickému omezení realizace práva na samosprávu. Bojujeme za dodržení zásady „Kdo objednává, ten platí“. Požadujeme po zákonodárcích přiměřené vyrovnání v případě, že jsou na obce přenášeny nové úkoly. Byť můžeme mít chvílemi dojem, že se jedná o boj s větrnými mlýny, tak znovu a znovu vysvětlujeme a bojujeme za posílení finanční autonomie samospráv a zachování práva na samosprávu.

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

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

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

Literatura a užitečné odkazy

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

2 Základní principy fungování obce a jejích orgánů

Mgr. Ivona Mottlová

Tato kapitola obsahuje klíčové informace, které vám pomohou lépe porozumět tématům, jimž se věnujeme i v dalších kapitolách této příručky. Rozhodně byste ji proto neměli přeskočit. Vyplatí se vám totiž dobře se orientovat v kompetencích a pravomocích veřejných orgánů, stejně jako v oprávněních a povinnostech volených zastupitelů. Budou-li ti kteří rozhodují o rozvoji obce, vzdělání a odpovědní, bude taková obec vzkvétat a rozvíjet se. Vzdělaným a odpovědným 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 – 6258¹, ale především díky svým kompetencím. Ty vykonávají vůči občanům a dalším subjektům prostřednictvím svých orgánů. Základním právním předpisem upravujícím principy fungování obce a jejích orgánů je **zákon o obcích**².

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

2.1 Postavení obce v systému veřejné správy

Zakotvení v ústavním pořádku dává obcím významné postavení v systému veřejné správy. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), výslovně zaručuje samosprávu územních samosprávných celků.⁴ Územní samosprávu je nutno bezvýhradně považovat za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu.⁵ Ústava blíže vymezuje územní samosprávu,⁶ člení stát na obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky.⁷

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

samosprávy, která obsahuje pravidla, na nichž má být postavena místní samospráva. Charta zdůrazňuje dvě základní východní teze: místní společenství jsou jedním z hlavních základů demokratického systému a právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, které jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy.

2.2 Veřejná správa

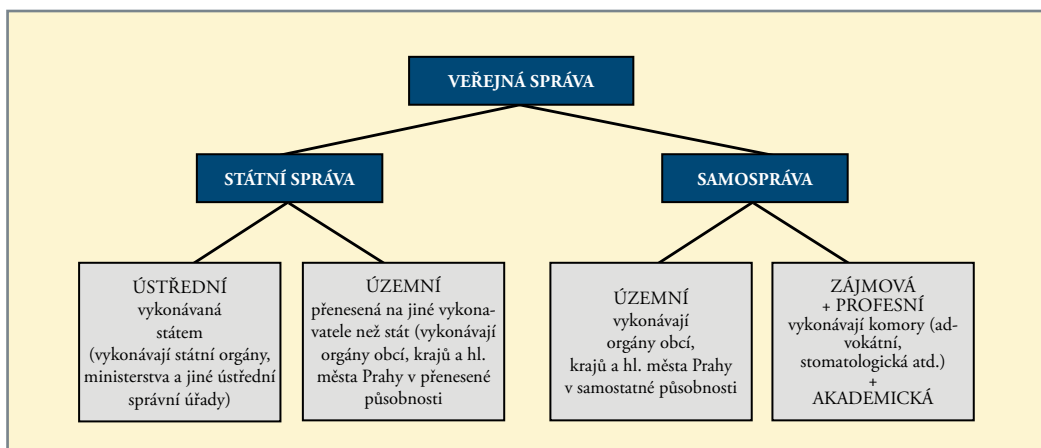
Veřejná správa je pojem, se kterým se jako volení zástupci občanů obce budete setkávat každý den. Jde o zastřešující pojem pro státní správu a samosprávu.

Veřejnou správou rozumíme správu veřejných záležitostí. Veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu. Pojmu veřejná správa přikládáme v zásadě dvojí význam:

- buď pod tímto označením rozumíme určitý druh činnosti – pak jde o správu **v materiálním pojetí**,
- nebo organizační jednotku/instituci (tj. útvar, úřad), která veřejnou správu vykonává – pak jde o správu **v pojetí formálním**.

- 1) veřejná databáze Českého statistického úřadu, údaje k 1. 1. 2021
- 2) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- 3) zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- 4) čl. 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České
- 5) Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 14.
- 6) Hlava VII. Ústavy
- 7) čl. 99 Ústavy

Zjednodušené schéma dělení veřejné správy:



Základní organizační členění veřejné správy z hlediska subjektů veřejné správy představuje členění na státní správu a samosprávu. Proti pojmu státní správa je veřejná správa pojmem širším a zdůrazňuje, že v ČR se správou věcí veřejných nezabývá pouze stát, ale i jiné subjekty, z nichž nejdůležitější jsou územní samosprávné celky.

Všechny subjekty veřejné správy, tedy zejména stát a územní samospráva, mají zvláštní pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, samozřejmě v mezích zákona. Tato pravomoc se nazývá **veřejnou mocí**. Tato specifická pravomoc subjektů veřejné správy může velmi podstatně ovlivnit život občanů, proto se na činnost orgánů veřejné moci pohlíží ve srovnání s ostatními fyzickými či právnickými osobami, jež mohou činit vše, co není zákonem zakázáno, poněkud odlišně.⁸ Veřejnou moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.⁹ Tedy jinými slovy, subjekty veřejné moci smějí vykonávat **pouze to, k čemu jsou zákonem zmocněny**. Orgány veřejné moci tak mohou jednat pouze *secundum et intra legem*¹⁰.

2.2.1 Obce jako vykonavatelé státní správy

Část veřejné správy, kterou vykonávají státní orgány, se nazývá **státní správa**. Z hlediska organizačního ji tvoří především ministerstva a jiné ústřední orgány.¹¹

Pokud je vykonavatelem státní správy jiný subjekt než stát, činí tak na základě **přenesené působnosti**. Stát v tomto případě vykonává veřejnou správu nepřímou. Do systému státní správy tak spadají rovněž **obce při výkonu přenesené působnosti**. Stát přenesl na základě zákona některé pravomoci na obce,¹² aby je pro stát vykonávaly jejich orgány, neboť jsou občanům nejbližší.

2.2.2 Obce jako subjekty veřejné správy

Územní samosprávné celky jsou vedle státu důležitými subjekty veřejné správy. Obce jsou veřejnoprávní korporace, které mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Obce disponují veřejnou mocí pro výkon veřejných úkolů. Stát může zasahovat do samostatné působnosti územních sa-

mosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (tzv. zásada minimalizace zásahu státu do územní samosprávy).¹³

Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Dále pak záležitosti, jež do samostatné působnosti obce svěří zákon.¹⁴ Základním úkolem obce, resp. jejích orgánů, je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.¹⁵ To je současně jeden z hlavních účelů existence obce jakožto veřejnoprávní korporace.

Mimo výkon veřejných úkolů jsou obce ve stejném postavení jako ostatní právnické osoby soukromého práva. 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.

2.2.3 Další subjekty veřejné moci

Vedle státu a územních samosprávných celků existují ještě další subjekty, které v určitém rozsahu vykonávají veřejnou správu. Jedné se o zájmovou (profesní) samosprávu, která vyjadřuje zájem dílčího společenství a je organizovaná v profesních komorách (advokátní, notářská, lékařská apod.). Jde

8) čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

9) čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

10) Znamená chování na základě a v mezích zákona (přesně podle zákona).

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

12) § 7 odst. 2 zákona o obcích

13) čl. 101 odst. 4 Ústavy a § 7 odst. 1 zákona o obcích

14) § 35 odst. 1 zákona o obcích

15) § 35 odst. 2 zákona o obcích

o jiný druh samosprávy, než je územní samospráva. V některých případech plní úkoly veřejné moci rovněž fyzické osoby, například lesní stráž.

2.3 Základní znaky obce

Obec je **veřejnoprávní korporace**, tedy právnická osoba, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost vyplývající z těchto právních vztahů.¹⁶

Obec jako veřejnoprávní korporace má svůj základ v právu veřejném, jde o právnickou osobu veřejného práva.

- Podle Ústavy je obec tvořena třemi základními pilíři, a to
- územím, na kterém je samospráva vykonávána,
 - společenstvím občanů,
 - samosprávou – existencí územního samosprávného celku jako právnické osoby veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů.

2.3.1 Území obce a jeho změny

Zákon vymezuje **obec jako základní územní samosprávné společenství občanů**,¹⁷ tvořící územní celek, který je vymezen hranicí. Každá část území ČR je součástí území některé obce, pokud nestanoví zákon jinak.¹⁸ Takovým zákonem je zákon o zajišťování obrany České republiky, který jako výjimku z předmětného členění území České republiky stanoví tzv. vojenské újezdy. Vojenské újezdy tvoří územní správní jednotku, 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 obce.¹⁹

Zákon také upravuje otázku **vzniku nové obce**.²⁰ Podle současné právní úpravy může nová obec vzniknout několika způsoby:

- sloučením dvou nebo více obcí, které spolu sousedí, na základě jejich dohody (v rámci sloučení dvě nebo více slučovaných obcí zaniká a dochází ke vzniku nové obce); nová obec nevzniká, pokud jde o připojení obce k jiné obci,
- oddělením části obce,
- zrušením nebo změnou vojenského újezdu.

Procesní úprava slučování obcí a připojování obce k jiné obci je poměrně jednoduchá, pokud dochází ke slučování či připojování v rámci hranice kraje. Pokud by ke sloučení obcí či připojení obce docházelo přes hranice krajů, pak by bylo nutné přijmout zákon, kterým by hranice krajů byla změněna.²¹ Obce **se slučují** na základě **vzájemné dohody**, tedy souhlasného projevu vůle slučovaných obcí. Tuto vůli projevuje **hlasováním zastupitelstvo** každé ze slučovaných obcí. Rozhodnutí je přijato, hlasuje-li pro ně nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva každé obce.

Dohodu lze uzavřít na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí **není podán platný návrh na konání místního referenda**. Je-li podán platný návrh na konání místního referenda, je k uzavření dohody o sloučení obcí nebo o připojení obce nutný kladný výsledek místního referenda konaného v obci, ve které byl podán návrh na jeho konání. Rozhodnutí v místním referendu je přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob v té obci, kde byl návrh přípravného výboru podán.

Dotčené obce oznámí krajskému úřadu, v němž obec leží, rozhodnutí svých zastupitelstev, na jejichž základě má být uzavřena dohoda o sloučení obcí nebo o připojení obce. Bylo-li konáno místní referendum o sloučení obcí nebo o připojení obce, oznámí dotčené obce i rozhodnutí přijaté v místním referendu. K samotnému sloučení či připojení dochází na základě písemné dohody, jejíž náležitosti stanoví zákon o obcích.²²

Rozdělování obcí je, vedle slučování obcí, další ze základních forem změn v obecním území. Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem, souvislé území a po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec, která zůstane po oddělení ve své části. V tomto případě je konání místního referenda povinností na území té části obce, která se chce oddělit. Konkrétní postup upravuje zákon.²³ **O oddělení části obce rozhoduje krajský úřad** v přenesené působnosti a lze jej provést jen k počátku kalendářního roku. Návrh na oddělení části obce musí být podán krajskému úřadu nejpozději do 30. června předchozího kalendářního roku. Návrh podává obec na základě kladného výsledku místního referenda konaného v té části obce, která se chce oddělit. Zákon také přesně upravuje dohodu o majetkovém vyrovnání a úkony přípravného výboru.

2.3.2 Společenství občanů

Občany obce jsou **všechny fyzické osoby**, které jsou **státními občany ČR** a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu.²⁴ Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu.²⁵ Občané obce starší 18 let mají **právo**:

- volit a být voleni do zastupitelstva obce,²⁶
- hlasovat v místním referendu,²⁷
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,

16) § 2 odst. 1 zákona o obcích

17) § 1 zákona o obcích

18) § 18 zákona o obcích

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

20) § 19 a násl. zákona o obcích

21) čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

22) § 19 odst. 5 zákona o obcích

23) § 21 a násl. zákona o obcích

24) § 16 zákona o obcích

25) zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech

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

27) zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

- 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, které orgány obce vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů (v případě zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů).

Smyslem těchto „zvláštních“ práv občanů obce je umožnit jim určitý specifický podíl na správě místních záležitostí. Fyzické osoby starší 18 let, které **vlastní na území obce nemoovitost**, mají stejná práva jako občané obce, kromě práva volit, být volen a hlasovat v místním referendu.

Stejná práva jako občan obce má i **cizí státní příslušník** starší 18 let za předpokladu, že je v obci hlášen k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena. Právo volit a být volen do zastupitelstva obce tak mají za stejných podmínek jako občané ČR i občané jiných členských států Evropské unie (EU).

Pokud jde o posuzování podmínky trvalého pobytu, tu je třeba ve vztahu k občanům Evropské unie vykládat v souladu s judikaturou správních soudů vztahující se k identickému požadavku stanovenému v § 4 odst. 1 VolOb.²⁸ Tuto podmínku splňuje i cizí státní občan (resp. občan Evropské unie), který má na území obce povolen pobyt přechodný podle PobCiz.²⁹ Zákon nijak nevymezuje dobu pobytu cizince na území obce, je tedy lhotejný, po jak dlouhou dobu tento pobyt trvá (ponecháváme stranou případy účelových změn pobytu z hlediska voleb). Pro posouzení, zda je tato podmínka splněna, může obec využívat údajů z informačního systému cizinců.³⁰

2.3.3 Samospráva

„Samosprávou rozumí se všeobecně právo pořádati si jisté záležitosti samovolně. Samospráva jest protivou závislosti na jiných činitelích a podřízenosti vlivu jejich.“³¹

Obec je základní územní samosprávný celek definovaný jako veřejnoprávní korporace. Ze zákona je tak nadána právní osobností i svéprávností. Má způsobilost vstupovat do právních vztahů, vystupovat v nich svým jménem a nést odpovědnost vyplývající z těchto vztahů. **Právní osobnost a svéprávnost** se vždy pojí s územními samosprávnými celky jako takovými, nikoliv s jejich orgány. Z toho plyne, že v právních jednáních musí vystupovat vždy **obec**. Orgány obcí samy o sobě právní osobností a svéprávností nadány nejsou, proto například nemůže být uzavřena kupní smlouva s obecním úřadem, ale musí být uzavřena s obcí.

Samospráva je jednou z větví veřejné správy, jak jsme již zmínili. Jde vlastně o souhrn veřejně prospěšných činností,

kteří sledují zájem obce a jejích občanů. V České republice je aplikován **spojený model veřejné správy**. Na první fázi reformy územní veřejné správy, která vedla v 90. letech 20. století k vytvoření samosprávných obcí a krajů, bezprostředně navázala druhá fáze, jejímž hlavním cílem bylo ukončení činnosti okresních úřadů a přenos jejich kompetencí na jiné orgány veřejné správy. K tomu došlo k 31. 12. 2002. Česká republika se vydala cestou spojeného modelu výkonu veřejné správy. V území zrušila orgány státní správy s všeobecnou působností (okresní úřady) a jejich kompetence přenesla převážně na územní samosprávné celky (obce a kraje), které státní správu vykonávají **v přenesené působnosti**. Kompetence byly přeneseny také na jiné orgány státní správy. Reforma veřejné správy byla provedena s ohledem na princip decentralizace, tj. přenesení kompetencí ze státní správy na samosprávu, a dekoncentrace, tj. přenesení kompetencí ve výkonu státní správy z ústřední úrovně na nižší stupeň státní správy.

Obce prostřednictvím svých orgánů vykonávají **dvojitou působnost**. Co to znamená? Jde o současný výkon samostatné působnosti, tedy samosprávy, a přenesené působnosti, tedy státní správy. Toto rozdělení je při výkonu funkce nutné vždy **přesně rozlišovat**, protože výkon přenesené působnosti spadá do kompetence zejména obecního úřadu, nikoliv zastupitelstva obce. Rozlišování činnosti spadající do samostatné a přenesené působnosti má praktický dopad například i v souvislosti se správným označováním písemností.³²

Samostatná působnost

Právo na samosprávu (na 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 zákonem.³³ Obec má právo se bránit proti nezákonnému zásahu do práva obce na samosprávu prostřednictvím **ústavní stížnosti**³⁴. 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 vystupuje svým jménem, ve svém zájmu a v zájmu svých občanů, přičemž se řídí zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými na základě zákonů a k jejich provedení.

Při výkonu vrchnostenské veřejné správy obec vystupuje vůči ostatním fyzickým a právníkům osobám v pozici vykonavatele, tedy jednostranně **příznává práva a 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

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

29) zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

30) Potěšil, Lukáš, Furek, Adam, Hejč, David, Chmelík, Václav, Rigel, Filip, Škop, Jiří. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 118

31) Všeobecný slovník právní, uspořádal F. X. Veselý, Praha, 1899, str. 360

32) § 111 zákona o obcích

33) čl. 101 odst. 4 Ústavy

34) § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

za jejich nedodržování lze za zákonem stanovených podmínek ukládat 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 a kupní smlouvy nebo zakládání obchodních společností. Vždy je třeba pečlivě **rozlišovat mezi plněním úkolů v oblasti veřejného práva a soukromoprávním jednáním** obce a nesměšovat je dohromady.

Podle zákona³⁵ patří do samostatné působnosti záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce a které nejsou svěřeny krajům. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Příkladem pak zákon uvádí, že jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Samostatná působnost dále zahrnuje záležitosti, které jí svěří zákon – například **vydávání obecně závazných vyhlášek obce, zřizování škol a školských zařízení či obecní policie**. Protože je velmi složité stanovit přesně, co je „v zájmu obce a občanů obce“, upřesňují rozsah samostatné působnosti další zákony.³⁶ Pokud zákon nestanoví, zda se jedná o samostatnou nebo přenesenou působnost, platí, že jde o samostatnou působnost.

Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti vykonává **Ministerstvo vnitra**.³⁷ V této souvislosti je nutné zdůraznit, že dozor nelze uplatnit mimo jiné v rozsahu porušení právních předpisů soukromého práva. Ministerstvo vnitra není pouze orgánem dozoru a kontroly, ale poskytuje obcím rozsáhlou **metodickou pomoc**. Zastupitel se může se svým dotazem obrátit na Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, nebo si rozšířit okruh svých znalostí o výkladová stanoviska, která jsou dostupná na webových stránkách ministerstva.³⁸

Přenesená působnost

Přenesenou působností rozumíme výkon státní správy, kterou stát přenesl na obce a jejíž rozsah vždy určují zákony. Na výkon přenesené působnosti obce dostávají příslušný **příspěvek³⁹ ze státního rozpočtu**. Tento příspěvek je určen na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy. V první řadě je určen na mzdové a provozní výdaje spojené se zaměstnanci vykonávajícími státní správu. Ministerstvo vnitra na konci roku 2019 zprovoznilo k příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti velmi užitečnou webovou aplikaci.⁴⁰ Státní příspěvek však 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. Ministerstvo vnitra za účelem spravedlivějšího a adresnějšího rozdělování příspěvku na výkon přenesené působnosti již zavedlo u vybraných agend výkonové financování, které je založené na platbě za úkon. Mezi agendy, ve kterých je toto výkonové financová-

ní zavedeno, patří např. občanské průkazy, řidičské průkazy, jednotná kontaktní místa, veřejné opatrovnictví, vydávání závazných stanovisek v agendě územního plánování a matriční úřady.

V přenesené působnosti obec vydává **nařízení obce**, vede **správní řízení** a vykonává řadu dalších činností. Při vydávání nařízení se rada obce (v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce) řídí zákony a jinými právními předpisy. V ostatní případech se orgány obce řídí nejen právními předpisy, ale dále též usneseními vlády, směrnici ústředních správních úřadů a opatřeními kontrolních orgánů.⁴¹

Při výkonu samostatné působnosti mají obce stejné postavení – rozsah jejich působnosti je stejný bez ohledu na to, jak velká obec je. Z hlediska výkonu státní správy (přenesené působnosti) se po reformě veřejné správy **rozlišují tři typy obcí** podle toho, jak velký rozsah výkonu státní správy jim byl svěřen:⁴²

- obce, jejichž orgány vykonávají státní správu (přenesenou působnost) pouze **v základním rozsahu** a jen ve správním obvodu, který se kryje s územím vlastní obce, tzv. obce I. typu,
- obce s **pověřenými obecními úřady**, kdy obecní úřad vykonává ve svém správním obvodu státní správu v širším rozsahu než orgány obcí první kategorie,⁴³ tzv. obce II. typu,
- obce s **rozšířenou působností**, jejichž obecní úřad vykonává oproti prvním dvěma kategoriím obcí další kompetence v celém správním obvodu obce s rozšířenou působností,⁴⁴ tzv. obce III. typu.

Vedle výše uvedených 3 základních typů obecních úřadů se také hovoří o obcích se stavebním úřadem a obcích s matričním úřadem, a to s ohledem na specifický způsob stanovení těchto typů úřadů. Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností stanoví zákon.⁴⁵ Jednotlivé speciální zákony stanovují pro konkrétní typ obecního úřadu konkrétní úkoly v rámci výkonu přenesené působnosti.

Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti vykonávají **krajské úřady**.⁴⁶

35) § 35 odst. 1 zákona o obcích

36) K nejdůležitějším patří:

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

zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech

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

37) § 123 a násl. zákona o obcích

38) www.mvcr.cz/odk2

39) § 62 zákona o obcích

40) <https://www.prispevekobce.cz/>

41) § 61 odst. 2 zákona o obcích

42) § 61 odst. 1 zákona o obcích

43) § 64 zákona o obcích

44) § 66 zákona o obcích

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

46) § 125 a násl. zákona o obcích

Statutární města, hlavní město Praha, města a městyse

Zjednodušeně řečeno, termín „obec“ zahrnuje více kategorií základních územních samosprávných celků. Patří sem města, městyse a statutární města.

Statutární města⁴⁷ byla navrácena do obecního zřízení v roce 1990.⁴⁸ Právní vymezení statutárních měst v zákoně o obcích výčtovým způsobem vyjmenovává statutární města na území ČR. V současné době je na území ČR 26 statutárních měst. Statutární město je městem, které je oprávněno se vnitřně územně členit. V případě, že se statutární město územně člení, musí přijmout statut a v něm upravit vnitřní poměry ve věcech správy města. Samospráva a přenesená státní správa je pak v městských obvodech nebo městských částech vykonávána z vůle města v rozsahu uvedeném ve statutu. Statut je vydáván ve formě obecně závazné vyhlášky.

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

Městys byl do zákona o obcích znovu zaveden v roce 2006. Jde o návrat historického titulu určitého typu obce a zákon stanovuje, za jakých podmínek může obec toto označení získat. Stejně jako se vrátilo označení městysem obcím, které v historii městysem byly, vrátilo se i historické označení **město**. Obce, které byly oprávněny užívat přede dnem 17. 5. 1954 označení městyse nebo město, se k němu mohly vrátit. Bez historické návaznosti se obec může stát městem, pokud má alespoň 3 000 obyvatel. Pro označení městyse podmínka počtu obyvatel stanovena není. O titul město nebo městyse tak mohou žádat obce i nově. Jen musí splňovat podmínky pro kladné vyjádření vlády. Konečné rozhodnutí je však na předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. To, že se určitá obec stane městem nebo městysem, nemá vliv na její kompetence. Titul je jen čestným označením obce, někdy i historickým, který mnohdy obec získala už před stovkami let.

2.4 Orgány obce a jejich vzájemné vztahy

Orgány obce vymezuje zákon o obcích. Nejdůležitějším je **zastupitelstvo obce**, jediný obecní orgán, o němž se přímo zmiňuje Ústava ČR. Dále je to **rada obce** (pokud je volena), **starosta** a **obecní úřad**. Orgánem obce je též **obecní policie**⁴⁹, kterou zřizuje a ruší obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou. Zákon o obcích definuje také **zvláštní orgány obce** pro speciální výkon státní správy. Oprávnění ke zřízení těchto orgánů má starosta obce v případech, kdy jej k tomu opravňuje zákon. Orgánem obce je též komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti. Jinak jsou **komise společně s výbory** pouze iniciativními a poradními orgány orgánů obce. Komise zřizuje rada obce, výbory za-

stupitelstvo. Nejde tedy o prvotní orgány obce, ale o orgány orgánů obce.

2.4.1 Zastupitelstvo obce – nejvyšší samosprávný orgán obce

Členové zastupitelstva

Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období zastupitelů je čtyřleté. Počet zastupitelů stanoví na každé volební období zastupitelstvo obce nejpozději 85 dnů přede dnem voleb do zastupitelstev obcí. Zákon stanovuje rozpětí počtu členů zastupitelstva podle velikostních kategorií. Například u obcí do 500 obyvatel je rozpětí 5 až 15, u obcí nad 150 000 obyvatel činí 35 až 55.⁵⁰

Zákon také rozlišuje tzv. **uvolněné a neuvolněné členy zastupitelstva obce**⁵¹, přestože obecné právní postavení je z hlediska mandátu stejné. Rozdíl spočívá zejména v odlišném způsobu odměňování a předvídaném časovém rozsahu věnovaném výkonu funkce člena zastupitelstva obce. Uvolněným zastupitelem se rozumí osoba, která vykonává volenou funkci na plný úvazek a za tomu odpovídající odměnu. O tom, kdo se stane uvolněným členem zastupitelstva obce, hlasujete na jeho zasedání.⁵² Pokud zastupitelstvo obce výslovně nerozhodne o tom, že daná funkce bude vykonávána jako uvolněná, jedná se automaticky o funkci neuvolněnou.

Členové zastupitelstva obce nejsou ve vztahu k obci v pracovním poměru. Výkon funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí. Vaše vztahy s obcí, bez ohledu na to, zda vykonáváte uvolněnou funkci, či nikoliv, se **neřídí zákoníkem práce**. Tato zásada platí, pokud zákoník práce či zákon o obcích výslovně nestanoví jinak. Takovou výjimkou je splatnost a výplata odměny a dalších plnění poskytovaných v souvislosti s výkonem funkce členům zastupitelstva obce, jakož i srážky z nich, které se řídí zákoníkem práce. Dalšími výjimkami, kde se postupuje podle zákoníku práce, jsou odpovědnost člena zastupitelstva obce za škodu, kterou způsobil obci v souvislosti s výkonem funkce, postup obce v případě zjišťování průměrného výdělku, vzdání se práva na odměnu nebo na další plnění a v případě smrti člena zastupitelstva.⁵³ Ačkoliv nejste v zaměstnaneckém poměru k obci, můžete se běžně setkat s požadavkem na dodržování osmihodinové pracovní doby a přítomnosti 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 se na vás pracovní doba podle zákoníku práce zásadně nevztahuje.

47) § 4 a hlava VIII zákona o obcích

48) zákon č. 367/1990 Sb., o obcích

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

50) § 68 zákona o obcích

51) § 71 a následující zákona o obcích

52) § 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích

53) § 79 zákona o obcích

Práva člena zastupitelstva obce:⁵⁴

- předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům zastupitelstva a komisím návrhy na projednání,
- vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; písemnou odpověď musíte obdržet do 30 dnů,
- požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, **informace ve věcech, které souvisí s výkonem vaší funkce**; informace vám musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů. Je třeba mít na paměti, že nemůžete požadovat informace, které se netýkají výkonu funkce, typicky se jedná o informace vypovídající o výkonu přenesené působnosti (jinými orgány než zastupitelstvem obce).

Povinnosti člena zastupitelstva obce⁵⁵

Jste veřejný funkcionář a jako takový musíte vystupovat. Musíte se především **zúčastňovat jednání** zastupitelstva, rady, jste-li jejím členem, a také dalších orgánů, pokud jste byl jmenován členem takového orgánu. Další vaší povinností zastupitele je povinnost plnit úkoly, které vám orgány obce, jichž jste členem, uloží. Musíte **hájit zájmy obce a jejích** občanů, jako člen kolektivního orgánu se chovat jako řádný hospodář a s majetkem obce nakládat účelně a konečně jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost funkce zastupitele.

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

Pravomoc zastupitelstva obce

Zastupitelstvu obce je podle zákona **vyhrazeno rozhodovat** o nejdůležitějších záležitostech patřících do samostatné působnosti obce:⁵⁶

- schvalovat program rozvoje obce,⁵⁷
- schvalovat rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni,
- zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce,
- zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,
- rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,
- delegovat zástupce obce na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast (s výjimkou, kdy rada obce rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti),
- navrhnout zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhnout jejich odvolání; to neplatí, rozhoduje-li rada obce ve věcech jediného společníka obchodní společnosti,⁵⁸
- vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- rozhodovat o vyhlášení místního referenda,

- navrhnout změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni,
- zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarostu a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce,
- stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce,
- stanovit paušální částku náhrady výdělku ušlého v souvislosti s výkonem funkce, rozhodovat o mimořádných odměnách, o plněních pro členy zastupitelstva obce a o poskytnutí náhrady za nevyčerpanou dovolenou uvolněným členům zastupitelstva obce,
- vyslovovat souhlas se vznikem pracovního vztahu mezi obcí a členem zastupitelstva obce,
- zřizovat a zrušovat obecní policii,
- rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,
- rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranstvích,
- udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,
- stanovit pravidla pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce,
- rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů obce,
- rozhodovat o zřízení, sloučení, splnutí, rozdělení a zrušení veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení, navrhnout zástupce do jeho dozorčí rady a rozhodovat o převodu vlastnického práva k majetku, s nímž hospodaří veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení nebo o jeho pronájmu v případech, kdy to stanoví zvláštní právní předpis,
- plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.

Zastupitelstvo obce rovněž vydává nařízení obce, ale pouze v případě, že není zřízena rada obce.

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

- nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,

54) § 82 zákona o obcích

55) § 83 zákona o obcích

56) § 84 a 85 zákona o obcích

57) Právní úprava nestanoví povinnost přijetí programu rozvoje obce a je tedy plně na rozhodnutí obce, zda program rozvoje obce přijme, či nikoli.

58) § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

- poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 50 000 Kč v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí,
- uzavření smlouvy o společnosti a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o společnosti, jejíž je obec společníkem,
- peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob,
- vzdání se práva a prominutí dluhu vyšší než 20 000 Kč,
- zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč,
- dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,
- postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč,
- uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnosti,
- zastavení nemovitých věcí,
- vydání komunálních dluhopisů,
- nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce,
- zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem; tuto pravomoc může zastupitelstvo obce zcela nebo zčásti svěřit radě obce nebo starostovi.

Pravomoc rozhodovat o majetkoprávních jednáních se vztahuje i na rozhodování o změnách těchto právních jednání (např. o dodatcích smluv). Stejně tak bude zastupitelstvo rozhodovat o uzavření smlouvy o budoucí smlouvě, pokud tato budoucí smlouva spadá do pravomoci zastupitelstva.

Jako zastupitelstvo nemůžete vám vyhrazené pravomoci, pokud tak výslovně nestanoví zákon, svěřit jinému obecnímu orgánu. Jednou z pravomocí, kterou můžete svěřit zcela nebo zčásti radě obce nebo starostovi, je rozhodnutí o nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem. Vedle pravomocí vyhrazených zastupitelstvu zákonem máte možnost vyhradit si svým usnesením i **rozhodování o dalších záležitostech v samostatné působnosti obce**, s výjimkou těch, které zákon výslovně vyhrazuje radě obce.⁵⁹

Jednání zastupitelstva obce

Zastupitelstvo jako orgán obce může jednat a rozhodovat pouze na svých řádně svolaných a veřejně konaných zasedáních. Není vyloučeno konání neformálních setkání zastupitelů, často označovaných jako pracovní jednání či schůze, na nich si zastupitelé mohou předem projednat některé záležitosti, nemohou však přijímat právně relevantní rozhodnutí.

Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, **nejméně však jednou za tři měsíce**. Zasedání zastupitelstva obce se konají v územním obvodu obce. Svolává je 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 byla žádost doručena obecnímu úřadu. Pokud sta-

rosta zastupitelstvo nesvolá, učiní tak místostarosta, případně jiný člen zastupitelstva obce.⁶⁰ Pokud se usnášeníschopné zastupitelstvo nesejde po dobu delší než šest měsíců, Ministerstvo vnitra je rozpustí.⁶¹ Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu k soudu.

Zasedání zastupitelstva obce musí být **veřejná**.⁶² Obecní úřad informuje o místě, čase a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce na úřední desce obecního úřadu nejméně **sedm dnů před zasedáním**.⁶³ Do běhu této doby lze započítat den zveřejnění informace na úřední desce i den jejího sejmutí z úřední desky.⁶⁴ 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. Smyslem je řádně informovat občany o konkrétních záležitostech, aby se mohli rozhodnout, zda se takového zasedání zastupitelstva chtějí zúčastnit. Nejen v této souvislosti upozorňujeme, že má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu opatřeného **datem vyvěšení**. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří **datem sejmutí** a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce.⁶⁵ Obsah úřední desky musíte zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Pokud informací o připravovaném zasedání zastupitelstva obce nevyvěsíte na úřední desce vůbec, nebo ji sice vyvěsíte, ale nikoliv po předepsanou dobu, případně nikoliv se všemi náležitostmi, vždy půjde o porušení zákona. **Zákonnost usnesení** přijatých na takovém zasedání bude třeba posuzovat podle míry porušení zásady veřejnosti zasedání zastupitelstva obce (zejména z pohledu toho, zda došlo k informování veřejnosti způsobem v místě obvyklým).

K výše uvedenému je třeba doplnit, že **v době vyhlášení krizového stavu** podle jiného právního předpisu⁶⁶ se informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce zveřejní na úřední desce obecního úřadu alespoň po dobu **dvou dnů** před zasedáním zastupitelstva obce. Záležitosti, které se netýkají vyhlášeného krizového stavu, ale mohou být na tomto zasedání projednávány pouze tehdy, jestliže byla informace zveřejněna nejméně sedm dnů před zasedáním zastupitelstva obce.

Usnášeníschopní na zasedání zastupitelstva jste, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. K platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu **nadpoloviční většiny** všech členů zastupitelstva.⁶⁷ 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

59) § 84 odst. 4 zákona o obcích

60) § 92 zákona o obcích

61) § 89 zákona o obcích

62) § 93 odst. 3 zákona o obcích

63) § 93 odst. 1 zákona o obcích

64) viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94

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

66) § 2 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů

67) § 87 zákona o obcích

volebního období **poklesne počet zastupitelů** a není možné je doplnit náhradníky, budete vycházet z počtu členů, kteří zbyli. Pokud však počet členů zastupitelstva obce poklesne o více než polovinu, případně pod pět, je to důvod k vyhlášení nových voleb. V takovém případě nemůže zastupitelstvo obce rozhodovat o důležitých záležitostech,⁶⁸ s výjimkou přijímání rozpočtových opatření a stanovení pravidel rozpočtového provizoria. Jedná se o ochranu před rozhodováním omezené skupiny zastupitelů obce.

Hlasovat můžete pouze na zasedání zastupitelstva obce. Jako zastupitel obce hlasujete vždy osobně a nemůžete se nechat zastoupit jiným členem zastupitelstva ani žádnou jinou osobou. V souvislosti s epidemiologickou situací platnou po valnou část roku 2020 a 2021, zejména s ohledem na krizová a mimořádná opatření, která z důvodu ochrany před nemocí covid-19 upravovala mj. přítomnost osob na hromadných akcích, se v daleko širší míře začal využívat **distanční způsob účasti zastupitelů** na jednáních zastupitelstva. Ministerstvo vnitra připravilo novelizaci zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze tak, aby stanovily alespoň základní mantinely týkající se distanční účasti zastupitelů na jednáních zastupitelstva, radních na schůzích rady a možnosti distanční účasti veřejnosti (dalších osob) na jednáních uvedených orgánů. Tato novelizace zatím neprošla legislativním procesem. O distanční účasti hovoříme tehdy, pokud jeden či více členů zastupitelstva není přítomen fyzicky, ale pouze tzv. na dálku (typicky za využití videokonference). Takovýto člen sice není přítomen fyzicky, ovšem jinak může na jednání zastupitelstva uplatňovat všechna svá práva, jako kdyby fyzicky přítomen byl.

Dle vyjádření Ministerstva vnitra zákon o obcích vychází z osobní účasti členů zastupitelstva na jednání zastupitelstva, a to v době, kdy jednání probíhá. To však neznamená, že je vyloučena distanční účast zastupitelů, pokud obec shledá, že je takový způsob účasti i nadále vhodný (optimálně jen části členů zastupitelstva). Podmínkou je účast zastupitelů tzv. „v reálném čase“, jímž je třeba rozumět v čase, kdy probíhá zasedání. Typickými příklady, jak lze zasedání provést, jsou videokonference nebo telekonference, při nichž jsou členové zastupitelstva obce „přítomni“ při jednání distančním způsobem (nikoli tedy fyzicky v jednací místnosti), ale „on-line“. Právní nárok na distanční účast zastupitelů (či veřejnosti) zastupitelé (či veřejnost) nemají. Záleží na rozhodnutí obce, zda takovou možnost umožní (např. s přihlédnutím ke svým technickým možnostem apod.).⁶⁹ I v případě možnosti distanční účasti zastupitelů na zasedání musí být dodržena zásada veřejnosti zasedání. Jednání musí mít zároveň fyzickou „základnu“ v prostorách, kde se bude veřejnost moci účastnit prezenčně.

Pro zasedání zastupitelstva obce zákon stanoví jen základní procesní pravidla. Pro podrobnější úpravu jednání zastupitelstva obce si vydáte **jednací řád**. V něm upravíte zejména procedurální otázky, které zákon o obcích neřeší. Upravit můžete přípravu zasedání, jeho průběh, způsob hlasování, pravidla pro přerušování zasedání, 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 ob-

čané obce (a další oprávněné osoby) mají právo se k projednávaným věcem vyjadřovat, nezapomeňte upravit například způsob přihlašování do diskuse, délku jednotlivého příspěvku. Je však nutné zdůraznit, že **občané obce mají právo vyjadřovat se** ke každému bodu jednání zastupitelstva, a to vždy **ještě před hlasováním**. Procesní úprava v jednacímu řádu nemůže být v rozporu s tím, co pro zasedání stanovuje zákon.

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

O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje **zápis**, který podepíše starosta nebo místostarosta a určení ověřovatele.⁷⁰ Z textu zákona vyplývá, že ověřovatelé by měli být alespoň dva. Pokud by nastala situace, že by ověřovatel odmítl zápis podepsat, pak doporučujeme tuto skutečnost poznamenat v zápisu spolu s výhradami ověřovatele a uvedením důvodu, pro který odmítl zápis podepsat. O této skutečnosti je nutné informovat zastupitelstvo na následujícím zasedání. Zastupitelstvo by mělo rozhodnout svým usnesením, čímž případně zhojí absenci podpisu ověřovatele.

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 protinávrhy a hlasování o nich. Doporučujeme průběh **hlasování zaznamenávat v širší podobě**, tedy jako průběh projednávání, neboť pouze z takto pořízeného zápisu lze později předejít případným pochybnostem o obsahu zápisu ze strany členů zastupitelstva či občanů. Doporučuje se výslovně v zápise uvést, zda se zasedání **účastnili občané** (v jakém počtu) a stručný záznam jejich případného vyjádření.

Zastupitelstvo obce jako kolektivní orgán rozhoduje vždy **usnesením**. Jde o výslednou **souhlasnou vůli** zastupitelstva obce k projednávané věci, o které se hlasovalo. Usnesení musí být přesná, jasná a jednoznačná, včetně hlasování o nich. Usnesení jsou platná okamžikem jejich přijetí (hlasováním). Pokud s návrhem usnesení nevyjádřila souhlas nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva 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.

68) § 84 odst. 2 a 85 zákona o obcích

69) <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-pro-obce-fungovani-organu-obci-v-obdobi-od-12-dubna-2021-po-skoncení-nou-zoveho-stavu.aspx>

70) § 95 odst. 1 zákona o obcích

Zápis musí být **pořízen do deseti dnů** po skončení zasedání a musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí.⁷¹ Doporučujeme uvádět v zápisu datum jeho pořízení, aby bylo možno jednoznačně prokázat dodržení zákonné lhůty pro pořízení zápisu. 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 musí zastupitelstvo obce rozhodnout (usnesením) na nejbližším zasedání zastupitelstva. To usnesením buď rozhodne, že zápis odpovídá skutečnému průběhu zasedání, zápis potvrdí a námitku zamítne, nebo uzná, že výhrady jsou důvodné a námitce vyhová. 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. Činnost výborů je vnitřní záležitostí obce, do které nemohou státní orgány zasahovat. Zřídit výbor je právem zastupitelstva, nikoliv jeho povinností. Výjimkou je zřízení **výboru finančního a výboru kontrolního**,⁷² které je **povinné** ze zákona. Další výjimkou je také povinnost zřídit výbor pro národnostní menšiny, pokud na území obce žije alespoň 10 % občanů hlásících se k jiné národnosti než české a požádá-li o to spolek, zastupující zájmy národnostní menšiny. V tomto výboru pak musí nejméně polovinu členů tvořit příslušníci národnostní menšiny.⁷³ Finančnímu a kontrolnímu výboru zákon stanovuje náplň činnosti.⁷⁴ Ostatním výborům ji určuje zastupitelstvo obce. Zřídí-li vaše zastupitelstvo další výbory, je třeba věnovat pozornost stanovení náplně jejich činnosti i konkrétních úkolů.

Finanční výbor kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, případně plní další úkoly, kterými ho pověřil 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 pověřil. 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 na obecním úřadu.

Pro všechny výbory společně platí pravidla pro složení — **počet členů musí být lichý a předsedou je vždy člen zastupitelstva** obce (to neplatí, jde-li o předsedu osadního výboru). Ostatní členové výboru nemusejí být členy zastupitelstva, ale mohou být voleni z řad veřejnosti (tedy nejenom občané obce, ale i jakákoliv jiná fyzická osoba). Členy výboru volí zastupitelstvo. Základní pravidla pro jednání výborů stanovená zákonem nemusejí být dostačující, a proto je vhodné upravit podrobnosti jednání výborů samostatným jednacím řádem. Tento jednací řád může být přijat jak zastupitelstvem obce, tak přímo samotným výborem.

Zákon o obcích nestanoví lhůtu, do kdy by měly být výbory zřízeny. Vzhledem k povinnosti zřídit finanční a kontrolní výbor se výkladem dovozuje, že by se tak mělo stát okamžitě, jakmile je to možné. **Zřízení finančního a kontrolního výboru** by tak mělo být zařazeno již na program **ustavujícího zasedání zastupitelstva** obce (jako bod programu ustavení kontrolního a finančního výboru zastupitelstva obce a volba jeho členů).

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

Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech jeho členů.⁷⁵ **Odměňování** členů výboru z řad občanské veřejnosti je zcela v kompetenci zastupitelstva obce, odměňování členů výboru, kteří jsou zároveň členy zastupitelstva obce, se řídí zákonem o obcích a nařízením vlády.⁷⁶

Zákon neupravuje způsob **vyhotovování zápisů** z jednání výborů (vyjma zápisu z kontroly provedené kontrolním či finančním výborem). Tyto zápisy slouží zejména jako informace pro zastupitelstvo obce o činnosti výborů. Nejběžnějším způsobem zveřejnění výstupů výborů tak bývá jejich projednání na zasedání zastupitelstva. Výbory sice **nemají zákonem stanovenou povinnost** k obecnímu **zveřejňování zápisů**, ale na druhou stranu tomu zákon nebrání a je tedy možné, resp. vhodné v rámci transparentnosti tyto zápisy zveřejňovat dobrovolně. V případě zveřejnění je nutné dbát na ochranu všech informací (resp. jejich částí), u nichž tak ukládá zákon.⁷⁷

Specifickým výborem, který může zřizovat zastupitelstvo obce v částech obce, je **osadní nebo místní výbor**.⁷⁸ 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. Osadní výbor je oprávněn:

- předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce,
- vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce,
- vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaným občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce.

71) § 95 odst. 2 zákona o obcích

72) § 117 odst. 2 zákona o obcích

73) § 117 odst. 3 zákona o obcích

74) § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích

75) § 118 odst. 2 a 3 zákona o obcích

76) § 74 zákona o obcích a nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev

77) § 5 odst. 7 a § 7 až § 11 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

78) § 120 a § 121 zákona o obcích

2.4.2 Rada obce – výkonný orgán

Rada obce je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti. Tvoří ji **starosta**, **místostarosta** (nebo místostarostové) a **další radní**. Starostu, místostarostu a další členy rady obce **si volíte** ze svých řad, a to hned na svém ustavujícím zasedání.⁷⁹ Když se vám volba nepovede hned na poprvé, nic se neděje. Funkci starosty bude nadále vykonávat dosavadní starosta až do zvolení nového starosty. Myslete i na to, že starosta a místostarosta musí být občanem ČR.

Počet členů rady je lichý. Nejmenší počet je 5, nejvíce 11, přičemž nesmí přesahovat třetinu počtu členů zastupitelstva. Radu obce nebudete volit, jestliže je počet členů zastupitelstva menší než 15.⁸⁰ V takovém případě (tj. v obcích, kde se rada obce nevolí) její pravomoci vykonává v omezeném rozsahu starosta.⁸¹ Zbytek kompetencí rady pak vykonává zastupitelstvo obce. Rada obce plní úkoly, jimiž ji pověřilo zastupitelstvo obce, a jemu se také zodpovídá. Kromě toho rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jeho usnesení.⁸²

Poklesne-li počet členů rady obce v průběhu funkčního období **pod 5 členů** a není-li na nejbližším zasedání zastupitelstva obce (tedy nejbližším od poklesu počtu členů rady pod 5) rada obce na počet minimálně 5 členů doplněna, **vykonává** od tohoto okamžiku pravomoc rady obce **zastupitelstvo obce**.

Poklesne-li v průběhu funkčního období **počet členů zastupitelstva obce pod 11** a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci, **končí činnost rady obce** uplynutím třicátého dne od uprázdnění mandátů v zastupitelstvu obce. Funkce rady obce vykonává v takovém případě zastupitelstvo obce.

Zastupitelstvo obce může výkon těchto pravomocí v obou případech zcela či zčásti svěřit starostovi obce,⁸³ s výjimkou některých pravomocí uvedených v zákoně.⁸⁴

Radě obce zákon vyhrazuje v samostatné působnosti:⁸⁵

- 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 obce,
- rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,
- vydávat nařízení obce,
- projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce,
- stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a rušit odbory a oddělení obecního úřadu,
- na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem,
- zřizovat a rušit podle potřeby komise rady obce (dále jen „komise“), jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,

- stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,
- přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,
- stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- schvalovat organizační řád obecního úřadu,
- plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem,
- schvalovat účetní závěrku obcí zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni.

Radě obce také náleží rozhodování o ostatních záležitostech v samostatné působnosti, které nejsou vyhrazené zastupitelstvu nebo které si zastupitelstvo nevyhradí.⁸⁶ Jde o tzv. **zbytkovou pravomoc rady** obce. Rada může tyto nevyjmenované pravomoci svěřit zcela nebo zčásti starostovi nebo obecnímu úřadu. Rozhodování o právních jednáních, souvisejících s činností obecní policie, může rada svěřit obecní policii. Pokud si ovšem nějakou pravomoc jako zastupitelstvo vyhradíte, znamená to, že rada, potažmo starosta nebo obecní úřad nemůže v této věci rozhodovat, a to až do okamžiku, než vyhrazení zrušíte.

Schůze rady obce je zákonem upravena jen velmi obecně. Není stanovena četnost (schází se dle potřeby), místo ani organizační zajištění. Jednou ze zásad schůze rady obce je pak její **neveřejnost**. Schůze rady obce se tak účastní pouze její členové a tajemník obecního úřadu. Rada obce může k jednotlivým bodům přizvat další členy zastupitelstva obce či další osoby (např. vedoucí odborů obecního úřadu). Způsob jednání rady obce a všechny formality je vhodné upravit jejím jednacím řádem.⁸⁷

Ze své schůze pořizuje rada obce **zápis**, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady obce, schválený pořad schůze rady obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis ze schůze rady obce musí být **pořízen do 7 dnů od jejího konání**. O námitkách člena rady obce proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady obce. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce.

Komise rady obce

Ty si rada obce může zřizovat jako své iniciativní a poradní orgány.⁸⁸ 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,

79) § 91 odst. 1 zákona o obcích

80) § 99 odst. 3 zákona o obcích

81) § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích

82) § 102 odst. 1 zákona o obcích

83) § 100 odst. 1 zákona o obcích

84) § 102 odst. 4 zákona o obcích

85) § 102 odst. 2 zákona o obcích

86) § 102 odst. 3 zákona o obcích

87) § 101 odst. 4 zákona o obcích

88) § 122 zákona o obcích

kteřá prokáže, že má pro svěřený úsek přenesené působnosti zvláštní odbornou způsobilost, pokud zákon nestanoví jinak. Na prokázání zvláštní odborné způsobilosti se obdobně vztahují ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků.⁸⁹ Komise při výkonu svěřeného úseku přenesené působnosti odpovídá starostovi obce, avšak ve správním řízení je nadřízeným orgánem krajský úřad.

2.4.3 Pravomoc zastupitelstva obce a rady obce vůči obchodním společnostem, v nichž má obec majetkovou účast

Zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodovat o **založení nebo rušení** právnických osob a o **účasti** v již založených právnických osobách a **schvalovat** zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakladací smlouvy a stanovy (dále jen **základní dokumenty**) těchto právnických osob. Pravomoc schvalovat základní dokumenty právnických osob se vztahuje i na **jejich změny**. Rozhoduje-li např. o změně zakladatelského dokumentu valná hromada právnické osoby, musí mít zástupce obce před jednáním valné hromady k dispozici usnesení zastupitelstva obce, kterým se změna schvaluje.

Zastupitelstvo obce **deleguje zástupce obce na valnou hromadu** obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast. Zákon z této pravomoci výslovně vyjímá případy, kdy je obec jediným společníkem obchodní společnosti (pravomoc rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka náleží radě obce). Zastupitelstvo obce dále **navrhuje zástupce** obce do **ostatních orgánů obchodních společností**, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhuje jejich odvolání. Tato pravomoc se neuplatní, pokud je obec v postavení jediného společníka. V takovém případě rozhoduje rada obce. **Rada** obce plní vůči obchodním společnostem úkoly **zakladatele**, s výjimkou těch, které jsou ve vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce. Plnění úkolů zakladatele je nutné posuzovat podle konkrétní právní úpravy dané obchodní společností.

Pokud je **obec jediným společníkem obchodní společnosti**, pak ve věcech obce jako jediného společníka **rozhoduje rada obce**. V takovém případě nepůsobí ve vztahu k této společnosti valná hromada, ale její rozhodování činí obec jakožto jediný společník. Za obec přijímá rozhodnutí rada obce ve své vyhrazené pravomoci postupem podle zákona o obcích. Pokud se **rozhodování týká pravomoci vyhrazené zastupitelstvu**, pak rozhodnutí rady obce z pozice jediného společníka musí předcházet rozhodnutí zastupitelstva. Jedná se zejména o rozhodnutí o založení či zrušení obchodní společnosti, nebo schválení či změnu základního dokumentu. V těchto případech je nutné, aby **rozhodnutí rady při výkonu pravomoci valné hromady předcházelo rozhodnutí zastupitelstva**.⁹⁰ V obou případech se jedná o vyhrazenou pravomoc daného orgánu obce. Rada nemůže rozhodnout v rozporu s předchozím rozhodnutím zastupitelstva.

Rozdělení pravomocí mezi radu a zastupitelstvo se obdobně uplatní i u **příspěvkových organizací** obcí. Rozhodování o zřízení či zrušení příspěvkové organizace, schvalování zřizovací listiny a její změny, náleží do vyhrazené pravomoci zastupitelstva

obce. Rada obce plní vůči příspěvkové organizaci úkoly zřizovatele. Rada jmenuje a odvolává ředitele příspěvkové organizace, stanoví mu plat a přiznává odměnu.

2.4.4 Starosta obce, místostarosta obce

Starosta zastupuje obec navenek⁹¹ a za výkon své funkce **odpovídá zastupitelstvu**. Starosta může právní úkony, podléhající schválení kolektivním orgánem, provádět **jen po předchozím schválení** příslušným orgánem, protože o většině otázek v samostatné působnosti rozhodují kolektivní orgány obce, tedy zastupitelstvo obce nebo rada obce. Výjimkou jsou obce, kde se rada nevolí a kde její pravomoci vykonává právě starosta. Bez předchozího schválení příslušným orgánem jsou tyto úkony **od počátku neplatné**.⁹² To mějte na paměti, když budete podepisovat například různé smlouvy nebo dodatky k nim. Jako starosta obce nemůžete vytvářet sám vůli obce, tuto vůli můžete jen navenek sdělovat a projevovat. Je třeba myslet na to, že absence řádného projednání nemá důsledky pouze rovinně neplatnosti právního jednání, nýbrž v sobě nese i znaky zneužití pravomoci úřední osoby, přičemž tak může mít i důsledky trestněprávní či majetkoprávní (pokud by svolným jednáním starosty vznikla obci škoda).

V praxi se občas vyskytují pochybnosti, zda je určitý úkon oprávněn starosta (resp. místostarosta) provádět sám, nebo je k němu oprávněn až po projednání v příslušném orgánu obce. V takových chvílích, především s ohledem na možné (trestněprávní či obecně majetkoprávní) účinky jednání, je namístě daný úkon v orgánech obce projednat. Rovněž je namístě, aby orgán, který věc projednal, uvedl rozsah pověření pro starostu (místostarostu) přímo do textu přijatého usnesení, čímž bude jednání obce (za obec) dostatečně právně jisté.⁹³

Starosta:

- odpovídá za včasné objednání přezkoumání 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; jmenuje, odvolává a stanoví plat vedoucímu odboru, jen není-li zřízena rada obce,
- může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech,
- může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku,
- odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce,
- zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu,

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

90) viz rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 13. 6. 2017, č. j. 59 A 2/2017-57

91) § 103 odst. 1 zákona o obcích

92) § 41 odst. 2 a 3 zákona o obcích

93) POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 647

- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce,
- plní další úkoly stanovené zákonem o obcích a zvláštními zákony,
- 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 obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce,
- podepisuje právní předpisy obce,
- může pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné, a věc předložit k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce.

Zástupcem starosty je **místostarosta**. Na zastupitelstvu můžete zvolit i více místostarostů, jimž můžete svěřit některé úkoly. Ten, kterého určíte, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta ze zákonem určených důvodů nevykonává svou funkci (dočasná pracovní neschopnost, karanténa, těhotenství nebo péče o dítě do čtyř let věku a dovolená).⁹⁴ Místostarosta určený k zastupování starosty vykonává všechny úkoly, které přísluší ze zákona starostovi. Místostarosta spolu se starostou podepisuje právní předpisy obce,⁹⁵ tedy obecně závazné vyhlášky a nařízení obce. V případě více místostarostů je nutné stanovit, který z místostarostů je k podpisu právních předpisů obce spolu se starostou oprávněn.

Starosta obce nemůže ukládat úkoly zastupitelstvu ani radě, neboť není nadřízeným orgánem ani zastupitelstva obce, ani rady obce. Naproti tomu má jak **zastupitelstvo obce**, tak **rada obce**, právo **úkolovat** svým usnesením **starostu obce**, který má zákonnou povinnost takto svěřené úkoly těmito orgány plnit.

Jako starosta obce nemůžete **úkolovat místostarostu**, neboť vám není funkčně podřízen, i když je určen jako váš zástupce. Touto funkcí ho pověřilo **zastupitelstvo obce**, a je tak oprávněno ho úkolovat, stejně jako **rada obce**, pokud je u vás zřízena.

2.4.5 Obecní úřad

Obecní úřad tvoří **starosta**, **místostarosta** (místostarostové), **tajemník obecního úřadu**, (je-li tato funkce zřízena) a **zaměstnanci obce** zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta.⁹⁶ Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu **odborné a oddělení**.⁹⁷

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, které patří do působnosti jiného orgánu (například vydávání nařízení, krizové řízení, přestupková komise), nebo které jsou delegovány na komise rady.

V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se funkce **tajemníka obecního úřadu** zřizuje ze zákona, ostatní obce si mohou tuto funkci zřídit

podle své potřeby.⁹⁸ Tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává starosta **s předchozím souhlasem ředitele krajského úřadu**.⁹⁹ Bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné. Případné důvody pro odvolání tajemníka obecního úřadu stanovuje zákon o úřednících.¹⁰⁰ Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu **starostovi**.¹⁰¹ Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.

Tajemník:

- zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce (například přestupkové řízení svěřené komisi pro projednávání přestupků),
- plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou,
- stanoví podle zvláštních právních předpisů platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu,
- plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu,
- vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevydává-li je rada obce,
- zúčastňuje se zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním.¹⁰²

Funkce tajemníka obecního úřadu je neslučitelná s výkonem funkce člena zastupitelstva obce, jehož obecního úřadu je tajemníkem. Tajemník nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích.

2.4.6 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 a jmenuje a odvolává jejich členy.¹⁰³ Tyto zvláštní orgány obce vykonávají pouze přenesenou působnost. Jde především o **komisi pro projednávání přestupků** podle zákona o přestupcích.¹⁰⁴ V čele takové komise musí stát osoba, která splňuje požadavky na oprávněnou úřední osobu.¹⁰⁵ Dalším zvláštním

94) § 104 odst. 1 zákona o obcích

95) § 104 odst. 2 zákona o obcích

96) § 109 odst. 1 zákona o obcích

97) § 109 odst. 2 a § 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích

98) § 110 odst. 1 zákona o obcích

99) § 103 odst. 3 zákona o obcích

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

101) § 110 odst. 2 zákona o obcích

102) § 110 odst. 5 zákona o obcích

103) § 106 zákona o obcích

104) § 61 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky

105) § 111 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

orgánem obce je **povodňová komise** podle zákona o vodách,¹⁰⁶ jejímž předsedou je vždy starosta obce, nebo **komise pro sociálně právní ochranu dětí**¹⁰⁷.

2.4.7 Písemnosti a použití razítka¹⁰⁸

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

Na písemnosti vyhotovené v samostatné působnosti se použije razítko obce, které nesmí být zaměnitelné s razítkem s malým státním znakem. Obce mohou používat razítka obce v případech, kdy není zvláštním zákonem¹⁰⁹ stanovena povinnost užívání úředního razítka s malým státním znakem.

Na rozhodnutí a jiné listiny osvědčující důležité skutečnosti, které se vydávají při výkonu přenesené působnosti (výkonu státní moci), patří razítka s malým státním znakem (úřední razítka). Má kulatý tvar o průměru 20 mm, 25 mm nebo 36 mm, malý státní znak je vyobrazen uvnitř kruhu, na jehož obvodu je označení oprávněné osoby (tedy například „obecní úřad XY“), popřípadě i označení její organizační součásti a sídla. Používá-li oprávněná osoba více úředních razítek, musí tato razítka obsahovat i pořadová čísla. Otisk úředního razítka je jednobarevný.¹¹⁰

Úřední razítka nesmí být používána na písemnosti orgánů obce vyhotovované v samostatné působnosti obce, nejde-li o zákonem stanovené výjimky (typicky rozhodnutí vydaná v samostatné působnosti obce, ale v režimu správního řádu – např. rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím). Úředním razítkem tak zásadně nemají být opatřovány obecně závazné vyhlášky obcí, smlouvy uzavírané obcí, zápisy/usnesení ze zasedání zastupitelstva a schůzí rady apod.

Časté otázky

- 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.
- Lze omezit či jinak upravit v jednacím řádu práva občana obce vyjádřit se?** Občan obce má podle zákona¹¹¹ právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Bližší podmínky stanovené jednacím řádem mohou výkon tohoto práva pouze přiměřeným způsobem usměrnit, nemohou jej však zcela vyloučit či stanovit taková omezení, která by jeho výkon de facto znemožnila.

- Může být člen zastupitelstva obce v pracovněprávním vztahu s obcí?** Ano, může, ale předmětem pracovněprávního vztahu mezi zastupitelem a obcí nesmí být výkon činností, které spadají do výkonu funkce člena zastupitelstva obce (může jít např. o úklidové práce, manuální práce). Zastupitelstvo obce musí se vznikem pracovněprávního vztahu mezi obcí a členem zastupitelstva vyslovit souhlas.

2.5 Odměňování

Od 1. ledna 2018 se změnila koncepce v odměňování zastupitelů. **Zastupitelstvo obce o výši odměn uvolněných členů nerozhoduje.** Odměna je uvolněným členům zastupitelstva obce poskytována ze zákona. **Uvolněný člen zastupitelstva má nárok na měsíční odměnu** za výkon funkce, což znamená, že mu ji obec musí vyplácet, a to ode dne, kdy byl zvolen do funkce, za kterou odměna náleží. **Uvolněnému členovi zastupitelstva obce, který je poslancem, senátorem nebo členem vlády,** poskytuje obec **odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny,** která by jinak náležela uvolněnému členovi zastupitelstva obce. Konkrétní výši odměn poskytovaných uvolněným členům zastupitelstva stanoví nařízení vlády.¹¹²

Neuvolněným členům zastupitelstva naproti tomu odměna být poskytnuta **může,¹¹³ ale nemusí.** Rozhodování o výši odměny a o dni, od kdy jim měsíční odměna náleží, je zcela na vás, na zastupitelstvu. Odměna nesmí překročit maximální výši odměny stanovenou nařízením vlády. Zastupitelstvo obce stanoví výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce za měsíc, a to částkou v celých korunách. Může přitom přihlídnout k plnění individuálních úkolů, které jednotlivým neuvolněným členům zastupitelstva obce uložilo, a předem stanoveným způsobem k jejich účasti na jednání orgánů obce, jejichž jsou členy. Výjimkou je **neuvolněný člen zastupitelstva, který vykonává funkci starosty.** Tomu **náleží odměna ze zákona,** a to v rozmezí od 0,3 do 0,6násobku výše odměny, která by náležela uvolněnému členovi zastupitelstva obce ve funkci starosty. Konkrétní výši odměny stanoví v uvedeném rozmezí zastupitelstvo. Pokud by tak zastupitelstvo neučinilo, pak mu náleží odměna ve výši 0,3násobku, a to ode dne zvolení do funkce starosty. Nárok na určitou výši odměny vzniká nejdříve ode dne, kdy o tom zastupitelstvo rozhodlo, nemůže být tedy založen se zpětnou platností. Splatnost odměny je měsíční, jiný časový interval nepřípadá v úvahu.

106) § 77 odst. 3 a § 78 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

107) § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí

108) § 111 zákona o obcích

109) č. zákon 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů

110) § 6 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů

111) § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

112) nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků

113) § 72 zákona o obcích

Výše odměny je stanovena v závislosti na zastávané **funkci a velikostní kategorii obce**.¹¹⁴ Pro zařazení obce do příslušné velikostní kategorie je rozhodný počet obyvatel obce, kteří byli hlášeni v obci k trvalému pobytu k 1. lednu kalendářního roku v roce voleb, a to po celé funkční období. Do rozhodného počtu obyvatel se započítávají také cizinci, ale pouze ti, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu. Změna počtu obyvatel v průběhu funkčního období má vliv pouze za situace, kdy se počet obyvatel změní o více než 20 % oproti původnímu počtu a nový počet obyvatel zařadí obec do nové velikostní kategorie. Tyto podmínky musí být splněny současně. V takovém případě se obec pro stanovení výše odměn členů zastupitelstva obce od následujícího kalendářního roku řadí do nové velikostní kategorie.

V případě, že bude uvolněný člen zastupitelstva zvolen do více funkcí souběžně, bude náležet odměna jen za jednu z nich, a to za tu, za kterou náleží nejvyšší odměna. Neuvolněnému členovi zastupitelstva může být souhrnně poskytována odměna za souběh maximálně tří funkcí. Konkrétně může být odměňován jen za souběžný výkon člena rady obce, předsedy nebo člena výboru zastupitelstva obce, předsedy nebo člena komise rady obce anebo předsedy nebo člena zvláštního orgánu obce. Do tohoto souběhu se nesmí započítávat výkon funkce člena zastupitelstva (tj. výkon člena zastupitelstva obce bez další funkce). O nároku na **souhrnnou odměnu** rozhoduje zastupitelstvo. Pokud zastupitelstvo obce nerozhodne o poskytnutí souhrnné odměny, náleží neuvolněnému členovi zastupitelstva obce odměna za funkci, za kterou mu náleží nejvyšší odměna schválená zastupitelstvem obce.

Zastupitelstvo může zvýšit odměnu neuvolněného člena zastupitelstva, pokud je pověřen řízením obecní policie nebo oddáváním snoubenců.¹¹⁵ Toto zvýšení není možné přiznat starostovi za řízení obecní policie a starostovi a místostarostovi za oddávání, neboť tato činnost výslovně patří k jejich funkci.

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

Členovi zastupitelstva obce může obec poskytnout **mimořádnou odměnu** za splnění mimořádných nebo zvlášť významných úkolů obce. O poskytnutí mimořádné odměny rozhoduje zastupitelstvo. Zákon stanoví podmínky pro mimořádnou odměnu i její maximální souhrnnou výši.¹¹⁶ Návrh na poskytnutí mimořádné odměny členovi zastupitelstva obce musí být uveden jako samostatný bod navrženého programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Mimořádná odměna představuje nenárokovou formu odměňování členů zastupitelstva obce. Členovi zastupitelstva obce může být vyplacena až po přijetí příslušného usnesení zastupitelstva obce.

Zákon pamatuje i na **dlouhodobé zastupování** trvale nepřítomného starosty, a to formou nároku na zvýšenou odměnu za výkon funkce. **Zvýšená odměna**¹¹⁷ bude ze zákona poskytována místostarostovi obce, pokud bude po dobu delší než čtyři týdny nepřetržitě zastupovat starostu v době jeho

nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci, a je-li odměna stanovená starostovi vyšší.

A teď, jak to je, jste-li uvolněným členem zastupitelstva a nevykonáváte funkci z důvodu dočasné **pracovní neschopnosti**, karantény, těhotenství nebo péče o dítě do čtyř let věku nebo ošetřování člena domácnosti. Obec vám po dobu dočasné pracovní neschopnosti bude poskytovat odměnu ve snížené výši. Za každý kalendářní den od prvního do čtrnáctého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény vám jako uvolněnému zastupiteli náleží odměna ve výši 60 % jedné třicetiny odměny. Zjištěná hodnota jedné třicetiny se upraví obdobným způsobem, jakým se upravuje denní vyměřovací základ pro stanovení nemocenského z nemocenského pojištění. Po zbývajících dny pracovní neschopnosti, tj. od 15. dne do ukončení pracovní neschopnosti, vám nenáleží odměna, ale budou vám poskytovány dávky nemocenského pojištění v působnosti místně příslušné okresní správy sociálního zabezpečení.

V rámci odměňování členů zastupitelstva obce platí, že jakákoliv odměna či plnění mohou být členovi zastupitelstva obce přiznány pouze v případě, že to umožňuje zákon o obcích. Pokud možnost odměny či plnění ve prospěch člena zastupitelstva obce zákon neupravuje, není možné, aby byly taková odměna či plnění zastupiteli poskytnuty. Zákon výslovně stanoví možnost zastupitelům poskytnout **příspěvky z peněžního fondu** nebo z rozpočtu obce, a to taxativním způsobem (lze poskytnout jen v zákoně vyjmenované příspěvky). Příspěvky zastupitelům lze poskytnout za obdobných podmínek a v obdobné výši jako zaměstnancům obce. Zákon rozlišuje mezi příspěvky, které lze poskytnout jen uvolněným zastupitelům, a příspěvky, které lze poskytnout jak uvolněným, tak neuvolněným zastupitelům.¹¹⁸ O poskytnutí těchto příspěvků může rozhodnout výhradně zastupitelstvo obce. Obec nesmí členovi zastupitelstva obce poskytnout za výkon funkce člena zastupitelstva obce dar, a to ani po skončení výkonu funkce.

V případě zániku mandátu, odvolání nebo vzdání se funkce v průběhu funkčního období vzniká stanovenému okruhu členů zastupitelstev při splnění podmínek stanovených zákonem nárok na **odchodné**.¹¹⁹ Neuvolněnému zastupiteli, který vykonává funkci starosty nebo místostarosty, a uvolněnému zastupiteli poskytne obec odchodné, pokud jim ke dni zániku mandátu (nebo odvolání a vzdání se funkce) zastupitele náležela odměna. K tomu, aby bylo vyplaceno odchodné, musí být naplněna podmínka, že končící zastupitel nebude následně zvolen do funkce uvolněného zastupitele nebo do funkce neuvolněného zastupitele, který vykonává funkci starosty nebo místostarosty, za niž mu náleží odměna. Stejně tak odchodné nenáleží zastupiteli, který byl pravomocně odsouzen za některé trestné činy. Odchodné je závislé na počtu celých ukončených po sobě jdoucích let výkonu funkce. Odchodné se

114) § 73 zákona o obcích a nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků

115) § 74 odst. 1 zákona o obcích

116) § 76 zákona o obcích

117) § 75 zákona o obcích

118) § 80 zákona o obcích

119) § 77 a 78 zákona o obcích

stanoví ve výši odměny, která členovi zastupitelstva obce náležela za měsíc ke dni zániku mandátu nebo ke dni odvolání nebo vzdání se funkce, a přičte se k ní násobek této částky a počtu celých ukončených po sobě jdoucích let výkonu funkce (nejvíce však tři roky). Maximálně tak můžete dosáhnout **čtyřnásobku měsíční odměny**. Odchodné se vyplácí jednorázově.

Vykonáváte-li funkci **uvolněného člena** zastupitelstva, máte také **nárok na dovolenou**, a to v délce pěti týdnů za kalendářní rok (tj. 35 kalendářních dnů).¹²⁰ Nejvýše 25 dnů dovolené může připadnout na pondělí až pátek, pokud tento den není svátkem. Zákonem je tak výslovně stanoveno, že část nároku na dovolenou připadá též na sobotu, neděli a svátky, protože jako uvolnění členové zastupitelstva obce nemáte týdenní pracovní dobu jako zaměstnanci v pracovním poměru. Nárok na dovolenou se vám krátí úměrně s délkou výkonu uvolněné funkce během kalendářního roku. Během dovolené vám náleží měsíční odměna. V případě, že jste si nestačili vyčerpat dovolenou u zaměstnavatele, který vás uvolnil, poskytne vám ji obec. Pokud nevyčerpáte dovolenou za kalendářní rok, ve kterém jste s funkcí skončili, **může** vám na základě žádosti obec **poskytnout náhradu**¹²¹ za nevyčerpanou dovolenou nebo její část. Uvolňující zaměstnavatel by vám poskytl zbývající část dovolené za příslušný kalendářní rok, která nebyla vyčerpana nebo nahrazena. Nevyčerpaná dovolená z předchozího kalendářního roku se nepřevádí, ani ji nelze nahradit. Nárok na dovolenou je upraven odlišně od zákoníku práce. Jestliže si nevyčerpáte dovolenou v příslušném kalendářním roce, **převádí se** vám do příštího roku a čerpá se přednostně. Do dalšího kalendářního roku se již nárok **nepřevádí**, a nebyl-li vyčerpan do 31. prosince bezprostředně následujícího roku, **bez náhrady propadá**.

Nárok na poskytování **cestovních náhrad**, a to ve výši a za podmínek stanovených právními předpisy platnými pro zaměstnance v pracovním poměru, tzn. zákoníkem práce, máte vždy bez ohledu na to, zda jste uvolněnými či neuvolněnými členy zastupitelstva obce. Zastupitelstvu je vyhrazeno stanovit obecné zásady poskytování cestovních náhrad.¹²² Podmínky, které mohou ovlivnit poskytování a výši cestovních náhrad, zejména dobu a místo nástupu a ukončení cesty, místo plnění úkolů, způsob dopravy a ubytování, vám určí před zahájením pracovní cesty písemnou formou starosta, nestanoví-li tak zastupitelstvo v zásadách.

Problematika odměňování má řadu specifík a často dochází ke změnám. Doporučujeme proto sledovat metodická doporučení Ministerstva vnitra na jeho webových stránkách.¹²³

Časté otázky

- 1. Může se člen zastupitelstva obce vzdát své odměny ve prospěch obce nebo nestátní neziskové organizace v obci?** Nemůže. Zastupitel tak může učinit až po vyplacení této odměny zastupiteli (tedy po odvedení zákonných odvodů). Je plně na vůli zastupitele, jak s vyplacenou odměnou naloží. Může konkrétní částku poskytnout např. formou daru konkrétnímu subjektu podle svého uvážení.
- 2. Jak odměnit členy komisí a výborů, kteří nejsou zastupiteli obce?** Zastupitelstvu obce je vyhrazena pravomoc

rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů obce.¹²⁴ Zákon nespécifikuje formu poskytování. Odměnu nelze poskytovat prostřednictvím některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, jelikož člen výboru či komise vykonává veřejnou funkci založenou volbou nebo jmenováním příslušným orgánem obce.

- 3. Je třeba čerpání dovolené oznamovat a evidovat?** Ano. Zákon o obcích stanoví obecnímu úřadu povinnost vést evidenci o čerpání dovolené uvolněných členů zastupitelstva obce a členům zastupitelstva obce povinnost oznámit předem čerpání dovolené obecnímu úřadu prostřednictvím starosty.¹²⁵ Čerpání dovolené uvolněným členem zastupitelstva obce ale není podmíněno souhlasem starosty, neboť mezi starostou a dalšími členy zastupitelstva obce nelze hořit o vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

2.6 Právní předpisy obce

2.6.1 Proces vydávání právních předpisů

Obce mohou vydávat vlastní právní předpisy. Právní předpisy vydané v samostatné působnosti obce se nazývají **obecně závazné vyhlášky** a právní předpisy vydané v rámci přenesené působnosti se nazývají **nařízení**.

Obecně závazné vyhlášky, které vydává obec ve své **samostatné působnosti**, patří do tzv. původní, originální právně normotvorné pravomoci. Pravomoc obce vydávat obecně závazné vyhlášky je stanovena přímo v Ústavě České republiky.¹²⁶ K vydávání obecně závazných vyhlášek, pokud jimi mají být regulovány záležitosti spadající do samostatné působnosti, tak již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují, i když jejich prostřednictvím ukládají povinnosti. Výjimku tvoří jen daně a poplatky, ty lze ukládat pouze na základě zákona. V duchu Ústavy 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. Místní působnost obecně závazných vyhlášek je vymezena územím obce, která ji vydala. Vydávání obecně závazných vyhlášek je blíže upraveno v zákoně o obcích.

Povinnosti může obec ukládat obecně závaznou vyhláškou¹²⁷ především:

- k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména 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 vyko-

120) § 81a zákona o obcích

121) § 81a odst. 6 zákona o obcích

122) § 81 zákona o obcích

123) <http://www.mvcr.cz/odk2/>

124) § 84 odst. 2 písm. v)

125) § 81a odst. 10

126) čl. 104 odst. 3 Ústavy

127) § 10 zákona o obcích

návat 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, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- stanoví-li tak zvláštní zákon (specifická zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek lze nalézt v řadě zvláštních zákonů).

K posouzení formální a obsahové stránky obecně závazné vyhlášky představil Ústavní soud¹²⁸ tzv. „test čtyř kroků“, který lze považovat za východisko při rozhodování o souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem. Test čtyř kroků sestává:

1. z přezkumu pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky,
2. ze zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti,
3. ze zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost,
4. z přezkumu obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska „rozumnosti“.

Nařízení obce jsou druhým typem právních předpisů. Obec je vydává ve své **přenesené působnosti**, a to na základě a v mezích zákona, je-li k tomu zákonem zmocněna.¹²⁹ 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. To, zda obec nařízení vydá, či nikoliv, je ale otázkou její úvahy. Vydání nařízení by bylo povinností obce, jen pokud by to zvláštní zákon stanovil (v rámci zmocnění k vydání nařízení). 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).¹³⁰

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. Uveden by měl být i důvod, proč je navrhovaná úprava potřeba a zda bude mít obec vůli a prostředky dodržování obecně závazné vyhlášky vymáhat.

Podmínkou **platnosti** právního předpisu obce je jeho **vyhlášení**. Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce se od 1. ledna 2022 vyhláší jejich **zveřejněním ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů**¹³¹ (dále jen „Sbírka právních předpisů“) jakožto informačním systémem veřejné správy. Způsob vyhlášení a podmínky nabytí platnosti a účinnosti obecně závazných vyhlášek a nařízení obce podrobně stanoví zvláštní zákon.¹³² Zveřejnění ve Sbírce právních předpisů provede obec, která obecně závaznou vyhlášku nebo nařízení vydala, zasláním jejího textu v otevřeném a strojově čitelném formátu a jejích metadat prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky zřízené Ministerstvem vnitra. Správcem Sbírky právních předpisů je Ministerstvo vnitra.

Po odeslání obecně závazné vyhlášky nebo nařízení obce do Sbírky právních předpisů bude do datové schránky obce zasláno vyrozumění o vyhlášení ve Sbírce právních předpisů. K **vyhlášení** obecně závazné vyhlášky nebo nařízení **dochází jejich doručení** do Sbírky právních předpisů. Obec následně **zveřejní oznámení o vyhlášení** obecně závazné vyhlášky nebo nařízení ve Sbírce právních předpisů na úřední desce obecního úřadu (fyzické i elektronické), a to po dobu alespoň 15 dnů ode dne, kdy byla o výše uvedeném vyhlášení vyrozuměna. V oznámení musí být uvedeno označení vyhlášeného právního předpisu a datum a čas jeho vyhlášení ve Sbírce. Jako oznámení o vyhlášení právního předpisu lze využít vyrozumění o vyhlášení právního předpisu, které obec obdrží do datové schránky. Oznámení o vyhlášení právního předpisu slouží pro zlepšení informovanosti veřejnosti o tom, že obec určitý právní předpis vydala. Jde o zákonnou povinnost obcí, její **porušení však nemá vliv na vyhlášení právního předpisu**.

V případech, kdy by **z technických důvodů na straně Sbírky právních předpisů** nebylo možné obecně závazné vyhlášky a nařízení obce vyhlásit uvedeným způsobem, mají obce ve výjimečných případech možnost do doby odstranění uvedené překážky vyhlášovat **náhradním způsobem** na vlastních úředních deskách. Takto vyhlášené obecně závazné vyhlášky a nařízení obce pak dodatečně vloží do Sbírky právních předpisů po odstranění překážky. Náhradní způsob lze využít, pouze pokud v době trvání překážky nastane objektivně nutná potřeba neprodleně vyhlásit obecně závaznou vyhlášku nebo nařízení. O překážce technického důvodu jsou obce informovány na úřední desce Ministerstva vnitra.

Ve vztahu k **dosavadním platným a účinným** obecně závazným vyhláškám a nařízením (vydaným před 1. lednem 2022) je obcím stanoveno **tříleté přechodné období** pro jejich vložení do Sbírky právních předpisů. Obecně závazné vyhlášky a nařízení, které **nebudou** během uvedené tříleté lhůty do Sbírky právních předpisů **vloženy, pozbydou platnosti k 1. lednu 2025**.

128) nález Pl. ÚS 63/04 (č. 210/2005 Sb.)

129) čl. 79 odst. 3 Ústavy a § 11 zákona o obcích

130) § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích

131) <https://sbirkapp.gov.cz/>

132) zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

Od platnosti je třeba odlišovat **účinnost**.¹³³ Ta obecně (ne-li v právním předpisu obce výslovně stanoveno něco jiného) nastává **patnáctým dnem** následujícím po dni vyhlášení. Rozlišování těchto dvou okamžiků má svůj dobrý důvod, neboť teprve okamžikem účinnosti (jakéhokoliv právního předpisu) vznikají fyzickým a právníckým 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 dříve, než počátkem patnáctého dne následujícího po dni jejího vyhlášení, **nejdříve však počátkem dne následujícím po dni jejich vyhlášení**. K tomuto prostředku by ale obec měla sahat skutečně jen v naléhavých a výjimečných případech. Je-li pro to důvod spočívající **v ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí**, lze stanovit, že právní předpis nabude účinnosti hned **dnem vyhlášení**. Což je nutno v jeho textu opět výslovně uvést.

Obec, která právní předpis vydala, odpovídá za úplnost a správnost obsahu právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce právních předpisů a jeho metadat.

Zjistí-li obec rozdíl mezi textem právního předpisu, který byl schválen příslušným orgánem obce, a textem právního předpisu, který byl následně vyhlášen ve Sbírce právních předpisů, může obec, která předpis vydala, provést **opravu textu**. Oprava se provádí prostřednictvím zvláštního elektronického formuláře. Původní text opravovaného předpisu zůstává ve Sbírce uchován. Tento postup **neslouží k opravě chyb, formální korektury či úpravám textu schváleného právního předpisu**.

Obec může provést **opravu nesprávnosti v metadatech** v případě, kdy dojde k závěru o zjevné neprávosti metadat. Opět se použije zvláštní elektronický formulář. Opravu metadat může provést i správce Sbírky právních předpisů (Ministerstvo vnitra). O opravě musí správce Sbírky danou obec vyrozumět.

Pokud obec zveřejní právní předpis v jiném než otevřeném, popřípadě strojově čitelném formátu (např. vloží obrázkový sken právního předpisu), provede opravu nahráním textu právního předpisu v otevřeném a strojově čitelném formátu. Oprava se provádí prostřednictvím zvláštního elektronického formuláře. Zjistí-li správce Sbírky právních předpisů, že obec zveřejnila právní předpis v nesprávném formátu, vyzve ji k provedení opravy.

Pokud obec zveřejní ve Sbírce právních předpisů dokument, **kteří není právním předpisem**, může opravu provést **pouze správce Sbírky právních předpisů na základě žádosti obce** (bez žádosti obce nelze výmaz provést). Správce Sbírky právních předpisů dokument na základě žádosti obce vymaže pouze

tehdy, dojde-li jednoznačně k závěru, že se nejedná o právní předpis obce. Zjistí-li správce Sbírky v rámci své činnosti, že dokument zveřejněný ve Sbírce právních předpisů není právním předpisem, upozorní na tuto skutečnost obec prostřednictvím datové schránky.

Nově vyhlášené právní předpisy již **obce nemusí číslovat**. Číslování obstarává automatizovaně Sbírka právních předpisů v návaznosti na okamžik jejich vyhlášení (zaslání do Sbírky). Právní předpisy obcí se označují arabskými čísly v souvislé řadě. Pro právní předpisy každé obce se vede samostatná číselná řada. Číselná řada se uzavírá vždy koncem kalendářního roku.

Na webových stránkách obce musí být uveden alespoň odkaz na webové stránky Sbírky právních předpisů, kde jsou právní předpisy obce zveřejněny. V úředních hodinách musí obec umožnit bezplatné nahlížení do Sbírky právních předpisů v elektronické podobě.

Orgán obce, který vydal právní předpis, jej **může změnit nebo zrušit** pouze formou téhož právního předpisu. Obecně závazná vyhláška tedy může být změněna nebo zrušena pouze jinou obecně závaznou vyhláškou. Nařízení obce může být změněno nebo zrušeno pouze nařízením obce. V případech nezákonných obecně závazných vyhlášek a nařízení může dojít k jejich **zrušení i rozhodnutím Ústavního soudu**.

2.6.2 Formální a legislativní náležitosti právních předpisů obce

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, ale nezakládá neplatnost obecně závazné vyhlášky či nařízení obce. Jedinou podmínkou platnosti právního předpisu obce je jeho vyhlášení ve Sbírce právních předpisů.

Formální a legislativně-technické náležitosti právních předpisů obcí stanoveny nejsou. Je však vhodné a lze doporučit přiměřeně aplikovat legislativně-technické zvyklosti uvedené v Legislativních pravidlech vlády.¹³⁴ Právní předpisy obce mají mít **normativní** obsah, nemají být mnohomluvné a upravovat věci, které jsou samozřejmé. Jednotlivá ustanovení je třeba formulovat tak, aby si navzájem neodporovala a neumožňovala různý výklad. Právní předpisy mají abstraktní charakter, což znamená, že se vztahují na neurčitý počet subjektů (fyzických a právníckých osob) a na neurčitý počet případů stejného druhu, které v budoucnosti nastanou. Mají tedy vymezovat určitou obecnou skutkovou podstatu, a nikoliv řešit nějaký konkrétní případ. Pokud jsou v právních předpisech obcí použity pojmy, které nejsou v právní terminologii běžné, je vhodné, aby tyto pojmy právní předpis obce řádně definoval. Nejasnost a nesrozumitelnost používaných výrazů snižuje právní jistotu adresátů normy a způsobuje výkladové problémy.

133) § 4 odst. 2 a 3 zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

134) https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LEGISLATIVNI-PRAVIDLA-VLADY_platne-od-1-2-2018.pdf

Při tvorbě právního předpisu obce se používá sloves v označovací 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, 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. Právní předpis obce se obvykle člení na články, které se označují arabskými číslicemi bez tečky. Nadpisy jednotlivých článků se uvádějí pod jejich pořadovým číslem. Jednotlivé články se člení na odstavce. Odstavce článků se na začátku označují arabskými číslicemi. Není vhodné provádět vnitřní členění článků pomocí odrážek, ale je vhodné použít malá písmena abecedy. Součástí právního předpisu obce může být také příloha, na jejíž existenci je třeba poukázat v textu právního předpisu. Obsahem přílohy bývají nejčastěji mapy, seznamy, vzorce nebo tabulky. Příloha je nedílnou součástí právního předpisu, proto je třeba přílohu vždy zveřejnit zároveň s právním předpisem. Pokud má dojít ke změně přílohy, je třeba tuto přílohu změnit opět právním předpisem.

K obecně závazným vyhláškám existuje velmi bohatá **judikatura Ústavního soudu**. Přelomovým byl jeho rozsudek, který otevřeně uznal původnost obecně závazných vyhlášek jako pramenů práva a konstatoval, že k jejich vydávání, kterými se ukládají povinnosti, není již třeba výslovného zákonného zmocnění. Nevyloučil také, aby se upravovaly i záležitosti, které jsou v působnosti zákona, jestliže se liší předměty a cíle této regulace.¹³⁵ 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 je nutno specifikovat. Pokud jde o veřejná prostranství, pak nejlépe formou parcelních čísel dotčených pozemků veřejného prostranství. Obecně přijímána jsou i sousloví jako obytný dům v případě obecně závazných vyhlášek zakazujících veřejnou produkci po určité hodině. („Občany v obytných domech je zakázáno nepřiměřeně obtěžovat veřejnou produkcí hudby.“)

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

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

2.6.3 Dozor nad vydáváním právních předpisů obcí

Dozor nad **vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek** obcí vykonává na základě zákona o obcích **Ministerstvo vnitra**, a to prostřednictvím odboru veřejné správy, dozoru a kontroly.

Ministerstvo vnitra posoudí soulad zveřejněné obecně závazné vyhlášky ve Sbírce právních předpisů se zákony. V případě, kdy Ministerstvo vnitra konstatuje rozpor se zákonem, vyzve obec k nápravě. Pokud obec nápravu v zákonné 60denní lhůtě nezjedná, zahájí Ministerstvo vnitra správní řízení, jehož

výsledkem je pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky (či pouze některých jejích ustanovení). Je-li obecně závazná vyhláška ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může Ministerstvo vnitra pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Nesouhlasí-li obec s konstatováním Ministerstva vnitra, že je obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem, může proti jeho rozhodnutí o pozastavení účinnosti podat rozklad ministrovi vnitra. Není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce (či pouze některých ustanovení). Pokud je proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, který ministr zamítne, podá Ministerstvo vnitra návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu. O tom, zda je konkrétní **obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem**, závazně **rozhoduje pouze Ústavní soud**, Ministerstvo vnitra toliko pozastavuje účinnost.

Dozor nad **vydáváním a obsahem nařízení obcí** vykonává na základě zákona o obcích příslušný **krajský úřad**.

Krajský úřad posoudí soulad zveřejněného nařízení obce ve Sbírce právních předpisů s právními předpisy. V případě, kdy krajský úřad konstatuje rozpor s právním předpisem, vyzve obec k nápravě. Pokud obec nápravu v zákonné 60denní lhůtě nezjedná, zahájí krajský úřad správní řízení, jehož výsledkem je pozastavení účinnosti nařízení obce (či pouze některých jeho ustanovení). Je-li nařízení obce ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může krajský úřad pozastavit účinnost nařízení bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Krajský úřad v rozhodnutí o pozastavení účinnosti současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Nezjedná-li obec ve lhůtě stanovené v rozhodnutí nápravu, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů od uplynutí lhůty pro zjednání nápravy Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce (či pouze některých jeho ustanovení). O tom, zda je konkrétní **nařízení v rozporu s právním předpisem**, závazně **rozhoduje pouze Ústavní soud**, krajský úřad toliko pozastavuje účinnost.

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. Má obec povinnost zaslat do Sbírky právních předpisů obecně závazné vyhlášky v rámci přechodného tříletého období v otevřeném a strojově čitelném formátu?** Zákon o Sbírce právních předpisů nevyžaduje u obecně závazných vyhlášek a nařízení vydaných před 1. lednem 2022 jejich

135) 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).

zaslání do Sbírky právních předpisů v otevřeném a strojově čitelném formátu. Postačí tedy zaslání obecně závazné vyhlášky či nařízení například v naskenované verzi.

3. Musí obec do Sbírky právních předpisů v rámci přechodného období vložit obecně závaznou vyhlášku, kterou byl v obci vydán územní plán? Tyto obecně závazné vyhlášky se do Sbírky právních předpisů nezasílají. Zákon o Sbírce právních předpisů stanoví, že obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, vydané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, které se podle stavebního zákona považují za opatření obecné povahy, se ve Sbírce právních předpisů nezveřejňují.

2.7 Principy dobré veřejné správy uplatňované v rámci samosprávy

Pojem dobré správy není striktně definován v žádném právní předpisu. Jde tak spíše o neurčitý právní pojem, kterému mají dávat obsah teprve ti, kdo jej budou v praxi uplatňovat. Zastupitelstvo obce jako vrcholný orgán místní samosprávy se řídí a při svém jednání a rozhodování se v prvé řadě opírá o právní řád České republiky.¹³⁶ 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 obecně lze označit jako standardy, které se mají dodržovat z toho důvodu, že to požaduje spravedlnost, slušnost nebo jiná dimenze morálky. Principy dobré správy pak jsou jakýmsi dobrými mravy veřejné správy.

Veřejná správa na obecním úřadě se neuskutečňuje jen vydáváním nejrůznějších povolení či rozhodováním o přestupcích. Jde tu též o úkony samosprávné, do nichž rozhodování všech orgánů obce jednoznačně patří. Jedním z konkrétních projevů principů jsou zásady **správního řízení** obsažené ve správním řádu.¹³⁷ 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. V rámci principů je postup obecního úřadu nejen v souladu s právními předpisy, ale pokud mu současně nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost či liknavost.

Úkolem zastupitele je tyto zásady při jednání orgánů obce uplatňovat. Praktickým projevem je třeba nejširší míra **transparentnosti** 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.

Mnohým rozhodnutím rady obce, jejíž zasedání jsou 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 ve-

řejnosti 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 objednávat prostřednictvím elektronických formulářů a vyřízená podání s možností vyzvednutí se jim oznamují pomocí sms zprávy či e-mailu.

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, ale je to zastřešující pojem pro kolektiv lidí, kteří jsou ze zákona nadáni určitými pravomocemi a tomu odpovídající odpovědností. Aby se tyto 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 a zakládají se odborná kolegia, kde se o komplikovaných, do odbornosti zabíhajících záležitostech obce diskutuje. Cíl je jediný – mít obec s kvalitními správními orgány.

Evropská unie klade velký důraz na místní společenství jako základ demokratického zřízení, jak vyplývá mimo jiné z Evropské charty místní samosprávy, ke které se Česká republika přihlásila. Jde zejména o právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných a toto právo může být nejpříměji realizováno právě na místní úrovni. Zastupitelstva by proto měla mít vysokou míru autonomie, a tudíž i vysokou míru odpovědnosti. V členských zemích EU obecní zastupitelé – vědomi si vlastní odpovědnosti – přijímají etické kodexy, kterými nastavují mantinely svému chování.

136) 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.

137) 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.

Připomeňme si proto, že **zastupitel by měl:**

- 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,
- rozhodovat objektivně, kvalifikovaně, se znalostí věci a s ohledem na potřeby a 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,
- vykonávat svůj mandát pod veřejnou kontrolou a poskytovat veřejnosti informace související s výkonem mandátu s výjimkou těch, které v souladu s právními předpisy podléhají zvláštní ochraně,
- předcházet situacím, kdy by se jeho soukromý zájem dostal do rozporu se zájmem veřejným,
- ohlásit střet zájmů,
- odevzdávat každoročně oznámení o příjmech, činnostech a majetku, jedná-li se o veřejného funkcionáře podle zákona o střetu zájmů,¹³⁸
- v rámci možností svých a své obce se vzdělávat a rozšiřovat své povědomí o problematice veřejné správy,
- jednat věcně, bez průtahů, se znalostí věci a právního stavu a zdržet se iracionálních verbálních či písemných výstupů,
- účastnit se zasedání zastupitelstva a jednání dalších orgánů obce, kterých je členem,
- učinit vše nezbytné k zabránění střetu soukromého a veřejného zájmu a vzniku situací, které mohou podezření ze střetů zájmů vyvolávat.

Zastupitel by na druhé straně neměl:

- přijímat dary či jiná zvýhodnění narušující nestranný přístup,
- zneužít informace, které získal při výkonu mandátu,
- přijímat opatření, která by ho zvýhodnila v budoucnu,
- se uchýlovat k jednání, kterým by jednostranně upřednostňoval nebo naopak diskriminoval jakoukoliv skupinu či jednotlivce,
- připustit, aby se v souvislosti s výkonem svého mandátu dostal do situace, kdy by byl zavázán oplatit prokázanou úsluhu, službu či jiné zvýhodnění, či do situace, která by jej učinila být nuceně přístupným nepatřičnému vlivu fyzických nebo právnických osob snažících se prosadit své zájmy na úkor zájmů obce,
- pobírat odměny za členství v dozorčích radách či představenstvech obecních společností, jde-li o uvolněného zastupitele.

2.8 Volby do zastupitelstev obcí

Volby do zastupitelstev obcí upravuje příslušný zákon.¹³⁹ Okamžikem **ukončení hlasování**¹⁴⁰ ve volbách do zastupitelstev obcí¹⁴¹ 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, **složit slib** člena zastupitelstva¹⁴² a **převzít osvědčení** o zvolení do příslušného zastupitelstva obce.¹⁴³ Tento doklad posléze předložte zaměstnavateli.

Zaměstnavatel je povinen vás pro výkon veřejné funkce¹⁴⁴ z důvodu obecného zájmu uvolnit, ať již jako dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva obce,¹⁴⁵ nebo jako neuvolněného člena zastupitelstva obce pro určité činnosti (například zasedání zastupitelstva obce, rady obce, výboru či komisi), a to včetně času potřebného k přípravě a k cestě na místo výkonu 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 v případě svého zvolení po celou dobu výkonu mandátu splňovat **podmínky volitelnosti**, tj. práva být volen.

Zákon¹⁴⁶ stanoví, že **členem zastupitelstva obce může být zvolen** každý volič, který:

- dosáhl věku nejméně 18 let (alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb),
- je státním občanem České republiky a má trvalý pobyt na území té obce, kde je členem zastupitelstva,
- je občanem jiného členského státu EU a je držitelem potvrzení o přechodném pobytu nebo povolení k trvalému pobytu na území té obce, kde je členem zastupitelstva,
- není omezen na osobní svobodě z důvodu výkonu trestu odnětí svobody,
- není omezen ve svéprávnosti k výkonu volebního práva.

Během výkonu mandátu nemůže člen zastupitelstva obce vykonávat některé práce nebo funkce, a to z důvodu jejich **neslučitelnosti** s funkcí zastupitele.¹⁴⁷ 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,

138) § 2 odst. 1 písm. o), p) a q) zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů

139) zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách“)

140) § 69 odst. 1 zákona o obcích
§ 55 odst. 1 zákona o volbách

141) § 3 zákona o volbách

142) § 69 odst. 2, 3 a 4 zákona o obcích

143) § 53 zákona o volbách

144) § 70 zákona o obcích

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

145) § 71 a 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích

146) § 5 zákona o volbách

147) § 5 odst. 2, 3 zákona o volbách

pokud současně splňuje jednu z níže uvedených podmínek:

- pokud by jako zaměstnanec vykonával přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce,
- pokud je zaměstnancem jmenovaným starostou, hejtmánem nebo radou obce nebo kraje.

Důvod tohoto 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“¹⁴⁸ je třeba vykládat **úzce**. Vztahuje se jen na případy, kdy zaměstnanec fakticky (podle obsahové náplně práce) rozhoduje a koná v souvislosti s činností dané obce státní správu. Posuzování konkrétních případů neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva obce náleží výlučně příslušnému zastupitelstvu obce.

Pokud u vás nastanou podmínky neslučitelnosti funkcí, pak máte možnost **do tří dnů** po ustavujícím zasedání učinit právní úkon směřující ke **skončení pracovního poměru**. Tedy podáte výpověď, nebo požádáte o dohodu o skončení pracovního poměru.¹⁴⁹ V případě, kdy nejste jmenován/a 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/a předložit do tří měsíců po ustavujícím zasedání starostovi doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul. Pokud tak neučiníte, má po uplynutí této lhůty zastupitelstvo povinnost vyslovit vám na svém nejbližším zasedání **zánik mandátu** z důvodu neslučitelnosti funkcí.

Neučiní-li tak zastupitelstvo, požádá ředitel krajského úřadu o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva, které se uskuteční nejpozději do 21 dnů od doručení jeho žádosti. Na něm zastupitelstvo zánik mandátu vysloví. A pokud ne, vysloví ho sám ředitel krajského úřadu.¹⁵⁰ Shodný postup při vyslovování zániku mandátu platí v případě, že nejsou dodrženy u člena zastupitelstva **podmínky volitelnosti** (změna trvalého pobytu, omezení svéprávnosti, omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, změna státního občanství).

Zákon vám (nebo volební straně, na jejíž kandidátní listině jste byl zařazen) přiznává **obranu** proti vyslovení zániku mandátu, a to ve formě žaloby proti usnesení zastupitelstva obce nebo rozhodnutí ředitele krajského úřadu. Tuto žalobu je třeba učinit do dvou pracovních dnů ode dne doručení usnesení o zániku mandátu u místně příslušného krajského správního soudu. Včas podaná žaloba má odkladný účinek,¹⁵¹ přičemž soud musí rozhodnout do dvaceti dnů ode dne obdržení takové žaloby.¹⁵²

Mandátu se samozřejmě můžete vzdát i z vlastní vůle na základě písemné rezignace předané starostovi. Tuto rezignaci už nelze vzít zpět.¹⁵³ Následujícího dne nastupuje (a shodně i při vyslovení zániku mandátu) na uvolněný post **náhradník** z příslušné kandidátní listiny rezignujícího zastupitele.¹⁵⁴ Pořadí kandidátů určuje hlasování ve volbách. Pokud kandidátní listina získá alespoň jeden mandát, pak má tento člen zastupitelstva, jehož mandát zaniká, podle uvedeného pořadí určeného i náhradníka. Výjimkou je případ, kdy uspěje voleb-

ní strana sestávající z jediného nezávislého kandidáta, který náhradníka nemá. Náhradník, nyní již nový člen zastupitelstva obce, musí splňovat opět podmínky volitelnosti a neslučitelnosti funkcí. Jako doklad o nastoupení do mandátu člena zastupitelstva obce mu rada obce (v obci, kde není zřízena, zastupitelstvo obce) předá do 15 dnů poté, co se mandát uprázdní, osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva a od kterého dne se jím stal.

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

Zánik mandátu může nastat i z jiných, zákonem stanovených důvodů:¹⁵⁵

- 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.

Nepřítomnost člena zastupitelstva obce **na zasedání** zastupitelstva obce **není důvodem k zániku jeho mandátu**.

Není-li náhradník, zůstane mandát neobsazen do konce funkčního období zastupitelstva obce.¹⁵⁶ Pokud by takových náhradníků nenastoupilo do funkce více, než činí polovina členů zastupitelstva volených ve volbách do příslušného zastupitelstva, popřípadě kdyby počet klesl v důsledku nedostatku náhradníků pod pět, musí obecní úřad informovat krajský úřad a jsou vypsány **nové volby** do zastupitelstva obce.¹⁵⁷ Do té doby zastupitelstvo nemůže rozhodovat o zásadních věcech,¹⁵⁸ 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. Je třeba si uvědomit, že hlasy, které mají voliči k dispozici, jsou hlasy, které odevzdávají volebním stranám. Hlasy, které strana obdrží jako celek, se počítají s těmi, které voliči dali jejím jednotlivým kandidátům. Na základě součtu všech hlasů pro stranu, ať je získala kterýmkoli způsobem, pak celá strana obdrží určitý počet mandátů. Hlas pro některého z kandidátů

148) § 5 odst. 3 zákona o volbách

149) § 55 odst. 6 zákona o volbách

150) § 55 odst. 4 zákona o volbách

151) § 59 zákona o volbách

152) § 91 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

153) § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách

154) § 56 zákona o volbách

155) § 55 odst. 2 zákona o volbách

156) § 56 odst. 3 zákona o volbách

157) § 90 zákona o obcích a § 58 odst. 1 písm. a) a b) o volbách

158) § 84 odst. 2 a 85 zákona o obcích

je tak v první řadě hlasem pro volební stranu, na jejíž listině kandiduje. Pro vybraného kandidáta pak jde spíše o jakousi formu preferenčního hlasu, která mu může pomoci prosadit se na volitelné místo listiny, ale také nemusí. Největším problémem tohoto systému je skutečnost, že voliči jeho vlastnosti dobře neznají a nemohou je tak při svém rozhodování dostatečně zohlednit.

Časté otázky

- 1. Je slučitelná funkce člena zastupitelstva obce a ředitele školy, jež byla zřízena obcí?** Ano. Nejde o zaměstnance obce, zařazeného do obecního úřadu. Je-li škola zřízena jako školská právnická osoba nebo příspěvková organizace, má tato škola právní osobnost subjektivitu a ředitel školy je zaměstnancem školy, nikoliv obecního úřadu.
- 2. Může kandidovat ve volbách do obecního zastupitelstva osoba, která je vyšetřovaná Policií ČR pro podezření ze spáchání trestného činu?** Ano, může. Samotné vyšetřování pro trestný čin překážkou není. Pokud by došlo k pravomocnému odsouzení zastupitele k nepodmíněnému trestu odnětí svobody během volebního období, pak by se postupovalo podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí (zánik mandátu v případě vyslovení zastupitelstva nebo ředitele krajského úřadu).
- 3. Stačí pro rezignaci zastupitele ústní sdělení na zasedání zastupitelstva?** Ne. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí stanoví, že mandát zastupitele obce zaniká dnem, kdy starosta obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát.

2.9 Místní referendum

Součástí právního řádu ČR je úprava krajského referenda¹⁵⁹ a místního referenda¹⁶⁰. Místní referendum je jedním z institutů přímé demokracie. Místní referendum se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Předmětem **místního referenda** je rozhodování oprávněných osob formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, patřících **do samostatné působnosti obce**. **Oprávněnou osobou** je ta, která splňuje podmínky volit do zastupitelstva dané obce. Zákon také stanovuje případy, kdy místní referendum **konat nelze**:¹⁶¹ například o místních poplatcích, o rozpočtu obce, o volbě či odvolání starosty, o uzavření veřejnoprávních smluv nebo také o schválení, změně či zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Místní referendum nelze konat dále v případě, že se jedná o referendum v téže věci a od platného rozhodnutí v předchozím referendu neuplynulo 24 měsíců. **Otázka** navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno **odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“**.

Místní referendum se koná, jestliže se na tom usnese zastupitelstvo obce nebo přípravný výbor, který je minimálně tříčlenný, a podá návrh na jeho konání. Zastupitelstvo obce pak rozhodne o jeho vyhlášení.¹⁶² Zákon také upravuje počet podpisů,¹⁶³ který musí být připojen k návrhu přípravného výboru. Ten se předkládá obecnímu úřadu, který ho ve

lhůtě 15 dnů ode dne jeho podání posoudí. Splňuje-li návrh zákonné náležitosti, předloží se k rozhodnutí zastupitelstvu obce, v opačném případě je zmocněnec vyzván k odstranění nedostatků, a to ve lhůtě minimálně 7 dní.¹⁶⁴ O náležitě se-staveném návrhu zastupitelstvo rozhoduje na svém nejbližším zasedání usnesením. Buď referendum vyhlásí, nebo usnesením rozhodne, že referendum nevyhlásí, jestliže o předložené otázce nelze referendum konat.¹⁶⁵ Přípravný výbor má **právo na soudní ochranu**, pokud nesouhlasí s výzvou obecního úřadu k odstranění vad návrhu na konání místního referenda, nebo zastupitelstvo obce nerozhodlo o návrhu přípravného výboru, nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí.

Místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, neuvádí-li návrh přípravného výboru dobu pozdější.¹⁶⁶ Hlasování v místním referendu se koná v jednom dni. Referendum je možné konat současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu. V takovém případě se koná ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb.

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

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

- v případě oddělení v té části (částech) obce, která se má oddělit,
- v případě sloučení obcí nebo připojení obce v té obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán.¹⁶⁷

Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce a orgány obce závazné.¹⁶⁸

Každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor může podat u soudu návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu, pokud má za to, že:

- došlo k takovému porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek,
- bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce,
- bylo konáno místní referendum o věci, o níž nelze místní referendum konat.

Návrh je třeba podat do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.

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

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

161) § 7 zákona o místním referendu

162) § 8 odst. 1, § 9 odst. 1 zákona o místním referendu

163) § 8 odst. 2 zákona o místním referendu

164) § 12 zákona o místním referendu

165) § 13 odst. 1 zákona o místním referendu

166) § 15 zákona o místním referendu

167) § 48 zákona o místním referendu

168) § 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 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
- zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.
- zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech
- 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. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů ČR a o změně některých zákonů
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků

Literatura a užitečné odkazy

- Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003. 424 s. ISBN 8071797944.
- Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 364 s. ISBN 978-80-7552-720-2.
- Koudelka, Z. Noční klid v obecně závazných vyhláškách a Ústavní soud. In *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník ze 4. letní mezinárodní konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 598 s. ISBN 978-80-210-4784-6.
- Koudelka, Z. Samospráva. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. In *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*, Praha, C.H. Beck, 10/2008.
- Potěšil L., Furek A., Hejč, D., Chmelík V., Rigel F., Škop J. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. 864. s. ISBN 978-80-7400-739-2.

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Jaký je rozdíl mezi uvolněným a neuvolněným starostou ve výkonu pravomoci?

O tom, kdo bude uvolněným, nebo neuvolněným členem zastupitelstva, rozhoduje zastupitelstvo obce. Obecné právní postavení z hlediska mandátu uvolněného i neuvolněného člena zastupitelstva obce je z pohledu zákona o obcích stejné. Rozdíl spočívá v rozsahu výkonu funkce a v odlišném způsobu odměňování, s čímž také souvisí v případě uvolněných zastupitelů i vyšší finanční náročnost pro obec. Uvolnění členové zastupitelstva vykonávají (alespoň zákonodárce předpokládá, že mají vykonávat) svoji funkci ve větším rozsahu než neuvolnění, za což jim také náleží vyšší odměna. Určení konkrétních funkcí pro jednotlivé zastupitele je na zastupitelstvu obce, a to bez ohledu na to, zda se bude jednat o zastupitele uvolněné nebo neuvolněné. Z hlediska pravomocí tedy není mezi uvolněným a neuvolněným starostou rozdíl.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=809>

Může jménem obce jednat i místostarosta, aniž by zastupoval starostu?

Obec zastupuje navenek starosta. V době jeho nepřítomnosti, v době, kdy starosta nevykonává funkci, nebo v případě, že byl starosta ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal, může namísto starosty jménem obce jednat místostarosta. Místostarosta však může jménem obce jednat i v případě, že nezastupuje starostu, a to, pokud jej k tomu výslovně pověřilo zastupitelstvo nebo rada svým usnesením, popř. pokud takovou možnost připouští vnitřní předpis obecního úřadu.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=139>

Odpovídá obec za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím v rámci vlastní samostatné působnosti i v rámci přenesené působnosti?

V případě, že obec způsobí škodu nezákonným rozhodnutím v rámci samostatné působnosti, pak za takto vzniklou škodu odpovídá obec. Pokud se tak stane v rámci přenesené působnosti, pak má povinnost poskytnout náhradu škody poškozenému stát, a to prostřednictvím příslušného ministerstva. Jestliže stát poškozenému náhradu škody poskytne, má právo následně uplatnit regresní náhradu vůči obci, která škodu nezákonným rozhodnutím způsobila.

Pokud se týká pojištění obecné odpovědnosti za škodu obce, je vhodné se ujistit, že tato pojistná smlouva zahrnuje nejen odpovědnost za škodu způsobenou v rámci samostatné působnosti, ale že zahrnuje i zmíněnou regresní povinnost vůči státu v případě nezákonného rozhodnutí v rámci přenesené působnosti.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3544>

Lze členům výboru poskytovat odměnu?

Způsob odměňování závisí na tom, zda je člen výboru zároveň členem zastupitelstva či nikoliv. Při odměňování členů zastupitelstev je třeba se řídit nařízením vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, které závazně stanoví výši těchto odměn pro uvolněné zastupitele a maximální výši odměny pro zastupitele neuvolněné. O odměnách ostatních členů výborů rozhoduje zastupitelstvo obce podle § 84 odst. 2 zákona o obcích, přičemž formu odměny zákon nestanovuje. Obecně nelze zastupitelstvu bránit, aby kvalitu činnosti svých výborů a přínos jejich členů přiměřeně zohlednilo formou finanční odměny.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=112>

Může finanční výbor obce kontrolovat, v jaké výši jsou vypláceny mzdy a odměny zaměstnancům obce?

Ano, v rámci kontroly hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce se finanční výbor, podle našeho názoru, může s osobními údaji (tzn. i s výší platu) zaměstnanců obce seznamovat. Kontrola odměňování zaměstnanců obce je tedy možná. Jinými slovy, finanční i kontrolní výbor je oprávněn za účelem této kontroly seznamovat se i bez souhlasu subjektů údajů s relevantními osobními údaji, má oprávnění seznamovat se s takovými osobními údaji zaměstnanců obce i bez jejich souhlasu, které se přímo vztahují ke kontrole hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce (v případě finančního výboru), resp. s kontrolou zákonnosti postupu obce (v případě výboru kontrolního).

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=869>

3 Odpovědnost zastupitelů

Mgr. Lukáš Rothanzl

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

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

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

Mezi zástupci komunální samosprávy se tu a tam objevuje názor, 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 nevyklučují, odmítají však možnost jejího vzniku v důsledku „pouhého“ hlasování v kolektivních orgánech obcí. Argumentují, že případná škoda byla způsobena až přijatým kolektivním rozhodnutím a nikoli již samotným hlasováním jednotlivých členů daného orgánu.

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

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 trestněprávně



ni jako **odpovědnost za trestné činy stanovené zákonem**. A právě těmto, pro vaši praxi stěžejním typům odpovědnosti, se budeme věnovat.

3.2 Základní právní povinnosti člena zastupitelstva obce

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

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

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

3.2.1 Zákon o obcích

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

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

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

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

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

posouzení otázky, zda byl zastupitel oprávněn uložený úkol odmítnout.

3.2.2 Co je to střet zájmů?

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

Střet zájmů ve vlastním smyslu

Střetem zájmů rozumíme v obecné rovině **konflikt mezi veřejným zájmem**, jehož ochrana a prosazování je povinností veřejného funkcionáře (právě proto, že jeho funkce je funkcí veřejnou) **se zájmem osobním**. Ocitnete-li se v zastupitelstvu v takové situaci, nesmíte za žádných okolností upřednostnit svůj osobní zájem před veřejným zájmem obce, respektive **musíte se dokonce zdržet jakéhokoliv jednání, při kterém mohou vaše osobní zájmy ovlivnit výkon vaší funkce**. Takto vymezený střet zájmů je předmětem právní úpravy zvláštního právního předpisu – **zákona o střetu zájmů**. Osobním zájmem je podle tohoto zákona takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu. To však neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý. V praxi to mj. znamená, že **veřejný funkcionář nesmí využít svého postavení ani informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu, ani odvolávat se na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním**. Veřejný funkcionář dále nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že dá za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí⁵.

Kontrolu plnění těchto povinností sleduje zákon o střetu zájmů stanovením povinnosti podávat tzv. **oznámení o osobním zájmu**. To znamená, že jako zastupitel musíte oznámit při jednání orgánu obce svůj poměr k projednávané věci,

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

3) § 69 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

4) § 83 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

5) § 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

pokud by vám v závislosti na výsledku jednání mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma, anebo máte na věci jiný osobní zájem. Nesplnění této povinnosti je přestupkem, za který je možno uložit pokutu do výše 50 000 Kč. O uložení takové pokuty rozhoduje příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností⁶.

Nicméně dlužno dodat, že zákon o střetu zájmů se vztahuje pouze na uvolněné zastupitele a z neuvolněných jen na starostu, místostarostu a členy rady obce. Znamená to tedy, že si řadový neuvolněný zastupitel nemusí se střetem zájmů dělat starosti?

Nikoliv. Střet zájmů v uvedeném smyslu upravuje totiž i zákon o obcích (byť v tomto případě bez sankčních ustanovení), podle něhož člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, také pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat⁷.

Na základě zákona o obcích mají tedy oznamovací povinnost i řadový neuvolněný zastupitelé bez ohledu na velikost obce i bez ohledu na charakter konkrétní činnosti nebo podnikání dotčeného zastupitele. Zkrátka, pokud účastí na projednávání a rozhodování dané věci může přímo vám nebo vám blízké osobě vzniknout výhoda nebo škoda, musíte tuto skutečnost oznámit (s výjimkou případů, kdy lze váš prospěch považovat za obecně zřejmý). Poté je nicméně již věcí vaší politické odpovědnosti, zda se daného hlasování zúčastníte nebo se ho zdržíte (což lze obecně doporučit), neboť příslušný kolektivní orgán obce není oprávněn vás vyloučit z účasti na hlasování.

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

***Z praxe:** Bývají kladeny dotazy, zda je z hlediska možného střetu zájmů přípustné, aby určité práce pro obec prováděla firma, ve které je jedním z jednatelů neuvolněný starosta nebo místostarosta obce. Z právního hlediska ovšem sama o sobě skutečnost, že neuvolněný místostarosta obce působí v právnické osobě, která je s obcí ve smluvním vztahu, nemůže vést k neplatnosti takového právního vztahu či nezákonnosti postupu při výběru dodavatele. Právně relevantní (z hlediska možných porušení zákona) by takový postup bylo možné shledat až tehdy, kdy by došlo k porušení některé ze zákonných norem – např. by došlo k nedůvodnému zvýhodnění této společnosti na úkor jiných v rámci zadání veřejné zakázky.*

Neslučitelnost funkcí

V praxi se někdy pojem střetu zájmů chápe rovněž ve smyslu nemožnosti vykonávat vedle funkce zastupitele některé

jiné činnosti či povolání. Právní úprava hovoří v tomto ohledu o **neslučitelnosti funkcí** a stanoví určitá omezení.

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

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

***Z praxe:** Zákonu však neodporuje, pokud zaměstnanec obce vykonávající pro svou obec státní správu, bude zvolen zastupitelem obce a následně bude pro výkon této funkce uvolněn. Takový zastupitel může vykonávat mandát a současně zůstat zaměstnancem obce, byť – po dobu výkonu mandátu – s překážkou v práci z důvodu obecního zájmu ve smyslu zákoníku práce. Po zániku mandátu bude moci začít opět vykonávat práci jako zaměstnanec obce.*

Určitá omezení pak vyplývají i z již zmiňovaného zákona o střetu zájmů. Tak například uvolněným členům zastupitelstev obcí, pokud zastupují obec v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, v níž má obec podíl nebo hlasovací práva, nenáleží (až na stanovené výjimky) za tuto činnost odměna, podíl na zisku nebo jiné plnění⁹.

3.2.3 Řádný hospodář aneb hospodárnost především

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

6) § 23 a § 25 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

7) § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

8) § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

9) Výjimkou je plnění, které veřejný funkcionář obdrží v podobě úhrady pojistného na pojištění odpovědnosti za výkon funkce nebo které obdrží v souvislosti se svou účastí na jednání těchto orgánů v souladu s běžnými zvyklostmi do výše 10 000 Kč ročně, srov. § 5 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

jste to obvykle opět vy, zastupitelé, kdo za plnění těchto povinností nese odpovědnost.

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

Hospodárnost v uvedeném smyslu znamená obvykle ekonomickou výhodnost dané majetkové dispozice (koupě, prodej, nájem apod.). Pokud tedy například při prodeji obecní nemovitosti obdržíte více nabídek od zájemců o koupi této nemovitosti, bude obvykle třeba akceptovat nejvyšší nabídkovou cenu. Nicméně nejde tu o absolutní pravidlo. Nelze totiž odhlížet od veřejnoprávního postavení obce a její povinnosti pečovat o zájmy svých občanů. To jinými slovy znamená, že obec například může v konkrétním případě uzavřít určitou smlouvu za (finančně) méně výhodných podmínek, než by v daném případě bylo dosažitelné, pokud je takový postup podle okolností vyvážen a odůvodněn jiným důležitým zájmem obce. Zákon o obcích ostatně výslovně stanoví, že porušením uvedených povinností není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn¹¹. Důležitá je v tomto ohledu právě ona **odůvodněnost** konkrétního postupu obce. Proto **důsledně dbejte na řádné zachycení důvodů rozhodnutí zastupitelstva (například proč byl vybrán určitý zájemce, ačkoliv jiný nabízel vyšší cenu) v zápisu z jeho zasedání**.

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

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

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

Občanský zákoník vychází v tomto ohledu ze základního pravidla, že veřejnoprávní korporace – tedy i obce – podléhají primárně zákonům, podle nichž byly zřízeny (ve vašem případě tedy zákonu o obcích). Občanský zákoník se však použije také, a to do té míry, do jaké se to slučuje s právní povahou těchto právnických osob veřejného práva¹³. Která ustanovení občanského zákoníku dopadají tedy na obce? Mimo jiné i v souvislosti s povinnostmi zastupitelů.

V této souvislosti se nejčastěji zmiňuje nám již známá **péče**

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

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

***Z praxe:** Z hlediska posuzování odpovědnosti, respektive naplnění jejich předpokladů (tedy zda byla splněna podmínka loajálního informovaného jednání v obhajitelném zájmu obce) v konkrétních případech budou v poněkud odlišné situaci ti zastupitelé, kteří zastupují obec v orgánech podnikajících právnických osob, tj. v obchodních společnostech (což může být i případ všech členů rady obce, rozhoduje-li ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnost). 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 nevhodné) jedná pečlivě a s potřebnými znalostmi. Při podnikatelském rozhodování v dobré víře má rozumně předpokládat a jednat informovaně v obhajitelném zájmu obchodní korporace.¹⁵ Určitá přípustná míra rozumného rizika je zde tedy tolerována.*

10) § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

11) § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

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

13) § 20 odst. 2 občanského zákoníku

14) § 159 odst. 1 občanského zákoníku

15) § 51 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)

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

Shrňme si tedy na tomto místě, že povinnost péče řádného hospodáře tak, jak ji vymezuje občanský zákoník, dopadá i na vás, členy zastupitelstva obce. Negativním důsledkem porušení péče řádného hospodáře může pak být odpovědnost za škodu způsobenou obcí.

3.2.5 Předšmluvní odpovědnost

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

Podle nové úpravy totiž mimo jiné 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 jednání o uzavření smlouvy ukončí, aniž pro to má spravedlivý důvod. V tomto případě pak strana, která ukončila jednání o smlouvě, nahradí druhé straně škodu, nanejvýš však v tom rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech.¹⁷

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

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

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

V souvislosti s předšmluvní odpovědností ještě 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.

3.2.6 Odpovědnost za škodu – podmínky a principy

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

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

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

Porušíte-li tedy jako členové zastupitelstva, byť jen z nedbalosti, povinnost pečovat o majetek obce jako řádný hospodář (například nezávázíte odpovídajícím způsobem ne/výhodnost konkrétního kroku), můžete obci odpovídat za škodu tímto porušením vzniklou. Rozhodné pro určení osob odpovědných za škodu způsobenou obcí nezákonným (nehospodárným)

16) § 159 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

17) § 1729 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

18) § 1728 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

rozhodnutím zastupitelstva bude **hlasování konkrétních zastupitelů** – za škodu nebudou odpovídat ti zastupitelé, kteří pro dané (obec poškozující) rozhodnutí nehlasovali.

3.2.7 Modifikace odpovědnosti – vztah k zákoníku práce

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

Až do novelizace zákona o obcích¹⁹ nebylo zcela jasné, zda zastupitelé odpovídají obci za škodu jí způsobenou pouze (výlučně) podle obecné občanskoprávní úpravy nebo se použijí i některá speciální ustanovení zákoníku práce.

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

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

3.2.8 Vymáhání náhrady škody

Pokud tedy způsobíte svým jednáním obci škodu, může obec v intencích zákonné úpravy vůči vám uplatňovat její náhradu, či lépe řečeno, je **povinna s ohledem na obecnou povinnost hospodárného nakládání s majetkem obce náhradu škody uplatňovat**. Zákon o obcích výslovně stanoví,

že obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody i právo na vydání bezdůvodného obohacení.²² V tomto ohledu nelze dokonce vyloučit ani vznik odpovědnosti za škodu právě z důvodu pasivity obce při uplatnění nároku na náhradu škody způsobené původně jinou osobou (nevymáhá-li obec škodu, ačkoliv je to její zákonná povinnost, mohou za to členové jejích orgánů rovněž odpovídat). To nicméně na druhou stranu neznamená, že není možné rozhodnout v konkrétním případě například o prominutí způsobené škody, jsou-li pro takový postup obhajitelné důvody.

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

3.2.9 Předcházení rizikům

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

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

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

19) provedené zákonem č. 99/2017 Sb., s účinností od 1. 1. 2018

20) § 257 odst. 5 zákoníku práce

21) § 79 zákona o obcích

22) § 38 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

vanou a budou-li zastupitelé postupovat podle jejího stanoviska, pak se odpovědnosti nezprostiti);

- nechat se pro případ vzniku odpovědnosti za škodu **pojistit**.

3.2.10 Trestní odpovědnost

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

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

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

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

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

Existence zavinění z nedbalosti se přitom soudní praxí posuzuje pomocí kritéria **povinné míry opatrnosti**, kterou je třeba vynaložit k odhalení či rozpoznání případné nezákonnosti.

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

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

Zneužití pravomoci úřední osoby

Zastupitel se dopustí zneužití pravomoci úřední osoby²⁴, pokud v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch:

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

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

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

Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti

Tohoto trestného činu²⁶ se může zastupitel dopustit, pokud z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu vyplývajícího z jeho pravomoci. Může jít třeba o situace, kdy zastupitel, byť z nedbalosti, například nesplní úkol, jímž byl pověřen zastupitelstvem a způsobí tím obci škodu.

Přijetí úplatku

Pokud zastupitel sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro

23) výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce ze dne 14. června 2001, č. 8/2001

24) § 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

25) usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 1301/2003

26) § 330 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

jiného přijme nebo si nechá slíbit úplatek, dopustí se trestného činu přijetí úplatku. Tohoto trestného činu se zastupitel dopustí již v případě pouhé žádosti o úplatek bez ohledu na to, zda byl úplatek reálně poskytnut či nikoliv. Tento trestný čin je jedním z příkladů, kdy je trestněprávní odpovědnost zpřísněna, pokud se jej dopustí úřední osoba. Zastupiteli tedy hrozí vyšší sankce než například osobě, která přijme úplatek v souvislosti se svou podnikatelskou činností.

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

Zpronevěra

Pokud si zastupitel úmyslně присvojí cizí věc (například finanční prostředky obce), která mu byla svěřena, a způsobí tak na majetku obce škodu nikoli nepatrnou (alespoň 10 000 Kč), spáchá trestný čin zpronevěry.²⁸

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 (rozumí se škoda alespoň 50 000 Kč).²⁹

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 (rozumí se alespoň 1 000 000 Kč).³⁰

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

Podle názoru soudu ve faktu, že obvinění jako členové zastupitelstva rozhodli o schválení prodeje nemovitého majetku obce za podstatně nižší kupní cenu, než jaká byla v daném místě a čase dosažitelná, lze spatřovat porušení povinností při opatrování nebo správě cizího majetku. Zavinění z vědomé, respektive hrubé nedbalosti ve smyslu trestního zákoníku by zde pak podle názoru soudu bylo možno dovodit například

právě i z toho, že na zasedání zastupitelstva obce byli upozorněni jinými členy zastupitelstva obce na určité skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké kupní ceny. Soud dále výslovně konstatoval, že trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, nebrání ani skutečnost, že rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce.³¹

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

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

Časté otázky

- 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 příkladem 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.
- 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.
- 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 zajistit dostatečnou odbornost svého rozhodování. Na druhou stranu nejde o povinnost absolutní. Předepsána je taková péče, kterou lze rozumně očekávat od člena zastupitelstva ve vazbě na konkrétní okolnosti a povahu zastupitelstvem rozhodovaných záležitostí.

27) § 334 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

28) § 206 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

29) § 220 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

30) § 221 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

31) 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

- Furek, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem. Bulletin advokacie č. 2/2006 a č. 3/2006, Praha
- Metodické doporučení Ministerstva vnitra č. 7.2 k nakládání s obecním majetkem podle právního stavu k 1. 7. 2016. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/odk>
- Púry, F., Richter, M. *Trestní odpovědnost v územní samosprávě*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. 200 s. ISBN 978-80-7400-662-3.
- Klíma, K. a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013. 536 s. ISBN 978-80-86855-94-3.
- Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly: www.mvcr.cz/odk2
- Nejvyšší soud: www.nsoud.cz

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Jakou má zastupitel či člen rady odpovědnost? Ručí při rozhodování svým majetkem?

Zastupitel obce a ani radní nedisponuje žádnou imunitou jako např. poslanci. Za své rozhodování tedy nese v zásadě plnou odpovědnost. Odpovědnost člena zastupitelstva obce za škodu, kterou způsobil obci v souvislosti s výkonem funkce, se řídí právní úpravou zákoníku práce. Pro tyto účely se obec považuje za zaměstnavatele a členové zastupitelstva obce se považují za zaměstnance. Zastupitelé obce jsou povinni vykonávat svou funkci s péčí řádného hospodáře. Co tato péče konkrétně znamená, se posuzuje podle okolností. Po běžném zastupiteli sice není možné spravedlivě požadovat podrobnou odbornou znalost právní problematiky fungování obce, na druhou stranu nese odpovědnost za své rozhodování v zastupitelstvu (jsou-li tedy k rozhodnutí zapotřebí odborné znalosti, jimiž zastupitelstvo nedisponuje, mělo by si je opatřit např. zadáním znaleckého posudku, uložením právní analýzy odbornému úřednímu aparátu obce apod.). Odpovědnost majetková (či dokonce trestní) nastává v praxi spíše ve zjevných případech hrubé nedbalosti nebo při úmyslném poškozování zájmů obce. U radních či starosty je požadovaný standard péče vyšší.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=545>

Jsou členové zastupitelstva obce odpovědní za jednání svých předchůdců?

Nikoliv. Každý člen zastupitelstva obce je potenciálně odpovědný vždy výhradně za škodu, kterou zavinil svým jednáním. Je vyloučeno, aby člen zastupitelstva obce byl odpovědný za škody, které byly způsobeny jeho předchůdci. Je však třeba pečlivě přistupovat k dříve sjednaným závazkům, např. k uzavření smlouvy o smlouvě budoucí, která by se měla naplnit v aktuálním funkčním období.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=937>

Může zastupitelstvo odsouhlasit pojištění odpovědnosti zastupitelů z rozpočtu obce?

Členové zastupitelstva lze poskytnout příspěvek na pojištění rizik spojených s výkonem funkce člena zastupitelstva obce z peněžního fondu nebo z rozpočtu obce, přičemž zákon o obcích nestanoví formu takového plnění, příspěvek tedy může mít jak peněžní, tak i nepeněžní formu. Podstatou pojištění odpovědnosti je, že za pojištěného (v tomto případě zastupitele), nahradí pojistitel poškozenému škodu či jinou újmu, vznikla-li povinnost k náhradě pojištěnému. Zákon o obcích přitom blíže nevymezuje, kdo má, nebo může být, pojistníkem, tedy osobou, která s pojistitelem uzavřela pojištění, a kdo je tedy povinen platit pojistné. Občanský zákoník přitom umožňuje, aby pojištěným i pojistníkem byla tatáž osoba (zastupitel uzavře pojistnou smlouvu pro případ, že způsobil škodu), současně však občanský zákoník umožňuje za tam stanovených podmínek, aby šlo o osoby odlišné (smlouvu uzavře obec, pojištěným je zastupitel).

Hospodářským účelem pojištění odpovědnosti za škodu je ochrana pojištěného, tedy toho, kdo způsobil škodu, před následky jeho odpovědnosti. V tomto směru pak pojistné hrazené obcí představuje uvedený příspěvek na pojištění rizik spojených s výkonem funkce člena zastupitelstva obce.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2750>

4 Finance a rozpočet

Ing. Jaroslava Kypetová, Ph.D.

Ing. Jan Mareš, MPA, LL.M

V důsledku pandemie covid-19 došlo od roku 2020 k přerušení dlouhého období ekonomického růstu a také určité stability. Pokles ekonomické aktivity se ve veřejných rozpočtech projevil snížením daňových i nedaňových příjmů. Současně na výdajové straně došlo kvůli počínající ekonomické recesi k výraznému nárůstu cen energií a dalších výdajů. Jako zastupitelé vstupujete do nelehkého volebního období, kdy štěstí bude opravdu přát hlavně připraveným.

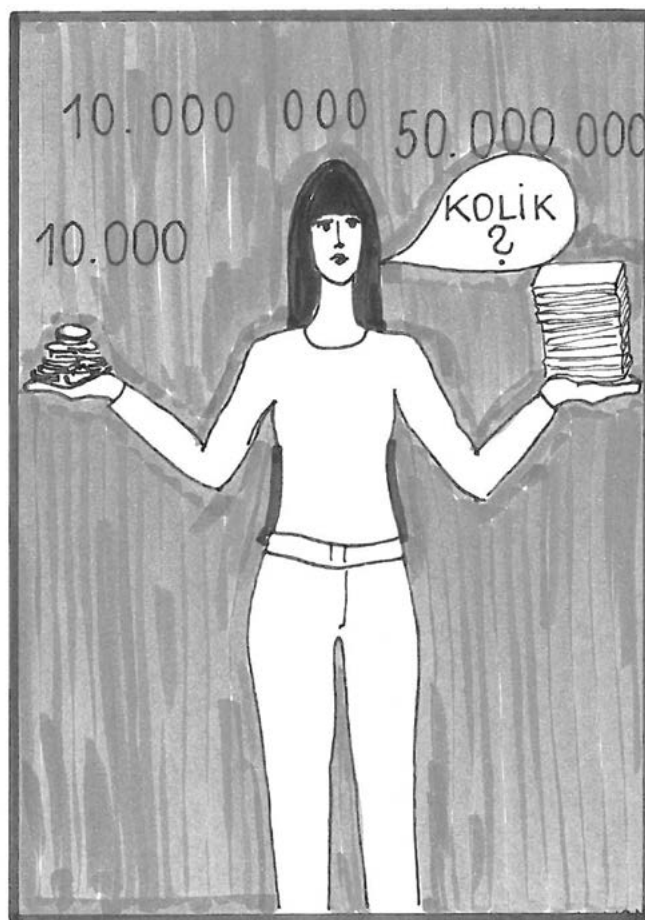
Již brzy a poté každoročně se budete podílet na naplnění důležité pravomoci zastupitelstva – sestavení rozpočtu obce. Je proto dobré mít povědomí o způsobu sestavování rozpočtu, o jeho struktuře a objemu, o charakteru příjmů a výdajů. Na obecní rozpočet lze nahlížet jako na finanční plán určující předpokládané příjmy a výdaje. Prakticky vždy se budete muset vyrovnávat s potřebami výdajů, které mnohonásobně převyšují příjmy. A volba, které výdaje zvýšit nebo snížit, vyžaduje nezřídka dlouhá jednání a také znalosti.

4.1 Rozpočet a pravidla rozpočtové odpovědnosti

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

Samotnou tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů obcí upravuje **zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**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 kalendářním.⁴ Při zpracování rozpočtu vychází obec ze **střednědobého výhledu rozpočtu**⁵. Střednědobý výhled rozpočtu je nástrojem střednědobého plánování a je přínosem i pro ty nejmenší obce. Umožňuje obcím nastavit dlouhodobou udržitelnost financí, vymezit finanční možnosti, zajistit zdravý vývoj financí a schopnost územního samosprávného celku dostát svým závazkům.

Střednědobý výhled rozpočtu obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách

- 1) § 2 odst. 1 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
- 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 č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- 5) § 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

dlouhodobě realizovaných záměrů, a to zpravidla na období dvou až pěti let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Údaje obsažené ve střednědobém výhledu rozpočtu mají vycházet z uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků. U dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku po celou dobu trvání závazku. Pokud tedy má obec splácet poskytnutý úvěr například dvacet let, splátky úvěru se musí objevit ve všech letech střednědobého výhledu rozpočtu. V obci byste při zpracování střednědobého výhledu rozpočtu měli vzít v úvahu „veškeré hospodářské skutečnosti, včetně ekonomické a finanční situace obce.“⁶

Kvalitně sestavený střednědobý výhled rozpočtu, tedy vlastně víceletý finanční plán, pomáhá lépe zvládat hospodaření obce. Usnadňuje však i rychlejší sestavení rozpočtu, koncepční a plánovité financování potřeb, dává přehled o možnostech hospodaření obce v budoucím období, o využití návratného způsobu financování a dlouhodobý komplexní pohled na výsledek hospodaření a finanční situaci územního celku. Umožňuje tak s předstihem reagovat na problémy, které se mohou projevit při sestavování rozpočtů v následujících letech. Sestavování střednědobého výhledu rozpočtu proto nepodceňujte. Navíc v této souvislosti upozorňujeme, že chybějící střednědobý výhled rozpočtu se považuje za přestupek⁷, za který může být obci uložena pokuta až do výše jednoho milionu korun.

Návrh i schválený střednědobý výhled podléhá zveřejnění na úřední desce a na internetových stránkách obce. Zákon rozlišuje užší rozsah pro úřední desku a plný rozsah, který musí být zveřejněn na internetu.⁸ Návrh výhledu se zveřejňuje nejpozději 15 dní před zahájením projednávání, schválený pak do 30 dní od schválení a ponechává se do zveřejnění dalšího výhledu.

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

Rozpočet obce sestavujete zpravidla jako vyrovnaný (příjmy se rovnají výdajům).⁹ Rozpočet obce lze schválit také jako schodkový, pokud bude možné schodek uhradit úsporami z minulých let nebo smluvně zabezpečenou zápůjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje komunálních dluhopisů emitovaných obcí. O takovém krytí¹⁰ schodku ovšem musíte mít v zastupitelstvu bez pochyb jasno před schválením rozpočtu. To znamená, že před schválením rozpočtu již musí obec vědět, že schodek uhradí svými vlastními finančními prostředky z minulých let, nebo musí mít uzavřenou například smlouvu o smlouvě budoucí s peněžním ústavem, že jí úvěr poskytne.

Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtu obce stanoví zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Vlastní

strukturu rozpočtu upravuje **prováděcí vyhláška** k tomuto zákonu,¹¹ kterou se stanoví **rozpočtová skladba**. Ta představuje jednotné třídění příjmů a výdajů a uplatňuje se mimo jiné v rozpočtech obcí. Vyhláška je v roce 2022 nová, ale ve většině navazuje na přechozí, takže případné srovnání dat v čase lze provádět.

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

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

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

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

Obsahem rozpočtu jsou tedy příjmy a výdaje obce a rovněž ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů.¹² Než si jednotlivé kategorie rozebereme podrobněji, podíváme se na rozpočtový koloběh.

4.2 Rozpočtový proces

Žádný zákon ani vyhláška neupravují každý detail přípravy, projednávání a schvalování rozpočtu obce. Proto není rozpočtový proces ve všech obcích stejný a velký vliv na přípravu

6) § 5 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

7) § 22a odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb.

8) § 3 odst. 3 a 4 zákona č. 250/2000 Sb.

9) § 4 odst. 4 zákona 250/2000 Sb.

10) § 4 odst. 5 zákona 250/2000 Sb.

11) vyhláška č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě, plus pokyny MF ČR k postupu podle vyhlášky

12) § 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

práce má finanční odbor, resp. úředník či jiná osoba jako správce rozpočtu či účetní. Některé zásady a fáze však zůstávají shodné.

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

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

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

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

Rozpočet rovněž obsahuje příspěvky na provoz či investiční prostředky příspěvkovým organizacím, jejichž zřizovatelem je obec (školy a školská zařízení, technické služby, dopravní podniky apod.). Výše příspěvku na provoz by se měla projednat s vedením organizací ještě před předložením návrhu rozpočtu zastupitelstvu. Zabrání se tak situacím, kdy při projednávání rozpočtu na zastupitelstvu vystoupí vedoucí (ředitel) s požadavkem na vyšší příspěvek na provoz. Na veřejném zasedání zastupitelstva je prakticky nemožné takové požadavky řešit

objektivně. Příspěvkové organizace musí od roku 2018 vypracovávat návrh svého střednědobého výhledu rozpočtu a návrh rozpočtu, který je plánem výnosů a nákladů příspěvkové organizace na rozpočtový (kalendářní) rok. Dokumenty pak zveřejňují na webových stránkách svých nebo zřizovatele, nebo způsobem místně obvyklým, a to po dobu nejméně 15 dnů před zahájením jejich projednávání zřizovatelem,¹³ takže včasné vyjasnění výše příspěvku na provoz je nutné. Rozpočet příspěvkové organizace zároveň podléhá schválení zřizovatelem.

V případě, že ještě není rozhodnuto o přidělení či nepřidělení dotace, nemusíte v obci vyčkávat se schválením svého rozpočtu na rozhodnutí poskytovatele. Zahrnout do příjmů sice takové prostředky zatím nemůžete, zde je opravdu třeba mít v ruce rozhodnutí, ale o změně rozpočtu lze začít jednat vlastně hned po jeho schválení. Příslušný orgán obce¹⁴ pak odpovídajícím způsobem schválený rozpočet změni, a to **rozpočtovým opatřením**¹⁵ (viz dále).

Sestavování rozpočtu doporučujeme odvíjet od jeho příjmové strany. Nejdřív musíte odhadnout, jaké příjmy může obec čekat v kalendářním roce, na který je rozpočet sestavován, a až následně plánovat výdaje. Není to snadné, protože více než dvě třetiny příjmů obcí tvoří sdílené daně, na které obec nemají žádný vliv. Svaz měst a obcí ČR pravidelně žádá Ministerstvo financí o odhad celoročního inkasa daňových příjmů a jeho srovnání s rozpočtem, informace pak zveřejňuje na svých webových stránkách. V této fázi 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. A pozor na riziko nedostatečného zájmu například o stavební pozemky, které se ještě před pár měsíci dobře prodávaly. Je nepříjemné snižovat v říjnu kapitálové příjmy rozpočtu o miliony korun, když se ukáže, že se letos nic neprodá.

Máte-li sestaven návrh příjmů rozpočtu, přistupte nejprve k návrhu běžných výdajů (energie, opravy, mzdy atd.), aby bylo zřejmé, kolik vám v rozpočtu „zbylo“ na výdaje 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. U těch pak záleží už jen na vašich politických prioritách, které projekty podpořit a které už ne.

13) § 28a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

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

15) § 16 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

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

Návrh rozpočtu musí být **zveřejněn** nejméně po dobu 15 dnů před jeho projednáním v zastupitelstvu na úřední desce a na internetových stránkách obce. Pokud se tedy na přípravě rozpočtu aktivně nepodílíte, budete mít minimálně tímto způsobem možnost si jej prostudovat v předstihu před jednáním. Na úřední desce lze návrh rozpočtu zveřejnit v užším rozsahu, obsahujícím alespoň údaje o příjmech a výdajích v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění podle rozpočtové skladby. Prostřednictvím internetu se zveřejňuje návrh rozpočtu celý, tzn. v podobě, v jaké se předkládá ke schválení zastupitelstvu obce. Nezveřejnění návrhu rozpočtu se považuje za přestupek, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu korun. Návrh je zveřejněn do doby zveřejnění rozpočtu, aby na sebe jednotlivé dokumenty navazovaly. Přípomínky k návrhu rozpočtu mohou občané uplatnit buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Schválený rozpočet patří také mezi povinně zveřejňované údaje na webových stránkách obce, kde musí zůstat po celý kalendářní rok¹⁶. Nezveřejnění schváleného rozpočtu je rovněž přestupkem, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu korun.

Rozpočtové provizorium

Jestliže vaše zastupitelstvo neschválí rozpočet před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se hospodaření obce od 1. ledna do schválení rozpočtu pravidly rozpočtového provizoria.¹⁷ Ta zabezpečují plynulost hospodaření na vlastní úrovni i u právnických osob financovaných z rozpočtu obce. Pravidla rozpočtového provizoria určuje zastupitelstvo. Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení.

V jakých podrobnostech mají být pravidla rozpočtového provizoria sestavena, zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nestanoví. Zastupitelstva při stanovování pravidel rozpočtového provizoria často volí postup známý z pravidel státního rozpočtu, kdy se výdaje rozpočtu uvolňují do výše jedné dvanáctiny celkové roční částky v každém měsíci období rozpočtového provizoria podle rozpočtu z minulého roku. Nechávejte 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 nemá schválený rozpočet a ani nehospodaří podle pravidel rozpočtového provizoria, jde o přestupek, za který může být obci uložena pokuta až do výše 1 milionu korun.

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

Změny ve schváleném rozpočtu

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

Jestliže v průběhu roku nastane situace, která si vyžádá změnu schváleného rozpočtu, lze ji provést výhradně tzv. **rozpočtovým opatřením**¹⁸. Ke změně schváleného rozpočtu může vést změna v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem (organizační změna), změna právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtových příjmů nebo výdajů, a to včetně cenových změn ovlivněných novelizovanou právní úpravou (metodická změna), nebo změna objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu příjmů a výdajů (věcná změna). Rozpočtová opatření se evidují podle časové posloupnosti. Změny v rozpočtu schvaluje zastupitelstvo obce nebo v rozsahu stanoveném zastupitelstvem také rada obce nebo starosta obce tam, kde se rada nevolí. Jestliže zastupitelstvo pověřilo radu (starostu) provádět rozpočtová opatření do určité výše, už je pak neprojednává a neschvaluje, ale pouze bere na vědomí.

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

Co vše může znamenat rozpočtová 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 rozpočtu. Rozpočtovým opatřením je také vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů. Tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje. Schválená rozpočtová opatření se povinně zveřejňují na webových stránkách obce po dobu zveřejnění původního rozpočtu. Pokud není schválené rozpočtová opatření zveřejněno nebo pokud by se změny schváleného rozpočtu obce neprováděly rozpočtovým opatřením, dopustí se obec přestupku, za který jí může být uložena pokuta až do 1 milionu korun.

Z praxe: Doporučuje se sestavovat rozpočet výdajů maximálně na úrovni paragrafů, příp. s uvedením položek, které mají vazbu na jiné subjekty (např. neinvestiční příspěvek zřizované základní škole). Není praktické rozpočtovat konkrétní jednotlivé položky. Tímto opatřením se minimalizuje potřeba provádět rozpočtová opatření. Po schválení rozpočtu následuje, jak už jsme uvedli, rozpis podle podrobné rozpočtové skladby.

16) § 11 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

17) § 13 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

18) § 16 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Změny rozepsaného rozpočtu se neřeší rozpočtovými opatřeními v zastupitelstvu, takže jsou operativnější. To znamená, že pokud místo externě nakoupené služby zajistí práci vlastní zaměstnanci, nebude třeba provádět rozpočtové opatření, kterým se mění schválený rozpočet, postačí rychlá změna rozpisu rozpočtu. Zastupitelstvo, které by schválilo rozpočtové opatření, se může sejit až za tři měsíce, což by výplatu oprávněných mezd zkomplikovalo. Jako zastupitelé byste měli chtít vidět plnění rozpočtu v průběhu roku (ideálně měsíční výkaz „FINka“), tak budete mít přehled o všech změnách v rozpočtu.

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

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

Zřizování peněžních fondů

Obec může zřizovat peněžní fondy, a to bez účelového určení nebo s účelovým určením.¹⁹ O vzniku peněžního fondu rozhoduje usnesením zastupitelstvo obce,²⁰ které schvaluje zřízení a naplňování fondu. Pokud v zastupitelstvu rozhodnete o zřízení účelového fondu, současně schválíte podmínky použití jeho prostředků. Určitou výhodou však může být oddělit „omasličkované“ prostředky a mít možnost krytí i víceleté projekty z takto účelových prostředků. Na rozdíl od nedočerpaných rozpočtových prostředků, které na konci roku spadnou do hospodářského výsledku obce za uplynulý rok, nedočerpané prostředky ve fondu zůstávají jako počáteční stav roku následujícího. Příjmy a výdaje peněžního fondu však probíhají prostřednictvím rozpočtu obce.

***Z praxe:** Přemíra fondového hospodaření činí rozpočet velmi strnulým, protože jen část prostředků lze pak použít např. na neočekávané výdaje. Může se tak stát, že obec má desítky milionů ve fondu na obnovu kanalizace, ale zrovna potřebuje po vichřici obnovit městský park, s čímž rozpočet nepočítal. Obáváme se však, že zrovna tlak na fondové hospodaření v oblasti vodohospodářské infrastruktury bude v budoucnu sílit.*

Zvláštní druh fondu tvoří transparentní účty zřizované za určitým účelem, zejména pak veřejné sbírky.²¹ Pro zřízení transparentního účtu je třeba povolení sbírky krajským úřadem a vyúčtování po skončení sbírky nebo každoročně. O penězích zde nashromážděných a používaných pro daný účel se účtuje jako o cizích prostředcích, které nejsou součástí rozpočtu obce

(s výjimkou případu, kdy je obec sama příjemcem z toho účtu, např. škody po povodni).

Závěrečný účet

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

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

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

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

Připomínky k závěrečnému účtu mohou občané uplatnit buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření obce za uplynulý rok 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. Zároveň vyvodí závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily obci škodu. Od roku 2013 schvaluje zastupitelstvo také účetní závěrku²³ (o účetnictví obcí se v této kapitole ještě dočtete).

19) § 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

20) § 84 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

21) zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách

22) § 17 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

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

4.3 Vlastní příjmy vždy nejistě jisté

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

4.3.1 Příjmy daňového charakteru

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

Rozlišujeme dvě základní kategorie.

- Daňové příjmy, které obec získává na základě zákona o rozpočtovém určení daní (tzv. RUD)²⁶ a které zahrnují **zejména sdílené daně**. Sem patří podíly na celostátně vybíraných daních (podíl na výnosu daně z přidané hodnoty, na daních z příjmů). Tento zákon rovněž vymezuje, které daně jsou výlučně příjmem obcí. Hovoříme pak o **výlučných (svěřených) daních**. Obce získávají výlučně do svých rozpočtů výnos daně z nemovitých věcí²⁷ a výnos daně z příjmů právnických osob, kdy je poplatníkem příslušná obec.
- Další daňové příjmy – sem řadíme zejména výnosy z místních poplatků, správních poplatků a plateb vztahujících se k ochraně životního prostředí. Dále sem patří výnos z daně z hazardních her,²⁸ a to částečně i v případě, že obec na svém území žádnou hazardní hru nepovolí.

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

4.3.1a Daň z nemovitých věcí

Výnos daně z nemovitých věcí je stoprocentním příjmem rozpočtu obce.²⁹ Zároveň je to jediná daň, u níž obec může částečně ovlivňovat její výši.³⁰ Daň z nemovitých věcí se platí ze staveb a z pozemků. Vyměřuje se za zdaňovací období dopředu, a to vždy podle stavu k 1. lednu.

V posledních letech se význam daně trochu zvyšuje v důsledku růstu sazeb i možnosti obcí aplikovat kromě tradičního koeficientu velikosti také místní koeficient. Existuje ovšem stále dost široké osvobození od daně (nemovité věci ve vlastnictví státu, církví, škol, vlastník, který je držitelem ZTP apod.), což nastává např. po dobu 5 let u nemovitosti, kde došlo ke změně vytápění, a po dobu 8 let u opravené kulturní památky.

Zákon o dani z nemovitých věcí obsahuje sazby pro jednotlivé druhy pozemků a staveb a dále umožňuje zastupitelstvům obcí použít tři typy koeficientů, kterými se pak upravuje sazba daně:

- 1. Velikostní koeficient.** Považuje-li to zastupitelstvo za účelné, může pro jednotlivé části obce koeficient, který je pro obec 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.

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

- 2. Vnitřní koeficient.** Pro ostatní stavby, kromě obytných domů, ale včetně samostatných nebytových prostor, lze zvýšit sazbu daně ze staveb koeficientem o velikosti 1,5 (bez závislosti na počtu obyvatel v obci). Obec se pouze rozhoduje, zda koeficient zavede, nebo ne. Jeho výši však měnit nemůže.
- 3. Místní koeficient.** Jde o koeficient, který byl novelou od roku 2021 upraven a nyní jej lze vyhláškou stanovit ve výši 1,1 až 5 s přesností na jedno desetinné místo, jímž se násobí celková daňová povinnost poplatníka. Nově lze také odlišit místní koeficient pro jednotlivé části obce. Zvýšenému místnímu koeficientu však nepodléhá orná půda a další druhy pozemků (například pozemky chmelnic, vinic, zahrad).³¹

Z praxe: Pro malou obec s velkým katastrem zemědělské půdy nemá místní koeficient význam, neboť zvýšení daně ponесou jen vlastníci staveb v obci, nezřídka již jen jednočlenné domácnosti důchodového věku. Zajímavější pak může být jeho aplikace v obci, na jejímž katastru se nachází významná průmyslová zóna. Informace o aktuální výši místních koeficientů po zadání konkrétního parcelního čísla lze najít na webových stránkách Finanční správy.³²

24) § 7 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

25) výpočet z dokumentace k návrhu státního rozpočtu na rok 2022

26) zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

27) zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí

28) zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her

29) § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

30) zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí

31) § 5 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí

32) https://adispr.mfcr.cz/dpr/adis/idpr_reg/dne/koef/vyhledani.faces

Koeficienty stanovuje zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou, která musí nabýt platnosti nejpozději 1. října (pro rok 2023 to již tedy nestihnete) a účinnosti od následujícího 1. ledna. Obecně závaznou vyhlášku je třeba zaslat v jednom vyhotovení nejpozději do pěti kalendářních dnů od nabytí platnosti místně příslušnému správci daně (finančnímu úřadu).³³

Daně z nemovitých věcí spravuje finanční úřad v obvodu, kde se zdaňovaná nemovitost nachází. Obce a města však disponují jen omezenými možnostmi, jak zjistit plnění daňové povinnosti majiteli nemovitostí. Jsou totiž 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 ČR usiloval o uznání práva, aby obce mohly lépe využívat informací o plnění daňové povinnosti k nemovitostem na svém území. Zatím lze od finančních úřadů získat sice jen celkové přehledy o struktuře daňové povinnosti a nedoplatcích podle jednotlivých druhů nemovitostí, ale doporučujeme o ně požádat.

4.3.1b Místní poplatky

Místní poplatky³⁴ řadíme mezi daňové příjmy. O využití těchto zdrojů rozhoduje pouze zastupitelstvo. Jejich význam tkví samozřejmě nejen v možnosti příjmu, ale také v regulaci. Místní poplatky mají **fakultativní charakter**, čímž se myslí možnost vás zastupitelů rozhodovat o tom, zda se vůbec budou na území obce vybírat. Poplatky obec zavádí obecně závaznou vyhláškou a poměr nákladů na jejich správu a výtěžnosti by měl představovat jedno ze základních kritérií pro jejich zavedení či nezavedení.

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

Poplatek ze psů³⁵

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

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

Výše poplatku může ročně dosahovat maximálně 1 500 Kč za psa. 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. Obecní vyhlášky stanovují výši poplatků diferencovaně, většinou podle velikosti obce, či zda jde o sídliště nebo zástavbu rodinných domků. Je-li držitelem psa osoba starší 65 let, činí sazba poplatku maximálně 200 Kč ročně.

Pečlivě zvažujte, zda administrativa spojená s výběrem tohoto poplatku není stejná nebo vyšší než výsledek, tedy prostředky získané do obecního rozpočtu. Ze zákona o místních poplatcích nevyplývá povinnost označovat psy evidenční známkou pro účely kontroly. Tento způsob evidence lze uvést pouze v obecně závazné vyhlášce a je pouze na uvážení obce, zda k němu přistoupí či nikoli. Obecně závaznou vyhláškou však poplatníkovi nelze stanovit povinnost, aby pes známku nosil, ani nesplnění této povinnosti sankcionovat, neboť v tomto případě nejde o neplnění poplatkové povinnosti. Povinné čipování psů od roku 2020 zatím nebylo doplněno centrální databází. Její zřízení se předpokládá snad od roku 2023, ale obce do ní budou moci nahlížet pouze omezeně, protože využití k vyhledávání psů, za které nikdo poplatek nehradí, se nepředpokládá.

Poplatek z pobytu³⁶

Jde o poplatek, který od roku 2020 nahradil dva původní poplatky (místní poplatek za lázeňský a rekreační pobyt a místní poplatek z ubytovací kapacity). Vyplatí se o něm uvažovat zejména v obcích s významným podílem turistů.

Na poplatek lze nahlížet jako na částečnou úhradu výdajů za veřejné služby, které obce návštěvníkům poskytují. Poplatníkem je fyzická osoba, která pobývá v příslušném místě u poskytovatele pobytu nejdéle 60 dní a není v obci přihlášená. Existuje široké osvobození přímo ze zákona (pobyt v nemocnici, děti do 18 let, dokonce i sezonní pracovníci). Obec může tento okruh osvobození rozšířit, nikoliv zúžit.

Poplatek vybírá pro obec ten, kdo poskytuje zmíněným osobám přechodné ubytování, tzv. plátce, kterému jej uhradí ubytovaný. Pokud poskytovatel pobytu poplatek nevybere, stejně jej musí obci uhradit. Sazby poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt činí až 50 Kč za osobu a den. Platí se za každý den s výjimkou dne počátku pobytu.

Poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství³⁷

Zvláštním užíváním se rozumí například provádění výkopových prací, 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

33) 16a zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí

34) zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

35) § 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

36) § 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

37) § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

veřejné prostranství způsobem uvedeným v zákoně o místních poplatcích.

Podle zákona o obcích³⁸ se veřejným prostranstvím rozumí všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. V souladu s dikcí zákona musí obec ve své obecně závazné vyhlášce stanovit místa, která podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.

Maximální výše poplatku je stanovena na 10 Kč za každý, byť i započatý 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. Lze stanovit poplatek týdení, měsíční nebo roční paušální částkou. Opět je třeba zvažovat výnos poplatku, administrativní náklady a také zájem obce na dané aktivitě.

Poplatek ze vstupného³⁹

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

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

Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst⁴⁰

Smyslem poplatku je především regulovat provoz v určitých, zejména historických částech měst, a to z důvodů jejich zklidnění nebo z důvodů ekologických. V případě pozemních komunikací je nutné respektovat zákon o pozemních komunikacích. Obecné užívání komunikace nelze omezit například tím, že se bude vybírat poplatek za část dálnice nebo silnice procházející obcí.

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

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

Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku tím, že se může připojit na obcí vybudovaný vodovod nebo kanalizaci⁴¹

Tento poplatek je vůbec nejkomplicovanější z důvodu výpočtu jeho výše, proto se v praxi málo využívá. Platí ho vlastník stavebního pozemku zhodnoceného možností připojit jej na stavbu vodovodu nebo kanalizace vybudovanou obcí po 1. lednu 2002, kdy nabyl účinnosti zákon o vodovodech a kanalizacích.⁴²

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

Poplatky za komunální odpad⁴³

Zpoplatnění odpadů prošlo v posledních dvou letech velkou změnou. Na rozdíl od předchozí úpravy neobsahuje již nový zákon o odpadech žádnou formu úhrady a oba dva možné způsoby výpočtu mají vždy podobu místního poplatku. Na svoz odpadu nelze již s občany uzavírat smlouvy.

Od roku 2022 mohou obce uložit buď poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, nebo poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Názvy jsou si podobné, postupy stanovení každého z poplatků se však liší.

a) Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství vychází z původního místního poplatku a je navázán na trvalý pobyt v obci nebo vlastnictví nemovitosti sloužící k bydlení, kde není nikdo k trvalému pobytu hlášen. Poplatník může prokázat, že platí poplatek jiné obci (např. nájemní smlouvou), pak je od poplatku osvobozen, stejně jako děti v dětských domovech, vězni nebo osoby ve vyjmenovaných sociálních zařízeních. Sazba za osobu může dosahovat až 1 200 Kč ročně.

b) Poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci souvisí s množstvím odpadu, který se vyprodukuje. Množství lze vyjádřit objemem svozové nádoby, skutečně navážených kilogramů nebo naměřených litrů. Cílem poplatku je mj. omezit množství směsného komunálního odpadu, neboť se zpoplatňuje pouze tento druh odpadu. Výnos z poplatku však musí pokrýt také odvoz velkoobjemového a nebezpečného odpadu, bioodpadu nebo olejů. A také náklady na tříděný odpad, neboť odměna, kterou obce dostávají, na úhradu svozu spíše nestačí. Konkrétní výpočet závisí na počtu osob, které v obci produkují odpad, není tedy rozhodující, kde mají trvalé bydliště. Vážení odpadu představuje nejpřesnější stanovení poplatku, ale jde o zpětnou platbu. V případě kapacity nádoby lze poplatek

38) § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

39) § 6 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

40) § 10 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

41) § 10c zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

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

43) hlava VII zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

odlišit dle četnosti svozů a stanovit minimální objem, který každý občan vyprodukuje (max. 60 litrů). Sazba poplatku činí max. 1 Kč za litr kapacity.

Z praxe: Malá obec zavedla poplatek dle kapacity popelnice a stejně jako v minulých letech vydávala známky dle četnosti svozu. Ve vyhlášce stanovila minimální měsíční četnost svozu dle počtu osob, které v nemovitosti bydlí, násobenou sazbou 1 Kč za litr kapacity nádoby (pouze 120 litrů), a využila možnosti minimálního základu 60 litrů na osobu. Čtyřčlenná rodina tak platila za 240 litrů, tj. svoz 2x měsíčně. Pokud chtěla týdenní svoz, připlatila si dle ceníku poskytnutého svozovou společností. Obec maximálně využila všech možností, které jí zákon dává, přesto vybraná částka stále nepokryje náklady na odpadové hospodářství a je třeba doplácet z jiných zdrojů.

Správa místních poplatků

Na rozdíl od daně z nemovitých věcí spravují místní poplatky obecní úřady. Mají tedy informace o všech poplatnících, jejich poplatkové povinnosti a úhradě. Nejsou-li poplatky zaplacený včas nebo ve správné výši, vyměří obec poplatek **platebním výměrem** nebo **hromadným předpisným seznamem** (podstatně levnější forma). Výši včas nezaplacených poplatků nebo jejich nezaplacené části může obec zvýšit až na trojnásobek.⁴⁴ 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 působnosti.⁴⁶ To mimo jiné znamená, že správce poplatku musí dodržovat mlčenlivost a že volení zastupitelé nemají právo vědět, kdo je dlužníkem. Obecní úřad může poplatek či jeho příslušenství z moci úřední prominout při mimořádných událostech (zejména živelních), ale činí tak jednotně pro všechny poplatníky. Pouze v případě poplatku za obecní systém odpadového hospodářství lze na žádost poplatníka zcela nebo částečně prominout poplatek nebo jeho příslušenství, lze-li to s přihlédnutím k okolnostem daného případu ospravedlnit.⁴⁷ V návaznosti na rusko-ukrajinský konflikt mají obce možnost také plošně prominout poplatek za odpady, poplatek ze psů nebo z pobytu osobám, které vstupují nebo pobývají na území České republiky.

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

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

4.3.1c Sdílené daně podle zákona o rozpočtovém určení daní

Většinu daňových příjmů obcí tvoří podíly na celostátně vybíraných daních, které upravuje příslušný zákon.⁴⁸ Podle jeho aktuální podoby mají obce nárok na část inkasa z těchto daní:

- 25,84 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- 25,84 % z celostátního hrubého výnosu záloh a daně z příjmů fyzických osob (závislá činnost, srážková daň, daň z příznání i paušální daně),
- 25,84 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob,
- podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti.

Stanovení daňových příjmů pro jednotlivé obce

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

- a) poměru započtené výměry katastrálních území obce k celkové výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřené 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

Koeficienty postupných přechodů

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

obcí, vyjádřené v procentech a násobeného koeficientem 0,10,

- c) poměru počtu dětí a žáků navštěvujících základní či mateřskou školu zřizovanou obcí k počtu těchto dětí a žáků

44) § 11 zákona č. 565/1990 Sb., 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) § 16a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

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

za všechny obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,09,

- d) poměru násobku postupných přechodů vypočteného pro obec pomocí koeficientů postupných přechodů, k součtu násobků postupných přechodů vypočteného za ostatní obce vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,78; tato hodnota se dále násobí celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého výnosu sdílených daní podílejí ostatní obce.

Pro Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň jsou konkrétní procenta, kterým se tato města podílejí na 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 zvláštními přepočítacími koeficienty.

Přepočítací koeficienty

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.

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

Postup daný zákonem může na první pohled vypadat komplikovaně, jde však jen o vzájemné násobení a dělení. Každoroční prováděcí vyhláška reaguje na změny v počtu obyvatel, dětí a žáků v mateřských a základních školách, zaměstnanců, popřípadě na změny ve výměře katastrálních území obce. Tato vyhláška obsahuje ve své příloze zejména vypočtené podíly na výnosu sdílených daní pro jednotlivé obce⁴⁹ a je vydávána Ministerstvem financí s účinností k 1. září daného roku. Zároveň je zveřejněna na webových stránkách Ministerstva financí. Svaz měst a obcí ČR na svých webových stránkách uvádí **kalkulačku odhadovaných daňových příjmů** pro každou obec, doporučujeme ji využívat jako podpůrný nástroj při sestavování rozpočtu.

Z praxe: Ozval se podnikatel, kterému nebylo vyhověno ve stavebním řízení, že by obec měla být ráda, že tu chce podnikat. Mohla z něj mít daňové příjmy, je i plátcem DPH, platil by daň z nemovitých věcí za tu stavbu. Ano, pouze ta poslední daň by se objevila celá v rozpočtu dané obce. Ostatní daně se dělí mezi všechny obce bez ohledu, kde byly zaplacené.

Praktický postup převodů

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

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

Pokud obec hospodáří s dluhem, může v důsledku úpravy v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti dočasně přijít o část podílu na sdílených daních.⁵⁰ Přesahuje-li dluh 60 % průměru příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky a nebyl-li tento dluh ročně snížen nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší dluhu a 60% hranicí, rozhodne Ministerstvo financí o pozastavení převodu podílu na dani z přidané hodnoty a dani z příjmů právnických osob. Pozastavení převodu daní lze zrušit na žádost obce, a to za podmínky, že dodatečný převod bude použit k úhradě dluhu⁵¹, nebo z moci úřední při poklesu dluhu pod 60% hranici.

4.3.1d Daň z hazardních her

Hazardní hry, jejich regulace a příjmy z provozu na území obce představují řadu let pro samosprávu velké téma. Od roku 2017 platí nová podoba zákonné regulace⁵² i zdanění⁵³. Obce mají dnes relativně velké pravomoci k omezení hazardu na svém území.

Daň je konstruována jako procento (nejčastěji 23 %, příp. 35 %) z různých typů hazardních her. Příjmy obcí se pak dělí podle toho, zda na svém území nějaké hazardní hry mají či nikoliv. Pokud se na území obce nachází tzv. technické hry (širší pojem, který zahrnuje zejména výherní hrací terminály), získává výnos podle podílu počtu zařízení od určitého provozovatele v obci k celkovému počtu těchto zařízení v České republice. Obce, které hazard nezakázaly, si tak mezi sebou rozdělí 65 % výnosu této části daně, a získají tak ročně několik desítek tisíc Kč na obyvatele navíc.⁵⁴ Příjmy jednotlivých obcí zveřejňuje Finanční správa čtvrtletně.⁵⁵

49) aktuálně (od 1. 9. 2022) jde o vyhlášku Ministerstva financí č. 249/2022 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů

50) § 17 odst. 3 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a § 6a zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

51) § 6c zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

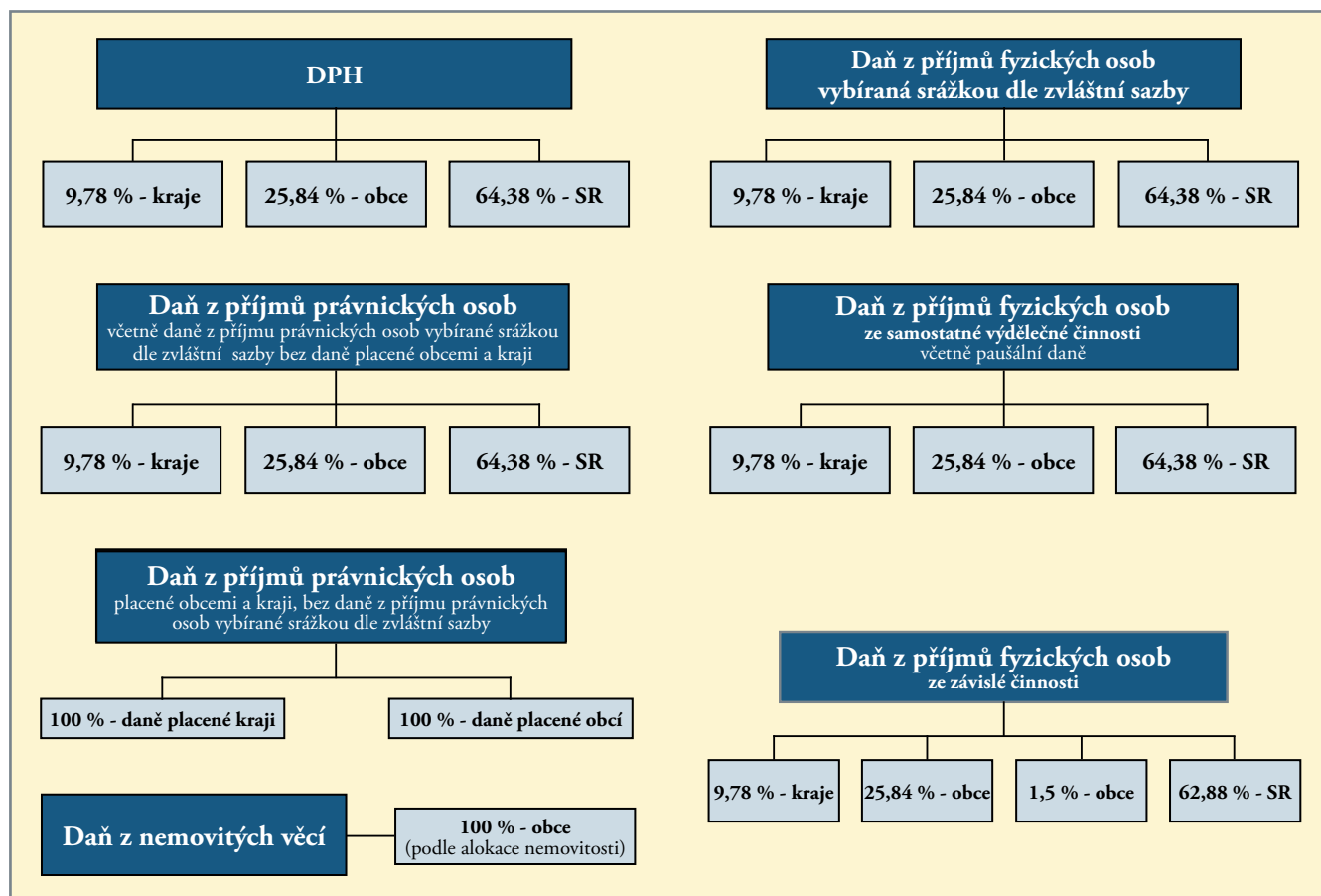
52) zákon č. 186/2016 Sb., zákon o hazardních hrách

53) zákon č. 187/2016 Sb., zákon o dani z hazardních her

54) Státní závěrečný účet za rok 2021, Příloha F, str. 24, <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet-2021-Priloha-F.pdf>

55) <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/kraje-a-obce/danove-prijmy-kraje-a-obci/prevody-vynosu-dane-z-hazardnich-her>

Schéma rozpočtového určení daní od 1. 1. 2022



Zdroj: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-kraje-a-obce/Schema_rozpocetoveho_urceni_dani_2022.pdf

I další obce získají část výnosu, tentokrát z jiných hazardních her (sázky, tomboly, bingo aj.), ale zde jde o podíl jen na 30 % výnosu. Dělení se provádí podle stejných postupů jako v případě sdílených daní, tj. s využitím příslušné vyhlášky k zákonu o rozpočtovém určení daní. Zdaňovací období je čtvrtletní. Celkové inkaso z hazardních her se pohybuje na úrovni 12 miliard Kč, z toho zhruba 5 miliard Kč plyne do obecních pokladen.

4.3.1e Správní poplatky

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

Výši konkrétních správních poplatků nebo způsob jejich výpočtu upravuje příslušný zákon.⁵⁶ 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 archivy. Poplatky za úkony orgánů

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 ČR 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).

V návaznosti na rusko-ukrajinský konflikt obdržely státní úřady, kraje i obce zmocnění upustit od správního poplatku za různé úřední úkony. Možnost osvobození od poplatku se týká pouze fyzických osob, které vstupují nebo pobývají na území České republiky v návaznosti na ozbrojený konflikt na Ukrajině. Nejde o plošné upuštění od výběru všech správních poplatků, ale pouze u těch, u nichž to při posouzení aktuální situace a nezbytnosti příslušný správní úřad uzná za vhodné.

⁵⁶) zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích

4.3.2 Nedaňové příjmy

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

Vlastnictví dostatečně velkého obecního majetku významně posiluje ekonomickou i politickou nezávislost příslušné obce. Povinnost účelného a hospodárného využívání majetku obce vyplývá přímo ze zákona.⁵⁷ Schválení prodeje obecního nemovitého majetku přísluší vždy zastupitelstvu.⁵⁸ O prodeji movitého majetku rozhoduje rada, pokud si zastupitelstvo toto rozhodování nevyhradilo. Jako zastupitelé musíte při rozhodování zvažovat výhody jednorázového příjmu z prodeje a možnosti trvalých příjmů z využívání obecního majetku. Neuvážené prodeje mohou mít nejen nedostatečný finanční efekt, ale také omezují rozhodovací pravomoc zastupitelstva například při ovlivňování vzhledu obce. Správa majetku zahrnuje také důsledné vymáhání pohledávek, které však v případě bytového fondu bývá zdlouhavé. Nájemní bydlení, včetně sankcí za neplacení, upravuje podrobně občanský zákoník.⁵⁹

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

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

Platby sankční povahy mají v rozpočtech zpravidla doplňkový charakter. 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, ale mohou být ze zákona také zčásti příjmem např. nějakého státního fondu. Problémem se může stát vymáhání pokut uložených cizincům nebo ryze nekontaktním osobám s trvalým pobytem na ohlašovnách.

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 právníckými 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 spolupráce obcí v kapitole 19 této příručky).

4.4 Dotace – peníze, které nejsou zadarmo

Postupně zákonně zvyšování daňových příjmů s sebou přineslo pokles dotací přidělovaných obcím. Podstatnou část dotací dnes tvoří zdroje z evropských fondů (více v kapitole 18 této příručky). Pro většinu obcí má úspěch při získávání dotací zásadní vliv na uskutečňování investičních záměrů.

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

Poskytování dotací ze státního rozpočtu upravují **rozpočtová pravidla**.⁶⁰ 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. Poskytovatel vypíše výzvu k podání žádosti o poskytnutí dotace, na jejímž základě je možné poskytovateli předložit žádost⁶¹ o poskytnutí dotace, která musí splňovat podmínky uvedené ve výzvě. Pokud hodnotící komise žádost k financování vybere, je žadateli vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace. Textu výzvy je třeba věnovat velkou pozornost, protože správně zpracovaná žádost o dotaci je prvním předpokladem pro její získání. Platí, že není povinností poskytovatele, aby umožnil žadateli o dotaci podanou žádost následně upravit a doplnit tak, aby odpovídala požadavkům výzvy.

Rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahuje označení jejího příjemce, účel, na který je poskytována, a podmínky jejího použití. Až v tomto okamžiku lze dotaci promítnout do rozpočtu

57) § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

58) § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

59) například § 2291 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

60) zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

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

obce. Příjemce dotace je povinen ji s poskytovatelem ve stanovených termínech finančně vypořádat. Části nevyužité dotace se vrací do rozpočtu, ze kterého byly poskytnuty.

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

Pokud zaznamenáte problémy s plněním stanovených podmínek, je vždy lepší včas usilovat o dohodu s poskytovatelem dotace o jejich změně, v krajním případě o vrácení dotace. Jestliže obec nesplní dotační podmínky, dopouští se tzv. **porušení rozpočtové kázně** (sankce upravují rozpočtová pravidla⁶²) nebo, pokud jde o dotaci poskytnutou z rozpočtu kraje, o porušení rozpočtové kázně podle zákona,⁶³ v němž jsou stanoveny sankce.

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

Příspěvek na přenesený výkon státní správy

Zákon říká, že „obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.“⁶⁴ Jde o zdroj rozpočtu určený na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy, zejména mzdových a souvisejících provozních výdajů (např. energie, odpisy majetku, ale také třeba část úklidu budovy, ostraha). V případě malých obcí je odlišování nákladů na samostatnou a přenesenou působnost komplikované a do jisté míry i zbytečné, neboť převážnou část úkonů provádějí pro své občany. V případě obcí s matrikou, pověřeným obecním úřadem nebo u obcí s rozšířenou působností nabývá „státní“ administrativa na rozpočtovém významu.

Jak již bylo v textu uvedeno, obce získávají v souvislosti s výkonem státní správy příjem ze správních poplatků a příjmů ze sankčních plateb. Spolu s příspěvkem to však nestačí pokrýt náklady spojené s přeneseným výkonem státní správy. Obce tedy musí zapojit také další zdroje, např. daňové příjmy. Výše podílu financování z vlastních zdrojů se stala dlouhodobě předmětem kritiky ze strany Svazu měst a obcí ČR.

Ministerstvo vnitra, které stanovuje metodiku výpočtu, pak poukázvalo na různou vytíženost úřadů v rámci území státu. Pro jednotlivé obce se příspěvek stanovuje kumulativně v návaznosti na příslušnou správní roli, kterou obec vykonává (základní působnost, pověřený obecní úřad, obec se stavebním úřadem, obec s matričním úřadem, obec s rozšířenou působ-

ností). Dále pak do konstrukce příspěvku vstupují výkonové složky příspěvku, kdy obec dostává finanční prostředky pouze v případě, že v předchozím roce vybrané úkony zajistila. Konkrétní postupy vysvětluje Ministerstvo vnitra v přehledné příručce.⁶⁵ Výpočty pro každou obec pak obsahuje detailní grafické zpracování na jeho webových stránkách.⁶⁶

V důsledku pandemie Covid-19 však příspěvek nebyl pro rok 2022 a 2023 valorizován. Zároveň Ministerstvo vnitra posiluje výkonový model financování přenesené správy. Aktuálně jsou výkonově financovány tyto agendy: občanské průkazy, jednotná kontaktní místa, veřejné opatrovnictví, územní plánování, financování matričních úřadů, avíza živnostenského rejstříku, agenda zkušebních komisařů – zkoušky odborné způsobilosti.

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

Veškeré dotace směřují do obcí prostřednictvím povinných účtů u České národní banky, které si obce musely otevřít na začátku roku 2013 a z nichž si pak prostředky převádějí na transakční účty. Obec zároveň musela písemně oznámit, že si nepřepře, aby přes tento účet plynuly rovněž příjmy ze sdílených daní.

Obec jako poskytovatel dotace

Zákon⁶⁷ stanoví, že dotaci či návratnou finanční výpomoc lze poskytnout výhradně na základě žádosti fyzické nebo právnické osobě, a to prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy. V žádosti musí být mimo obecné náležitosti uveden účel využití prostředků, požadovaná částka, doba, v níž má být účelu dosaženo a také odůvodnění žádosti. Od roku 2021 se nově vyžadují informace o skutečném majiteli, je-li žadatelem právnická osoba. Byť by oficiálně výpis z evidence skutečných majitelů⁶⁸ měl doložit žadatel, zákon nezakazuje obci, aby si jej poříдила sama. Obec může přijímat individuální žádosti nebo vypsát program s přesně daným účelem (například program podpory sportovních spolků, program revitalizace městského centra). Program musí být zveřejněn na internetu obce, a to nejpozději 30 dnů před počátkem lhůty stanovené v programu pro příjem žádostí. Program musí být zmíněným způsobem zveřejněn po dobu nejméně 90 dnů ode dne zveřejnění.

V případě, že poskytnutá částka dotace přesahuje 50 000 Kč, je obec povinna veřejnoprávní smlouvu zveřejnit.⁶⁹ Pokud je poskytovatelem obec, která není obcí s rozšířenou působností, zveřejní veřejnoprávní smlouvu do 30 dnů od jejího uzavření na své elektronické úřední desce. Zveřejnění musí trvat nejméně po dobu 3 let ode dne zveřejnění.

62) § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

63) § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

64) § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

65) <https://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

66) <https://www.prispevekobce.cz/>

67) § 10a-§ 10d zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

68) <https://esm.justice.cz/ias/issm/rejstrik>

69) § 10d zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Obec s rozšířenou působností je povinna zveřejnit veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace nad 50 000 Kč v registru smluv.⁷⁰ Výjimkou ze zveřejnění v registru smluv je veřejnoprávní smlouva, kterou obec s rozšířenou působností poskytl dotaci nad 50 000 Kč obci, která není obcí s rozšířenou působností, příspěvkové organizaci zřízené touto obcí nebo právnické osobě, v níž má taková obec sama nebo s jinými takovými obcemi většinovou účast.⁷¹ Další výjimkou ze zveřejnění v registru smluv je veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace fyzické osobě mimo rámec její podnikatelské činnosti. V těchto případech obec s rozšířenou působností zveřejňuje veřejnoprávní smlouvu na své elektronické úřední desce.

4.5 Výdaje, výdaje, výdaje

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

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

Mezi **běžné výdaje** patří finanční prostředky vynaložené na chod obecního nebo městského úřadu, údržbu veřejných prostranství (zeleně i komunikací), provoz veřejného osvětlení, hřbitova, obecní policii, podporu místní kultury a sportu, příspěvek zřizovatele na provoz škol atd. Některé z nich se obtížněji plánují, například výdaje na sekání trávy nebo na odklizení sněhu, můžeme ale říci, že běžné výdaje mají určitou setrvačnost. Měli byste se však stále snažit hledat možné úspory a zjišťovat podmínky u jiných dodavatelů. Existují i výdaje, jež volení zastupitelé téměř nemohou ovlivnit, neboť jejich výši určuje závazný právní předpis, jako veškeré poplatky státním orgánům nebo převážná část mzdových výdajů upravených nařízením vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, který stanovuje platy úředníků obecního úřadu.⁷² Existují pak ještě výdaje, které velmi pravděpodobně neovlivníte proto, že na druhé straně stojí oficiální nebo neoficiální monopol – nejpříhodnějším příkladem jsou výdaje související s odpadovým hospodářstvím.⁷³

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 úřadem⁷⁴ a obce s rozšířenou působností) rostou celkové náklady s velikostí obcí. I u stejné velikosti obcí se náklady budou lišit v případě, že jedna z nich vykonává například činnost matričního nebo stavebního úřadu.

Kapitálové výdaje zahrnují peníze na investiční výstavbu, nákup nemovitostí, a to jak staveb, tak pozemků. Patří sem také výdaje na generální rekonstrukce budov a zařízení, které zvyšují hodnotu majetku, i výdaje na nákup akcií, finanční

vklady do obchodních společností a investiční dotace fyzickým a právnickým osobám.

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

4.6 Když se obec zadluží

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

Upozorňujeme na riziko skrytých úvěrů, zejména pak neplněním splatnosti faktur či jiných závazků. Zprv se obec dostává do situace netransparentního hospodaření, ale především se vystavuje riziku sankčních plateb. Nový občanský zákoník pracuje s třicetidenní (v odůvodněných případech šedesátidenní) splatností faktur.⁷⁵ 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 jedine 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 je obec splácí s vypětím všech sil. V rozpočtu nebo v peněžním fondu obce by vždy měla zůstat určitá částka k řešení neočekávaných událostí.

Zákon o rozpočtové odpovědnosti zavedl tzv. fiskální pravidlo, které určuje výpočet „bezpečné“ úrovně dluhu a pravidel jeho snižování.⁷⁶ Pravidlo stanoví, že pokud dluh územního samosprávného celku, tj. obce nebo kraje, překračuje 60 %

70) <https://smlouvy.gov.cz>

71) § 3 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), a § 10d odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

72) nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě

73) Zde se pak jako účinné ukazuje vyjednávání o ceně pro více obcí najednou – tedy založení sdružení obcí, které bude mít větší sílu.

74) zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem, a zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, § 61 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích

75) § 1963 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

76) § 17 zákona 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

průměru jeho příjmů za poslední 4 roky, je povinen tento dluh snížit do konce následujícího roku alespoň o 5 % z rozdílu mezi aktuální výší dluhu a 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 roky.

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

Podle Ministerstva financí je fiskální pravidlo konstruováno tak, že:

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

***Z praxe:** Malá obec získala dotaci na vybudování kanalizace, kde část musela financovat úvěrem se splatností 15 let. Každý rok pravidelně splácí zhruba 500 000 Kč, banka neevokuje žádný problém. Obec však podle zákona vykazuje hrozivě vyhlížející procento zadlužení, neboť zůstatek úvěru se zatím rovná ročnímu rozpočtu obce.*

Celkový dluh obcí a měst v České republice se pohybuje kolem 70 miliard Kč a v posledních letech klesá, z toho zhruba polovina připadá na čtyři největší města. Úvěry přijaté obcemi tvoří součást celkového zadlužení veřejného sektoru, a proto je důležité i v případě obcí a krajů monitorovat jeho výši. Současné postupy monitoringu jen málo zohledňují údaje o majetku obce, které nelze získat z rozpočtu, ale z účetních výkazů. Dle pravidelných zpráv Ministerstva financí mají problémy s hospodařením pouze jednotky obcí.

4.7 Účetnictví a výkaznictví někdy také ve službách obce

Obce musí vést účetnictví,⁷⁷ ačkoliv větší význam pro vás jako zastupitele stále mají informace o plnění rozpočtu. Zákon hovoří o „vybraných účetních jednotkách“⁷⁸, kterými jsou především stát a jím zřizované organizace, územní samosprávné celky a fondy, a ukládá jim další povinnosti. Celkově se účetnictví veřejného sektoru přiblížilo účetnictví podnikatelů. Existuje obdobná (i když detailnější a závazná) směrná účtová osnova, začal se odepisovat majetek používaný v hlavní činnosti, tvoří se opravné položky. Zastupitelé mohou využít informace o stavu závazků a pohledávek, neboť plnění rozpočtu zachycuje až vydané či přijaté platby. Významný přínos účetnictví a jeho výkazů je především v informování o stavu majetku obce a jejích dluhů. Tyto informace z rozpočtu a finančních výkazů zjistit nelze.

Prováděcí vyhláška k zákonu o účetnictví⁷⁹ stanoví pravidla, kterými se obce musí řídit. Ve srovnání s účetnictvím podnikatelů jsou možnosti volby účetních postupů omezenější. Patří sem třeba jednotný postup tvorby opravných položek, oceňování reálnou hodnotou majetku určeného k prodeji nebo závazný způsob odpisování majetku. Ve spojení s povinným výkaznictvím a označováním všech partnerů transakcí se účetnictví obcí postupně stává velmi rozsáhlou agendou.

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

Důležitou informací, kterou lze získat z účetnictví, je ta o úplných nákladech na poskytovanou veřejnou službu, neboť ne všechny náklady (např. odpisy majetku, povinná tvorba opravných položek k pohledávkám) jsou také výdaji, které vidíte v rozpočtu. Analytickou práci v tomto směru by měl zajišťovat finanční, příp. kontrolní výbor zastupitelstva, a nemělo by se jednat jen o snahu hledat chyby k „politickému“ využití. Na straně druhé vedení obce by mělo naslouchat připomínkám zastupitelů, protože některé historické postupy v hospodaření již mohou být neefektivní.

Význam účetních výkazů zvyšuje také povinné schvalování účetní závěrky zastupitelstvem obce⁸⁰ a schvalování účetních závěrek obecních příspěvkových organizací, a to radou, případně opět zastupitelstvem v těch obcích, kde není rada. Součástí závěrky je také zpráva auditora o jejím ověření, inventarizační zpráva, zpráva o výsledku finanční kontroly, případně zpráva útvaru interního auditu. Prováděcí vyhláška k zákonu o účetnictví⁸¹ stanovuje, že o každém hlasování schvalujícího orgánu se vyhotovuje písemný záznam. Každý člen schvalujícího orgánu **má právo**, aby v písemném záznamu o hlasování bylo uvedeno, jak hlasoval, a zároveň má právo své hlasování písemně odůvodnit. Toto písemné odůvodnění je nedílnou součástí záznamu o hlasování.

Cílem reformy bylo rovněž získat tzv. konsolidované výkazy, tedy údaje za celou ČR po vyloučení vzájemných vztahů (dotací, půjček). První sestavení účetních výkazů za Českou republiku podle prováděcí vyhlášky⁸² proběhlo za rok 2015 a v roce 2020. Podle dostupných posledních údajů z roku 2020 hospodařila Česká republika s účetní ztrátou téměř 200 miliard Kč.⁸³

77) zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

78) § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví

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

80) § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

81) vyhláška č. 220/2013 Sb., ke schvalování účetních závěrek některých účetních jednotek

82) vyhláška č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu)

83) pro zajímavost uvádíme odkaz na účetní výkazy státu: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ucetnictvi-a-ucetnictvi-statu/ucetni-re-forma-verejnych-financi-ucetnic/ucetni-vykaznictvi-statu/ucetni-vykazy-za-ceskou-republiku>

Samotné účetnictví obcí není komplikované, ale značnou zátěž představují výkazní povinnosti, jimž se účetní systém musí přizpůsobit. Od roku 2010 se účetní výkazy shromažďují v Centrálním systému účetních informací státu, který tvoří součást Integrovaného informačního systému státní pokladny (IISSP). Přenos dat upravuje tzv. technická vyhláška⁸⁴, která stanovuje strukturu a četnost odesílání výkazů. V případě, že obec musí zasílat výkazy prostřednictvím kraje, krátí se všechny lhůty a začátky čtvrtletí bývají pro účetní náročné, přičemž tuto situaci neulehčují případné změny v obsahové náplni účtů, požadavcích na účetní metody či výkazy. Obce nad 3 000 obyvatel a velké příspěvkové organizace⁸⁵ povinně sestavují Pomocný analytický přehled (PAP), který je pro potřeby zastupitelů i obecních úřadů prakticky nevyužitelný. Výkaznictví však není pouze záležitostí paní účetní, v případě menších obcí se osobou zodpovědnou za přenos účetních dat stane starosta. Některé informace z výkazů Ministerstvo financí publikuje, můžete tak získat přehled o situaci v okolních obcích.⁸⁶

Na závěr upozorňujeme, že Ministerstvo financí předložilo v roce 2022 do připomínkového řízení zcela nový zákon o účetnictví.

4.8 Kontrola (včera) dnes a zítra

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

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

Přezkoumávání hospodaření

Přezkoumávání hospodaření představuje audit ročního hospodaření, kterému podléhají všechny územní rozpočty, respektive rozpočty územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a rozpočty městských částí hlavního města Prahy. Zákon⁸⁷ stanoví předmět, hlediska a postup při přezkoumání hospodaření. Jako povinnost stanoví přezkoumání hospodaření zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ale také zákon o obcích.

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

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

Předmět a hlediska přezkoumání by měla být shodná bez ohledu na zvolenou možnost přezkoumání. Přezkoumání vy-

konané auditorem hradí obec z vlastních prostředků, zatímco za přezkoumání provedené krajským úřadem žádnou úhradu neplatí (náklady na přezkoumání jdou k tíži rozpočtu kraje).

O výsledku přezkoumání se zhotovuje zpráva. Ta musí obsahovat závěr s vyjádřením, zda byly nebo nebyly zjištěny nedostatky. Nejhorší hodnocení představuje vyjádření „podle písmena c)“, kam se řadí například neúplnost nebo neprůkaznost vedení účetnictví nebo nesplnění povinnosti stanovené zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.⁸⁸ Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je součástí závěrečného účtu a obec musí přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Upozorňujeme rovněž, že zprávy vyžadují banky i poskytovatelé dotací. S negativním hodnocením bude získání úvěru obtížné a získání dotace nemožné.

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

Upozorňujeme však, že byly-li ve zprávě o přezkoumání hospodaření uvedeny auditorem nebo krajským úřadem nalezené chyby, je obec povinna do 15 dnů po projednání závěrečného účtu a zprávy o přezkoumání hospodaření podat krajskému úřadu písemnou informaci o přijetí a plnění opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků.⁸⁹

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

Kontrola finanční i voličská

Jestliže se přezkoumání hospodaření týká pouze právě skončeného roku, pak kontrola prostředků poskytnutých z veřejných rozpočtů pokrývá desetileté období.⁹⁰ Ze zákona o finanční kontrole vyplývá,⁹¹ že finanční kontrola se

84) vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech)

85) § 3a vyhlášky č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech)

86) <https://monitor.statnipokladna.cz/>

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

88) § 10 zákona 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

89) § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

90) § 44a odst. 11 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
91) zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole

soustředí na o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí prostředky vynakládané z veřejných zdrojů (příjmy, věci i majetková práva), a to ve formě vnitřního kontrolního systému a klasické externí kontroly. Obec rovněž vykonává kontrolu finančního hospodaření příspěvkových organizací, které zřídila. Z působnosti zákona je vyloučena kontrola právnických osob, kde obec plní funkci zakladatele, s výjimkou kontroly dotací, které těmto právnickým osobám poskytla ze svého rozpočtu.

Předmětem externí kontroly bývá zejména veřejná finanční podpora, za kterou se považují prostředky poskytnuté pouze ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku. Nikoli zákonná úprava finanční kontroly, ale její praktická aplikace bývá spojena s problémy. Zkušenosti z obcí ukazují, že pohled finančních úřadů, jako jednoho z tzv. kontrolních orgánů, může být zcela odlišný od hodnocení poskytovatele dotace. Nežádá 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, nebrání finanční kontroloři v úvahu. Příklad se řešil až soudně, obec našťastí vyhrála.

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 dostačující. Z tohoto hlediska se zdá nepochopitelná trvalá iniciativa rozšířit působnost Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) také na samostatnou působnost samosprávy. Kapacity NKÚ by měly být i nadále využity plně pro kontrolu hospodaření státu. Diskutabilní může být také skutečný přínos povinného zveřejňování všech smluv v jednotném registru.⁹² Jak ukazuje praxe, dobře míněné úmysly mohou vyústit třeba v nekonečné dohady při jednání zastupitelstva o ceně dlaždiček. Již delší dobu se také hovoří o zcela novém zákoně o finanční kontrole, který by měl zavést do praxe některé mezinárodní standardy. Cílem kontroly nemá být hledání chyb za každou cenu. Nejlepšími kontrolory jsou aktivní občané, kteří se chtějí podílet na chodu obce a jsou ochotni obětovat svůj čas na pochopení všech souvislostí prolínajících se jejím hospodařením. V první řadě to jste vy, zastupitelé.

Časté otázky

1. Má obec možnost zvýšit vlastní příjmy, aby mohla uskutečnit nějakou investici? Jen v omezené míře, protože největší příjmy má z celostátních daní, které se přerozdělují

podle zákona o rozpočtovém určení daní a jsou v daném období jednoznačně vymezeny. Obec může zvýšit koeficient u daně z nemovitých věcí (1,1 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 nemovitých věcí. Obec může také lépe využívat obecní majetek, výhodněji ho pronajímat. Majetek obce lze případně prodat, v tom případě si zvýší obecní příjmy jednorázově, navíc přechodem majetku do soukromých rukou ušetří obec náklady na jeho údržbu a nový vlastník z neveřejné sféry bude platit například daň z nemovitých věcí.

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

3. Jsem opoziční zastupitel. Mohu získat finanční informace o své obci i z jiných zdrojů než z úřadu? Ano, kromě povinnosti obce zveřejňovat rozpočet, střednědobý výhled rozpočtu, závěrečný účet, vše včetně návrhů, a dále schválená rozpočtová opatření, publikuje Ministerstvo financí ČR na svých webových stránkách⁹³ řadu informací z výkazů obdržených od obcí, v průběhu roku dokonce i čtvrtletně, včetně „rozklíčovacího“ rozpočtu a jeho plnění. Ale základní i podrobnější informace má zastupitel zákonné právo získat právě z úřadu.⁹⁴ 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 určité kontrolní role objevit skrytý problém při přípravě důležitého rozhodnutí zastupitelstva. Další možností je využití tzv. informačního zákona.⁹⁵

92) zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv

93) www.mfcr.cz

94) § 82 odst. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

95) zákon č. 106/1999 Sb., 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. 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. 280/2009, daňový řád
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)
- zákon č. 134/2016, o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her
- zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Literatura a užitečné odkazy

- Kalkulačka RUD: www.informaceoobcích.cz/kalkulacka-rud
- Příspěvek na přenesenou správu: www.prispevekobce.cz
- Výnosy z hazardu: <https://mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/koeficienty-obci>
- Daňový portál: www.mojedane.cz
- Monitor státní pokladny: <https://monitor.statnipokladna.cz/>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Lze zjistit, jaké konkrétní částky plynou do rozpočtu obce?

Ano, lze požádat o poskytnutí těchto informací na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádost o informace se podává ústně nebo písemně. Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Obec má povinnost požadované informace poskytnout (ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Zákon o svobodném přístupu k informacím vymezuje pouze několik výjimek (ustanovení § 7–11), kdy tak učinit nemusí. Informace o rozpočtu obce však dle našeho názoru nespadá pod žádnou z těchto výjimek a obec by tedy požadované informace poskytnout měla. Samostatně lze potřebné informace nalézt na monitor.statnipokladna.cz.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1281>

Jaké náležitosti musí obsahovat usnesení zastupitelstva ve věci přijímání (schvalování) rozpočtu obce? Musí být výslovně uvedeno, že se schvaluje rozpočet vyrovnaný, přebytkový nebo schodkový?

Zákon o obcích náležitosti usnesení ve věci schvalování rozpočtu obce konkrétně nevymezuje. Pouze v případě sestavování rozpočtu odkazuje na zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon sice stanovuje, že rozpočet by měl být zpravidla vyrovnaný, avšak může být schválen jako přebytkový/schodkový, přesto ovšem nelze dle našeho názoru z této formulace dovodit, že tato informace musí být výslovně uvedena v usnesení zastupitelstva obce, kterým je rozpočet schvalován. Postačující je schválení rozpočtu s odkazem na přílohu, z níž plynou rozhodné skutečnosti (těž co do vyrovnanosti, schodku či přebytku).

Jinak možnou součástí usnesení může být i rozsah svěřené pravomoci provádět rozpočtová opatření radě obce (v obcích, kde se rada obce nevolí, starostovi).

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1083>

Může starosta obce (jedná se o obec bez rady) požádat o dotaci bez souhlasu zastupitelstva? Musí být každá žádost o dotaci schvalována zastupitelstvem obce?

Rozhodnutí o požádání a přijetí dotace spadá mezi tzv. zbytkové pravomoci rady obce. V obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta. Jestliže si tedy pravomoc nevyhradí zastupitelstvo obce, jedná se o pravomoc starosty obce (pravomoc lze též zcela nebo zčásti svěřit obecnímu úřadu). Starosta tedy může požádat o dotaci bez souhlasu zastupitelstva u každé žádosti o dotaci, nevyhradilo-li si tuto pravomoc zastupitelstvo.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2785>

5 Hospodaření s majetkem obce

JUDr. Václav Chmelík

JUDr. Mgr. Lukáš
Váňa, Ph.D.

Název páté kapitoly představuje jednu z nejtýpějších činností, kterou obce v rámci své samostatné působnosti¹ vykonávají. Způsob, jakým obce se svým majetkem hospodáří a nakládá, se bezprostředně dotýká téměř každého z nás. Jde o problematiku, jejíž dobrá znalost by měla být předpokladem jak odpovědného výkonu funkce vás, členů zastupitelstva obce, tak každého angažovaného občana, jemuž není lhostejné, v jakém prostředí žije a komu vyjádřil v komunálních volbách svoji důvěru. Morálním úkolem všech zvolených členů zastupitelstva obce je plnit přání a vůli voličů, která jim byla vyjádřena ve volbách. Jako zastupitelé ale musíte mít vždy zároveň na zřeteli, že nejste majiteli ani obce, ani jejího majetku. Je vám svěřeno pouze dočasné správcovství. Přitom musíte pečlivě dbát na zákonem stanovené mantinely a dodržovat principy demokratického a právního státu, což na vás v praxi nepochybně klade značnou zodpovědnost. Proto je cílem následujících rádků, abyste o hospodaření a nakládání s majetkem obce i o úskalích s tím spojených získali základní přehled.



jednak v požadavku na hodnocení majetkových dispozic z hlediska jejich kladného přínosu pro obec, a jednak v do-
držování zvláštních procedurálních postupů, které platným právním dispozicím s obecním majetkem musí předcházet. Základem této právní regulace je v podstatě pouze několik ustanovení zákona o obcích. Právě relativní stručnost a obecnost právní úpravy vás může v praxi vést k rozličným výkladům za ne vždy zcela jasných situací. Významnou roli při hospodaření a nakládání s obecním majetkem zastává proto stále se vyvíjející judikatura, která na konkrétních případech pomáhá obecné hranice stanovených povinností vymezovat.

5.1 Základní principy

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

Obce představují plnohodnotné subjekty vlastnického práva (jsou tedy v rovném postavení s jinými vlastníky, mají všechna vlastnická oprávnění a taktéž jsou v zásadě stejně omezo-
vány jako jiní vlastníci), avšak vzhledem ke zmíněnému specifickému postavení jako subjektů práva veřejného je **hospodaření a nakládání s jejich majetkem speciálně regulováno**. Podstatou této regulace jsou zvláštní povinnosti, které spočívají

5.2 Majetek obcí a jeho možné třídění

Navzdory tomu, že žádný právní předpis neurčuje, jakým konkrétním způsobem má být obecní majetek využíván (zákonem jsou stanovena pouze obecná východiska pro hospodaření a nakládání s obecním majetkem, nikoliv přesné určení, jakým způsobem a jakou konkrétní formou má být obecní majetek využíván), je zřejmé, že by ho obce měly využívat zejména k plnění svých funkcí a úkolů. Přesné vymezení majetku obcí je však v zásadě velice obtížné. Obecně je pojem **majetek** občanským zákoníkem definován jako souhrn všeho, co osobě patří. Termín „majetek“ představuje souhrn pouze aktivních hodnotových položek. Souhrn majetku (tedy aktiv) a dluhů (tedy pasiv) tvoří tzv. **jmění**. Majetek lze tedy definovat jako souhrn majetkových hodnot (věcí, pohledávek, jiných práv

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

a hodnot ocenitelných penězi). V žádném z právních předpisů není vypočteno, co vše je součástí obecního majetku, a tudíž obcím nelze principiálně upřít právo na žádný druh majetku.

5.2.1 Dělení obecního majetku

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

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

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

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

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

V souvislosti s tříděním věcí na věci movité a nemovité je důležité zmínit pravidlo občanského zákoníku, podle kterého je **součástí pozemku** prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech. Občanský zákoník tak naplňuje zásadu, že stavba není samostatnou věcí, nýbrž je součástí pozemku, na němž stojí.² Výjimku tvoří stavby dočasné a dále liniové stavby, zejména vodovody, kanalizace nebo energetická či jiná

vedení, a jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků, a stavby a technická zařízení, které s nimi provozně souvisejí.³

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

Nemovitými věcmi tedy souhrnně jsou:

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

5.2.2 Možnosti nabývání majetku

Obce v zásadě jako kterýkoliv jiný subjekt mohou dle svých možností a uvážení uzavírat smlouvy a nabývat majetek. Jednou z možností, jak majetek výhodně získat, je nabytí majetku od státu prostřednictvím **Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (ÚZSVM)**. Postup, jak majetek od ÚZSVM získat, se kromě zákona o majetku státu⁴ řídí také vyhláškou a metodikou Ministerstva financí.

Zákon o majetku státu při převodu nepotřebného státního majetku preferuje postup formou transparentního výběrového řízení nebo veřejné dražby. Jiné způsoby nakládání s majetkem jsou možné pouze tehdy, dojde-li ke splnění a doložení předepsaných podmínek. Jednou z nich je z pohledu státu veřejný zájem svědčící pro bezúplatný převod, případně hospodárnost takového převodu v porovnání s jinými variantami nakládání. Bezúplatný převod ve veřejném zájmu je možný tehdy, pokud obec v žádosti mimo jiné prokáže, že je oprávněna realizovat veřejně prospěšnou stavbu a doloží proveditelnost svého záměru z hlediska věcného, finančního a časového. Zároveň se vždy posuzuje i to, zda nelze k deklarovanému veřejně prospěšnému účelu využít stávající nemovitost, která se již ve vlastnictví obce nachází. Další podmínkou je, že bezúplatným převodem nesmí být porušeny právní předpisy o veřejné podpoře. Naplnění konkrétního veřejného zájmu se zásadně zajišťuje sjednáním adekvátních smluvních závazků (ze strany ÚZSVM jsou stanovovány zajišťující smluvní podmínky).

2) § 506 zákona č. 89/2012 Sb. (dále občanský zákoník)

3) § 509 občanského zákoníku

4) zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Nepotřebný státní majetek mohou obce získat od ÚZSVM také prostřednictvím přímého prodeje. Například státní pozemek, na němž stojí stavba vlastněná obcí, je zpravidla nabídnut přednostně k odkoupení právě obci. Další možností je účast ve výběrovém řízení s aukcí či výběrovém řízení elektronickou formou, přičemž maximální uvažovaná částka uvedená v usnesení zastupitelstva může být podle zákona o obcích dočasně zneprístupněna,⁵ tudíž odpadá častá obava obcí, že jsou v soutěžích znevýhodněny oproti ostatním zájemcům. Rovněž mohou zastupitelstva obce svěřit otázku nabytí nemovitosti v dražbě, aukci či jiným obdobným způsobem zcela nebo zčásti radě obce či starostovi.⁶ Zastupitelstvo v takovém případě může postupovat tak, že rozhodne o úmyslu nabýt konkrétní majetek, avšak další rozhodování deleguje na radu obce nebo starostu. Není nutné, aby zastupitelstvo stanovilo přesnou výši nejvyššího podání v dražbě, maximální nabízenou kupní cenu apod. Mnohé obce se již v současné době elektronických aukcí nemovitostí aktivně účastní.

V případě zájmu o nepotřebný majetek státu lze potřebné informace nalézt na webových stránkách ÚZSVM,⁷ kde jsou uvedeny i veškeré nemovitosti, s nimiž ÚZSVM hospodaří, a to včetně vyznačení, zda je nemovitost pro ÚZSVM potřebná. Všechny aktuálně k převodu zpracovávané nabídky nepotřebného majetku jsou pak zveřejněny prostřednictvím aplikace⁸.

5.3 Přímá a nepřímá správa obecního majetku

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

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

vány zřizovatelem, pro kterého až na výjimky rovněž nabývají majetek. Majetek svěřený příspěvkovým organizacím je i nadále majetkem obce, příspěvkové organizace s ním ovšem ve zřizovací listině stanovených mezích disponují vlastním jménem.

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

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

5.4 Povinnosti při hospodaření s obecním majetkem

Základní povinnosti při hospodaření s obecním majetkem upravuje zejména zákon o obcích⁹. Jejich společným jmenovatelem je skutečnost, že na jednotlivé dílčí povinnosti při hospodaření s majetkem obce je vždy nezbytné nahlížet komplexně a vykládat je ve vzájemném kontextu. Zkrátka, **počínat si s tzv. péčí řádného hospodáře**, přičemž jste to právě vy, členové zastupitelstva, kteří nesete osobní odpovědnost za potřebné vynaložení zmíněné péče a plnění jednotlivých povinností, a to bez ohledu na to, jakou konkrétní funkci v rámci obce vykonáváte.

Jako členové voleného orgánu jste povinni být loajální (tzn. chránit a prosazovat zájmy obce) a svůj mandát vykonávat s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Požadavek potřebných znalostí a pečlivosti znamená, že byste si měli před hlasováním (rozhodnutím) v zastupitelstvu vždy opatřit veškeré potřebné podklady a odborné informace tak, aby umožnily zodpovědné rozhodnutí. Primárně by podklady pro rozhodování zastupitelů měla vždy zajistit obec, případně předkladatelé konkrétních návrhů. Pokud ale potřebné informace k projednávaným záležitostem k dispozici nemáte, je třeba si je před rozhodnutím

5) § 40 zákona o obcích

6) § 85 písm. n) zákona o obcích

7) www.uzsvm.cz

8) www.nabidkamajetku.cz

9) § 38 zákona o obcích

opatřit (nebo se hlasování zdržet). Když se pak v některých případech posuzuje, zda členové zastupitelstva jednali s péčí řádného hospodáře, je právě na vás, abyste prokázali, že jste s řádnou péčí a odborností jednali a své povinnosti nezanedbali.¹⁰

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

Z praxe:

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

5.4.1 Povinnost využívat majetek účelně a hospodárně

Základní povinností obce při hospodaření s majetkem je **povinnost využívat ho účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti**.¹¹ Je to klíčová a všeobecná povinnost, která má povahu obecné zásady hospodaření s jakýmkoliv obecním majetkem. Jedná se o povinnost v zásadě ryze subjektivní, která klade vysoké nároky na hodnocení, zda konkrétní jednání povede k zachování či rozvoji majetku, nebo k určité ospravedlnitelné ztrátě (vyvážené například uspokojením jiných potřeb občanů či veřejným zájmem).

Posouzení a definování zájmu obce může být proměnlivé, nicméně lze zobecnit, že zamýšlené hospodaření má vést, nebo alespoň směřovat, k všestrannému rozvoji obce a uspokojení

potřeb jejích občanů. V této souvislosti je na místě zdůraznit, že by se měly odlišovat zájmy obce od individuálních zájmů jednotlivců. Majetkové dispozice by proto měly mít zpravidla za cíl užitek pro občany jako kolektiv. Obec samozřejmě může podpořit i jednotlivce, nicméně takové jednání by mělo být vždy s ohledem na povinnosti obce opodstatněné (například sociálními důvody). K nedůvodnému zvýhodňování jednotlivce by tedy docházet nemělo.

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

5.4.2 Další povinnosti při hospodaření s majetkem

S povinností využívat obecní majetek s péčí řádného hospodáře úzce souvisí **povinnost obce pečovat o zachování a rozvoj majetku**.¹² To znamená, že obec musí vyvíjet aktivitu, která spočívá v péči o majetek, přičemž tato péče by měla vést k zachování majetku ve stávající podobě, případně k jeho zkvalitnění a množstevnímu zvětšení. Smyslem této povinnosti bezesporu je, aby obecní majetek byl řádně způsobilý sloužit svému účelu.

Obec také musí **chránit majetek před zničením, poškozením, odcizením a zneužitím**.¹³ Obec by v rámci této povinnosti měla přijímat vhodná opatření, přičemž by se mělo jednat jak o ochranu fyzickou (faktickou), tak o ochranu právní. Vhodným nástrojem, který má za cíl předcházet škodám, je například pojištění majetku.

Obec má až na stanovené výjimky **zakázáno ručit za cizí závazky**.¹⁴ Takové jednání by bylo od počátku, tedy absolutně, neplatné.¹⁵ Termín ručení je vzhledem k principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu jako celku nutné vnímat striktně jako specifický institut zajištění dluhu a nelze jej rozšiřovat na jiné zajišťovací nástroje, jako je například zřízení zástavního práva nebo zajišťovací převod práva. Ačkoliv zákaz ručení nelze vztahovat i na jiné, byť podobné, zajišťovací instituty, je žádoucí, aby se obce při zřizování jiných zajišťovacích institutů tímto ustanovením inspirovaly a vzhledem k možným fatálním následkům (například v případě zřízení zástavního práva) zřizování zajišťovacích institutů vždy důkladně zvažovaly.

10) § 159 občanského zákoníku

11) § 38 odst. 1 zákona o obcích

12) § 38 odst. 1 zákona o obcích

13) § 38 odst. 2 zákona o obcích

14) § 38 odst. 3 zákona o obcích

15) § 38 odst. 4 a § 41 odst. 3 zákona o obcích

Obec má v duchu péče řádného hospodáře rovněž **povinnost chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení**.¹⁶ Jinými slovy jde o nutnost vyvíjet odpovídající procesní aktivity, které vycházejí z aktivní správy obecního majetku. V krajním případě, kdy není možné jiné řešení, má obec v duchu této povinnosti povinnost domáhat se svých práv soudní cestou. Neurčitý termín „včas“ lze přitom vnímat jako povinnost obce uplatňovat tato práva v ideálním případě bezodkladně, nebo alespoň před uplynutím lhůt pro promlčení nároků. Tato povinnost musí být praktikována jak proti subjektům stojícím vně obce, tak například i proti vlastním zaměstnancům, příspěvkovým organizacím či dokonce členům zastupitelstev i jiných orgánů obce.

Obec je také povinna **trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv**.¹⁷ Obec má na základě této povinnosti povinnost své pohledávky včas uplatňovat a případně i exekučně vymáhat. Za základní předpoklad realizace této povinnosti je možné považovat pečlivou evidenci veškerých závazků fyzických a právnických osob včetně státu vůči obci.

Časté otázky

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

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

2. Je obec povinna přijímat dary? Je odmítnutí daru (staré budovy), který má jistě nějakou hodnotu, porušením péče řádného hospodáře? Darování je vždy dvoustranné právní jednání, kde jedna strana dar nabízí a druhá ho přijímá. Nikdo není povinen dar přijmout. Obec je veřej-

noprávní útvar a její úkoly jsou jiné než pouhé dosahování zisku. Při nakládání s majetkem tak obec musí posuzovat nejen finanční výhodnost, ale i to, zda je přijetí daru v zájmu obce a jejích občanů. Při posuzování výhodnosti právních jednání je třeba posuzovat celý kontext. Není tedy možné se omezit na „mechanické“ účetní vyčíslení, je třeba brát v úvahu například dlouhodobé náklady, i dopady, které není vždy možné penězi vyčísřit, například kvalitu života v obci, veřejný zájem apod. Není tedy podstatné, jestli v zastupitelstvu vyberete finančně nejvýhodnější řešení, je ale třeba, abyste dokázali vysvětlit, jakými úvahami jste se při svém rozhodování řídili. Tyto úvahy by měly být ideálně zaznamenány v zápisu ze zasedání, v odůvodnění usnesení, případně i ve zvukovém záznamu ze zasedání, který je možné pořizovat. Konečné rozhodnutí je na vašem zastupitelstvu jako vrcholném orgánu samosprávy. Platí tedy, že pokud převáží argumenty podložené názor, že přijetí daru by obec nepřijatelně zatížilo, není odmítnutí daru v rozporu s péčí řádného hospodáře.

5.5 Cena obvyklá

Povinnost péče řádného hospodáře, tzn. nakládat s obecním majetkem účelně a hospodárně, je dále rozvedena a konkretizována **povinností při úplatném převodu majetku sjednat cenu zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá**, nejde-li o cenu regulovanou státem. **Pokud je sjednaná cena nižší než cena obvyklá, musí být výše odchylky pod sankcí absolutní neplatnosti smlouvy zdůvodněna**.¹⁸

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

Jak již bylo uvedeno, obce mohou se svým majetkem disponovat i za cenu jinou, než je cena obvyklá. **Pokud dojde k odchylce od ceny obvyklé směrem dolů, musí být tato odchylka podle zákona zdůvodněna**. Formu zdůvodnění zákon sice nestanovuje, avšak zdůvodnění by mělo být ideálně součástí zápisu z jednání příslušného orgánu obce, na kterém bylo usnesení o majetkové dispozici přijato, nebo by se mělo objevit v podkladovém materiálu. Dodatečné zdůvodňování

16) § 38 odst. 6 zákona o obcích

17) § 38 odst. 7 zákona o obcích

18) § 39 odst. 2 zákona o obcích

je problematické. Obsahově by zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé mělo opodstatňovat zvolené jednání (cenu) z pohledu hospodárného a účelného nakládání s majetkem, hájení zájmů obce a jejích občanů. Kvalita a rozsah zdůvodnění by měly být přímo úměrné výši odchylky od ceny obvyklé.

Časté otázky

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

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

5.6 Povinnost zveřejnit záměr

Povinnost přijmout a odpovídajícím způsobem zveřejnit záměr¹⁹ lze považovat za jednu z nejdůležitějších povinností obcí při nakládání s majetkem vůbec. Účelem je nezávazně informovat veřejnost o zamýšlených dispozicích a případným zájemcům umožnit podat nabídku. Tato procedurální podmínka je pro realizaci majetkové dispozice nezbytná, avšak v rozporu se zákonem není, pokud obec od zamýšlené majetkové dispozice i přes zveřejněný záměr následně upustí.

Pamatujte, že **smlouva, jejímuž uzavření navzdory požadavku zákona řádné zveřejnění záměru nepředcházelo, je od počátku, tedy absolutně, neplatná**. Následek neplatnosti smlouvy se vztahuje jak na situace, kdy ke zveřejnění záměru vůbec nedošlo, tak na situace, kdy záměr sice zveřejněn byl, ale

na kratší dobu, než je zákonem požadováno. Smlouva bude absolutně neplatná také tehdy, pokud by záměr nebyl dostatečně určitý a srozumitelný nebo by došlo k uzavření jiné smlouvy, než bylo ve zveřejněném záměru předpokládáno, či za jiných než v záměru uvedených podmínek.

5.6.1 Případy, kdy je nutné záměr zveřejnit

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

Z uvedeného ovšem zákon o obcích stanovuje určité **výjimky. Záměr není třeba zveřejňovat, když jde o pronájem bytů nebo hrobových míst a dále když jde o pronájem, pacht a výpůjčku na dobu kratší než 30 dnů, nebo o pronájem, pacht, výpůjčku nebo výprosu právnické osobě zřízené obcí (příspěvkové organizaci) nebo založené obcí (obchodní korporace – např. s.r.o.) nebo právnické osobě, kterou obec ovládá.**²⁰

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

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

Časté otázky

1. Je nutné k přijetí dodatku ke stávající nájemní smlouvě na obecní pozemek vyhlášovat záměr? V případě dodatku, který pozměňuje nájemní smlouvu v jejích podstatných náležitostech (například doba, na kterou je nájem sjednán, snížení výše nájmu, změna osoby nájemce apod.) je nezbytné záměr zveřejnit. Pokud by se jednalo o změnu pouze formálního charakteru (například změnu způsobu placení nájemného), zveřejňovat záměr by nezbytné nebylo. V případě pochybností je odpovědné záměr preventivně zveřejnit vždy.

19) § 39 odst. 1 a 3 zákona o obcích

20) § 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích

5.6.2 Přijetí záměru

Schválení zveřejnění záměru spadá do tzv. zbytkové pravomoci rady obce²¹. Platí tedy, že v obcích primárně rozhoduje o přijetí záměru rada obce (v obcích, kde se rada obce nevolí, starosta), v zastupitelstvu obce si ale pravomoc rozhodovat o přijetí záměru můžete vyhradit. V praxi je možný také stav, kdy je pravomocí přijímat záměr pověřen obecní úřad nebo starosta, a to i v obcích, kde se rada obce volí.

5.6.3 Náležitosti záměru

Zákon o obcích prakticky neobsahuje úpravu, která by konkrétní podobu záměru řešila. Výslovně je stanovena **povinnost označit v záměru nemovité věci v souladu s katastrálním zákonem**.²² Vedle označení věcí nemovitých je další nepostradatelnou součástí záměru informace, jakým způsobem a prostřednictvím jakého právního jednání má obec v úmyslu s majetkem disponovat (má-li obec v úmyslu převést pozemek na jinou osobu, měl by záměr obsahovat, jakou formou právního jednání – například prodej, darování – tak má být učiněno). Možné je do záměru uvádět i konkrétní podmínky zamýšlené dispozice – například požadovanou minimální cenu. Do záměru lze uvést i subjekt, se kterým má být dispozice učiněna (tyto záměry jsou označovány jako „adresné“), avšak je třeba pamatovat na skutečnost, že pokud by byla vybrána nabídka, která je v rozporu s podmínkami uvedenými v záměru, je následně uzavřená smlouva absolutně neplatná. Účelnost uvádění podrobností a podmínek do záměru je tedy třeba důsledně zvažovat.

Časté otázky

1. Jak v záměru označit část dosud neodděleného pozemku?

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

2. Může obec podmínky uvedené v záměru označit za orientační?

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

5.6.4 Místo a doba zveřejnění záměru

Záměr musí být zveřejněn na úřední desce obecního úřadu po dobu alespoň 15 dnů před rozhodnutím o majetkové dispozici v příslušném orgánu obce. Záměr musí být zve-

řejněn jak na fyzické (kamenné), tak na elektronické (dálkově přístupné) úřední desce. Zveřejnění záměru na úřední desce minimálně po tuto dobu je pro realizaci zamýšlené majetkové dispozice nezbytné, neboť příslušný orgán obce může o majetkové dispozici (uzavření smlouvy) platně rozhodnout až po uplynutí stanovené doby pro vyvěšení záměru. Zákon o obcích výslovně uvádí, že obce mohou záměr zveřejnit i tzv. jiným způsobem v místě obvyklým (například na vývěškách, v tisku). Principiálně se ale jedná o doplňkovou, nepovinnou formu zveřejnění, která vyvěšení na úřední desce z povahy věci nahradit nemůže.

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

Časté otázky

1. Jak dlouhá doba může uplynout mezi sejmутím záměru z úřední desky a následným rozhodnutím příslušného orgánu obce?

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

5.6.5 Výběr z nabídek na zveřejněný záměr

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

Časté otázky

1. Obec zveřejnila záměr o pronájmu pozemku, jenž byl řádně 15 dní vyvěšen. Poslední nabídka byla ovšem po-

21) § 102 odst. 3 zákona o obcích

22) § 8 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí

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

5.7 Rozhodnutí orgánu obce o majetkové dispozici

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

5.7.1 Pravomoci orgánů obce

Zákon o obcích v rámci výkonu samostatné působnosti rozlišuje mezi **pravomocemi vyhrazenými a mezi pravomocemi, které výslovně žádnému z orgánů obce vyhrazeny nejsou.** Za vyhrazené považujeme takové pravomoci, které podle zákona nelze delegovat na jiné orgány. Znamená to, že vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce²³ můžete vykonávat pouze vy, zastupitelé (resp. zastupitelstvo), pravomoci vyhrazené radě obce²⁴ může vykonávat pouze rada (ledaže by zákon stanovil výslovně jinak). Naproti tomu pravomoci, které výslovně nejsou vyhrazeny žádnému z orgánů, mohou být na jiný orgán delegovány, případně si je vy v zastupitelstvu jakožto nejvyšším orgánu obce můžete vyhradit.

Typickým příkladem nevyhrazených pravomocí jsou **tzv. zbytkové pravomoci rady obce**²⁵. Ty přísluší primárně radě, avšak je možné, aby byly delegovány na jiný orgán obce, nebo aby si je zastupitelstvo vyhradilo. Zbytkové pravomoci rady může tedy rada zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecní-

mu úřadu. Obecní policii lze zcela nebo zčásti svěřit rozhodování o těch právních jednáních, která s činností obecní policie souvisejí.

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

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

5.7.2 Pravomoci orgánů v obcích, kde se rada obce nevolí

Zejména v malých obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů, se rada obce nevolí a starosta až na stanovené výjimky vykonává pravomoci rady obce.²⁶ V takovém případě starostovi automaticky přísluší jak rozhodování ve většině jinak vyhrazených pravomocí rady obce, tak i rozhodování ve věcech, jež patří mezi zbytkové pravomoci a jež si zastupitelstvo obce nevyhradilo. Jak v případě zbytkových pravomocí, tak v případě pravomocí, které jsou vyhrazeny radě, ale v obcích bez rady obce je vykonává starosta, si tyto pravomoci může vyhradit zastupitelstvo obce. Rozhodnutí starosty nejsou v praxi uskutečněna zvláštním opatřením, ale jsou implicitně obsažena v projevu vůle jménem obce, tedy již v aktu uzavření smlouvy. Jinými slovy, rozhodnutí o uzavření smlouvy a její samotné uzavření v takovém případě splývá v jeden okamžik.

Časté otázky

1. Může mít pro obec nějaké následky zrušení přijatého usnesení zastupitelstva, na základě kterého má dojít k uzavření smlouvy? Usnesení zastupitelstva teoreticky může být zrušeno nebo změněno jiným usnesením zastupitelstva. K tomu, aby zrušení nebo pozměnění usnesení mělo praktický dopad, je nutné měnit/rušit pouze takové usnesení, které nebylo dosud vykonáno. Pokud jste například v zastupitelstvu přijali usnesení o schválení prodeje

23) § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích

24) § 102 odst. 2 zákona o obcích

25) § 102 odst. 3 zákona o obcích

26) § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích

Navigační tabulka PRÁVNÍCH JEDNÁNÍ

Pro orientaci v konkrétních, zejména majetkoprávních pravomocích, lze využít následující navigační tabulky. Tato navigační tabulka představuje základní vodítko pro orgány obcí, které hodlají uzavřít některou z uvedených smluv či učinit některé z uvedených právních jednání.

Tabulka je rozdělena dle jednotlivých okruhů smluv a právních jednání. **V prvním sloupci** jsou smlouva či právní jednání specifikovány. **Druhý sloupec** označuje postavení obce v daném právním vztahu. **Třetí sloupec** uvádí orgán, který o právním jed-

nání či uzavření smlouvy rozhoduje. **Je-li tam uvedena „rada“, nejde o její vyhrazenou pravomoc, a může si rozhodování o této věci pro sebe vyhradit zastupitelstvo, stejně tak může být rozhodování o této věci přeneseno na starostu či obecní úřad. V případě, že se jedná o obec, ve které vykonává pravomoci rady obce starosta (ve smyslu § 99 odst. 2 zákona o obcích), tak platí, že tam, kde je ve třetím sloupci uvedeno „rada“, přísluší rozhodování o právním jednání či smlouvě starostovi. Konečně, čtvrtý sloupec uvádí, zda je v případě daného právního jednání či smlouvy povinností obce zveřejnit záměr ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích.**

Předmět smlouvy	Obec jako	Orgán obce příslušný k rozhodnutí o smlouvě	Povinnost zveřejnění záměru
KOUPĚ			
hmotná nemovitá věc s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací	prodávající	zastupitelstvo	ANO
	kupující	zastupitelstvo	
inženýrské sítě a pozemní komunikace	prodávající	rada	ANO
	kupující	rada	
movitá věc	prodávající	rada	
	kupující	rada	
DAR			
hmotná nemovitá věc s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací	dárce	zastupitelstvo	ANO
	obdarovaný	zastupitelstvo	
inženýrské sítě a pozemní komunikace	dárce	rada	ANO
	obdarovaný	rada	
věcné/finanční dary v hodnotě nad 20 000 Kč jednomu subjektu v jednom kalendářním roce	dárce	zastupitelstvo	
věcné/finanční dary v hodnotě do 20 000 Kč včetně jednomu subjektu v jednom kalendářním roce	dárce	rada	
ostatní věci movité a nemovité věci nemovité s výjimkou práva stavby	obdarovaný	rada	
SMĚNA			
hmotná nemovitá věc s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací	nabyvatel i převodce	zastupitelstvo	ANO ²⁷
inženýrské sítě a pozemní komunikace	nabyvatel i převodce	rada	ANO
movitá věc	nabyvatel i převodce	rada	

27) Pouze v případě, že obec převádí.

HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM OBCE

Předmět smlouvy	Obec jako	Orgán obce příslušný k rozhodnutí o smlouvě	Povinnost zveřejnění záměru
NÁJEM			
hmotná nemovitá věc	pronajímatel	rada	ANO ²⁸
	nájemce	rada	
movitá věc	pronajímatel	rada	
	nájemce	rada	
PACHT			
hmotná nemovitá věc	propachtovatel	rada	ANO ²⁹
	pachtýř	rada	
movitá věc	propachtovatel	rada	
	pachtýř	rada	
VÝPŮJČKA			
hmotná nemovitá věc	půjčitel	rada	ANO ³⁰
	vypůjčitel	rada	
movitá věc	půjčitel	rada	
	vypůjčitel	rada	
VÝPROSA			
hmotná nemovitá věc	půjčitel	rada	ANO ³¹
	výprosník	rada	
movitá věc	půjčitel	rada	
	výprosník	rada	
PRÁVO STAVBY			
zřízení práva stavby	vlastník pozemku	zastupitelstvo	ANO
	oprávněný na cizím pozemku	zastupitelstvo	
převod existujícího práva stavby	nabyvatel	zastupitelstvo	
převedení existujícího práva stavby	převodce	zastupitelstvo	ANO
SLUŽEBNOST			
převod práva	oprávněný	rada	
nabytí práva	oprávněný	rada	
zatížení obecní nemovitosti	vlastník pozemku	rada	

28) Povinnost zveřejnit záměr při pronájmu se netýká bytů, hrobových míst, pronájmu majetku obce na dobu kratší než 30 dnů, nebo právnické osobě zřízené (příspěvková organizace) nebo založené obcí nebo právnické osobě, kterou obec ovládá.

29) Povinnost zveřejnit záměr se netýká propachtování majetku obce na dobu kratší než 30 dnů, nebo právnické osobě zřízené (příspěvková organizace) nebo založené obcí nebo právnické osobě, kterou obec ovládá.

30) Povinnost zveřejnit záměr se netýká výpůjčky majetku obce na dobu kratší než 30 dnů, nebo právnické osobě zřízené (příspěvková organizace) nebo založené obcí nebo právnické osobě, kterou obec ovládá.

31) Povinnost zveřejnit záměr se netýká výprosů majetku obce na dobu kratší než 30 dnů, nebo právnické osobě zřízené (příspěvková organizace) nebo založené obcí nebo právnické osobě, kterou obec ovládá.

HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM OBCE

Předmět smlouvy	Obec jako	Orgán obce příslušný k rozhodnutí o smlouvě	Povinnost zveřejnění záměru
SMLOUVA O DÍLO			
stavba, která se stane součástí pozemku	objednatel	rada	
	zhotovitel	rada	
inženýrské sítě a pozemní komunikace	objednatel	rada	
	zhotovitel	rada	
stavba – samostatná nemovitá věc, která se nestane součástí pozemku (s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací)	objednatel	zastupitelstvo	
	zhotovitel	rada	
ostatní díla	objednatel	rada	
	zhotovitel	rada	
ZÁSTAVNÍ PRÁVO			
nemovitá věc	zástavní dlužník	zastupitelstvo	
	zástavní věřitel	rada	
movitá věc nebo právo v hodnotě vyšší než 20 000 Kč	zástavní dlužník	zastupitelstvo	
	zástavní věřitel	rada	
movitá věc nebo právo v hodnotě do 20 000 Kč (včetně)	zástavní dlužník	rada	
	zástavní věřitel	rada	
DOTACE A NÁVRATNÁ FINANČNÍ POMOC			
nad 50 000 Kč	poskytovatel	zastupitelstvo	
do 50 000 Kč (včetně)	poskytovatel	rada	
v libovolné výši	příjemce	rada	
ZÁPŮJČKA			
částka v libovolné výši, věc libovolné hodnoty	zapůjčitel	zastupitelstvo	
	vydlužitel	zastupitelstvo	
ÚVĚR			
libovolná částka	úvěrující	zastupitelstvo	
	úvěrovaný	zastupitelstvo	
PŘÍKAZ			
obstarání záležitostí příkazce	příkazce	rada	
	příkazník	rada	
SPOLEČNOST			
uzavřít smlouvu o společnosti	společník	zastupitelstvo	
poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o společnosti	společník	zastupitelstvo	
VKLADY DO PRÁVNICKÝCH OSOB			
peněžité i nepeněžité	společník	zastupitelstvo	

32) Dle mnohých názorů je třeba záměr zveřejnit v případě hmotného nemovitého majetku, neboť se jedná o dispozici, která se závažností blíží prodeji. Preventivně lze zveřejnění záměru, i přes absenci výslovné zákonné zmínky, v takovém případě doporučit.

HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM OBCE

Předmět smlouvy	Obec jako	Orgán obce příslušný k rozhodnutí o smlouvě	Povinnost zveřejnění záměru
VZDÁNÍ SE PRÁVA A PROMINUTÍ DLUHU			
hodnota nad 20 000 Kč	věřitel	zastupitelstvo	
hodnota do 20 000 Kč (včetně)	věřitel	rada	
DOHODA O SPLÁTKÁCH			
lhůta splatnosti nad 18 měsíců	věřitel	zastupitelstvo	
lhůta splatnosti do 18 měsíců (včetně)	věřitel	rada	
POSTOUPENÍ POHLEDÁVKY			
hodnota nad 20 000 Kč	postupitel	zastupitelstvo	
hodnota do 20 000 Kč (včetně)	postupitel	rada	
PŘEVZETÍ DLUHU			
libovolná výše	dlužník	zastupitelstvo	
PŘEVZETÍ RUČITELSKÉHO ZÁVAZKU			
libovolná výše	ručitel	zastupitelstvo	
PŘISTOUPENÍ K ZÁVAZKU			
libovolná výše	dlužník	zastupitelstvo	
KOMUNÁLNÍ DLUHOPISY			
vydání	emitent	zastupitelstvo	
VEŘEJNÁ DRAŽBA			
zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve veřejné dražbě	vlastník	zastupitelstvo ³³	
nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě	vydražitel	zastupitelstvo ³³	

33) Zastupitelstvo obce může tuto pravomoc zcela nebo zčásti svěřit radě obce nebo starostovi.

a na základě tohoto usnesení je uzavřena kupní smlouva, pak následně zrušení předmětného usnesení nemá na platnost uzavřené smlouvy vliv. Na zrušení nebo změnu usnesení, které nebylo dosud vykonáno (smlouva nebyla dosud uzavřena) je ale možné pohlížet i skrze institut předšmluvní odpovědnosti. V praxi to znamená, že pokud byste například v zastupitelstvu bez pádného (spravedlivého) důvodu zrušili přijaté usnesení, na základě kterého má být uzavřena smlouva, vzniká druhé smluvní straně zpravidla nárok na náhradu škody. Výše náhrady škody v takovém případě odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech. Rušit nebo pozměňovat přijatá usnesení je tedy v obecné rovině možné, ale obec by se měla vyvarovat situací, kdy ke zrušení nebo změně usnesení neexistuje objektivně spravedlivý důvod. V případě, že se zruší nebo změní usnesení, na základě kterého má být uzavřena smlouva, a to bez spravedlivého důvodu (tím například může být, že druhá smluvní strana po vyzvání odmítá smlouvu uzavřít), může být na obec vznesen nárok na náhradu škody z titulu předšmluvní odpovědnosti.

5.7.3 Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy

V praxi se lze často setkat s dotazem, zda příslušný orgán musí schvalovat vždy celý text smlouvy, nebo zda postačuje schválit pouze její podstatné náležitosti. Podle ustálené judikatury **orgán obce celý text smlouvy schvalovat nemusí, postačuje, pokud příslušný orgán rozhodne pouze o podstatných náležitostech dané dispozice** (například u prodeje je nezbytné přesně určit alespoň druhou smluvní stranu, předmět prodeje a kupní cenu). Osoba, která smlouvu poté za obec uzavírá (zpravidla starosta), může následně do textu smlouvy doplnit i další ujednání, která vzhledem k relevantním okolnostem vycházejí z již projevené vůle. Takto lze doplnit i taková ujednání, která je možné označit za podstatné (závažné) náležitosti smlouvy, avšak účelem jsou sjednávány v zájmu a k užítku obce. Ovšem v praxi může být mnohdy v rámci konkrétních smluvních ujednání sporné, zda mohou být doplněny až při uzavírání smlouvy, nebo musí být schváleny příslušným orgánem obce. V tomto ohledu je tedy nejvhodnější praxí, aby orgán obce schvaloval vždy celé texty smluv, případně kromě podstatných náležitostí též další zásadní či významná ujednání (podmínky smlouvy).

5.8 Uzavření smlouvy

Poté, co je majetkoprávní jednání (smlouva) schváleno příslušným orgánem obce, následuje prakticky poslední fáze procesu nakládání s majetkem, a sice projevení vůle za obec navenek. Obec je navenek ze zákona zastupována starostou,³⁴ v případě starostovy nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci, místostarostou.³⁵ **Znamená to tedy, že smlouvu za obec uzavírá zpravidla starosta, v době jeho zastupování místostarosta.** Možné rovněž je, aby k uzavření smlouvy byl výslovně orgánem, který uzavření smlouvy schvaluje, namísto starosty pověřen místostarosta či dokonce jiný ze zastupitelů obce.

Se zřetelem na úpravu občanského zákoníku, pojednávající o zastupování právnické osoby jejími zaměstnanci, a to v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci, je možné, aby obec byla zastupována i prostřednictvím zaměstnanců.³⁶ Zdůrazněme, že zaměstnanci mohou sami vůli za obec teoreticky vytvářet, avšak pouze v rozsahu, který je stanoven zákonem nebo na jeho základě (například prostřednictvím organizačního řádu nebo výslovného pověření příslušným orgánem – takto ovšem nelze zaměstnance pověřit výkonem vyhrazených pravomocí).

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

5.8.1 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy

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

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

5.9 Zveřejňování smluv v registru smluv

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

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

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

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

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

5.10 Kontrola hospodaření

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

34) § 103 odst. 1 zákona o obcích

35) § 104 odst. 1 zákona o obcích

36) § 166 odst. 1 občanského zákoníku

5.10.1 Vnitřní kontrola

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

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

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

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

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

5.10.2 Vnější kontrola

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

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

Formu vnější kontroly ve vztahu k rozhodování o majetkoprávních jednáních představuje i **dozor ze strany státu prostřednictvím dozorové pravomoci Ministerstva vnitra** nad

obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti³⁷ (v rámci dozoru ovšem nedochází k přezkumu soukromoprávních jednání – nelze tedy přezkoumávat uzavřené smlouvy). Usnesení či jiná opatření vztahující se k nakládání s majetkem (typicky usnesení o uzavření smlouvy) se v rámci dozoru posuzují pouze z hlediska veřejnoprávních předpisů – Ministerstvo vnitra posuzuje, zda dané usnesení bylo přijato po formální stránce v souladu se zákonem a zda byly splněny všechny zákonné požadavky pro jeho platné přijetí. Pokud Ministerstvo vnitra shledá, že usnesení je v rozporu se zákonem, vyzve obec k nápravě. V případě závažných rozporů může výkon takového usnesení pozastavit (to však pouze tehdy, pokud usnesení nebylo dosud vykonáno). Jestliže nedojde ze strany obce k nápravě, Ministerstvo vnitra je oprávněno podat návrh na zrušení usnesení rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti příslušnému správnímu soudu.

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

Dále je třeba uvést pravomoc **státního zastupitelství**, které může 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.³⁸ Za ustanovení omezující smluvní volnost se považují ta ustanovení, která pod sankcí absolutní neplatnosti zakazují smluvní převod vlastnictví nebo stanoví obecně závazné podmínky, za nichž lze tento převod uskutečnit (např. povinnost zveřejnit záměr apod.).

Závěrem zmiňme i obecný kontrolní mechanismus v podobě **kontroly vykonávané občany**, a to přímo prostřednictvím zákona o obcích³⁹ nebo prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého má obec coby povinný subjekt povinnost poskytovat informace vztahující se k její působnosti.

37) § 124 zákona o obcích

38) § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

39) § 16 a násl. zákona o obcích: „*Občan má například právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem, podávat orgánům návrhy, připomínky a podněty apod.*“

Související předpisy

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

Literatura a užitečné odkazy

- FUREK, Adam, JÍROVEC, Tomáš. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016. 100 s. ISBN 978-80-87544-24-2.
- HAVLAN, Petr. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 306 s. ISBN 978-807-1796-176.
- HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 169 s. ISBN 978-80-210-5606-0.
- HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan et al. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Leges, 2014. 400 s. ISBN 978-80-7502-057-4.
- HENDRYCH, Dušan et al. Správní právo: obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- KADEČKA, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-717-9794-4.
- KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Vyd. 2. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2017. 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6.
- KOPECKÝ, Martin et al. Zákon o obcích – Komentář. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 376 s. ISBN 978-80-7552-862-9.
- POSPÍŠIL, Petr et al. Právní osoby obcí a krajů. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 262 s. ISBN 9788073579821.
- POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2019. 862 s. ISBN 978-80-7400-739-2.
- VEDRAL, Josef et al. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008. 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1.
- <https://www.epravo.cz>
- <http://www.elaw.cz>
- <https://www.poradnaproobce.cz>
- <https://www.pravniprostor.cz>
- <http://www.smocr.cz>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Může obec poskytnout dotaci na opravu lávky, která není ve vlastnictví obce? Není takové jednání porušení péče řádného hospodáře?

V souladu s ustanovením § 2 odst. 2 zákona o obcích je povinností obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů má obec povinnost též chránit veřejný zájem.

V souladu s ustanovením § 38 odst. 1 zákona o obcích dále platí, že obec je povinna nakládat se svým majetkem účelně a hospodárně. Podle tohoto ustanovení je obec rovněž povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Zákon ovšem výslovně uvádí, že porušením těchto povinností není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn. Tímto důležitým zájmem může mj. být i právě širokou veřejností užívaná lávka.

Vhodným institutem pro poskytnutí prostředků je právě smlouva o poskytnutí dotace, neboť tato smlouva má veřejnoprávní charakter. Veřejnoprávní smlouvou se zakládají práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Příjemci dotace vzniká uzavřením veřejnoprávní smlouvy právo na vyplacení dotace a povinnost užít dotaci na stanovený účel, podat vyúčtování a podrobit se kontrole a případným sankcím. Poskytovateli (tj. obci) vzniká naopak povinnost dotaci vyplatit a právo následně příjemce kontrolovat a případně ukládat sankce a odvody. Pokud vznikne z veřejnoprávní smlouvy spor, řeší jej dle ustanovení v případě poskytovatele-obce krajský úřad.

Pokud tedy ve Vašem případě shledáte, že poskytnutí dotace na opravu cizího majetku je vyváženo dostatečnou faktickou protihodnotou pro Vaši obec, lze k takovému kroku samozřejmě přistoupit. Jsou-li tedy dostatečné důvody k investování do cizího majetku, lze takovou transakci teoreticky učinit, nicméně v takovém případě je důležité, aby takový krok byl z pohledu obce a jejích potřeb racionální a s ohledem na okolnosti přesvědčivě odůvodnitelný.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1104>

Je obec povinna zveřejnit záměr přiřčení obecního pozemku honebnímu společenstvu?

Obec nemá povinnost zveřejnit záměr o přiřčení honebních pozemků. Zákon o obcích obsahuje výčet právních jednání, na které se vztahuje povinnost zveřejnit záměr. Povinnost zveřejňovat záměr nelze přitom vztahovat na další právní jednání v tomto zákoně výslovně nezmíněná. Přiřčení honebního pozemku ve svém výčtu toto ustanovení neobsahuje, zveřejnění záměru není tudíž nutné.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2638>

Pozemek ve vlastnictví obce je užíván bez jakéhokoliv právního důvodu. Jak situaci řešit – lze uzavřít nějakou dohodu, která stav právně ošetří?

Obec je dle zákona o obcích, povinna se svým majetkem nakládat účelně a hospodárně. Tato základní povinnost „péče řádného hospodáře“ je dále specifikována tak, že obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Dále je obec povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.

Z uvedených zákonných předpokladů, resp. povinností, vyplývá, že jestliže uváděný pozemek není zatížen jakýmkoliv užívacím právem (není sjednán např. nájem, výpůjčka, služebnost, ...), obec by v duchu péče řádného hospodáře měla jednat a činit kroky buď ke smluvnímu ošetření vzniklé situace, nebo k vyklizení pozemku a vydání případně vzniklého bezdůvodného obohacení [pokud dochází k užívání obecního pozemku bezprávního titulu (smlouvy), výše bezdůvodného obohacení je rovna obvyklému nájemnému]. Vámi uvažované řešení je tedy možné, vhodný konkrétní postup či konkrétní podmínky dohody by měly vycházet vždy z konkrétních okolností daného případu. Obec by tedy měla vždy zvažovat, do jaké míry je účelné jednat o uzavření dohody, nebo případně přistoupit co nejdříve k podání žaloby na vyklizení.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2170>

6 Veřejné zakázky

Mgr. Veronika Svobodová

Snad každému z vás se pravděpodobně vybaví některá z mediálních kauz, týkající se přijímání úplatků, různých nezákonných machinací, nebo zadávání tzv. z ruky bez soutěže. Právě tyto ostře sledované případy bývají mnohdy spojovány s veřejnými zakázkami. Není divu, že se jich zastupitelé obávají. Jsou však tyto obavy oprávněné, nebo jim lze účinně předejít?

Důvod mediálního zájmu o veřejné zakázky spočívá především v kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Obec na základě svého rozpočtu rozhoduje nejen o tom, co a kdy bude nakupovat, ale také o tom, kdo bude jejím dodavatelem a kolik mu za to zaplatí. Při rozhodování však nemůže postupovat libovolně nebo tak, jak se mnohdy zdá logické a ekonomicky nejvýhodnější, ale tak, jak jí závazně ukládají právní předpisy. V opačném případě může být porušena rozpočtová kázeň, spáchán přešpek či dokonce trestný čin. Aby vás neblahé konce chybného rozhodování nestrašily, je dobré znát alespoň základní principy právní úpravy veřejného investování a zadávání veřejných zakázek. Zde jsou.

6.1 Úvod do veřejných zakázek a základní pojmy

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



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

V právní úpravě zadávání veřejných zakázek vystupují do popředí tzv. **zásady zadávání**. Do roku 2020 znal zákonodárce čtyři zásady zadávání veřejných zakázek: zákaz diskriminace, transparentnost, přiměřenost a rovné zacházení. Na rozdíl od konkrétních zákonných pravidel jsou zadávací zásady stanoveny obecně, a proto se mohou pružně aplikovat na jakýkoli postup zadavatele. I když třeba zadavatel postupuje zcela v souladu s konkrétním zákonným pravidlem, jeho postup může být chybný právě z důvodu nedodržení některé ze zadávacích zásad. Například i v případě, že zadavatel stanoví lhůtu pro podání nabídek o den delší, než je minimální zákonná lhůta, neznamená to, že její délka a priori nemůže být v rozporu se zákonem. Postup zadavatele prostě může být i tak v rozporu se zásadou přiměřenosti. Byl povinen s ohledem na specifika veřejné zakázky stanovit lhůtu pro podání nabídek delší, protože primární povinností, vycházející ze zásad, je stanovit lhůtu pro podání nabídek tak, aby byla dostačující pro zpracování nabídek. (Zadavatel je oprávněn stanovit lhůtu potřebné k průběhu zadávacího řízení. Délka lhůt musí

být stanovena tak, aby byla zajištěna přiměřená doba pro vyžadované úkony dodavatelů¹⁾.

V roce 2021 se k těmto čtyřem zásadám přidala i pátá, a to zásada společensky odpovědného zadávání zakázek. Na rozdíl od předchozích zásad, které mohou mít obecnější dopad, je však uplatňování této zásady v zákoně poměrně konkrétně procesně upraveno. Dle tohoto pravidla musí zadavatel při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele vždy zohlednit i zásadu společensky odpovědného zadávání veřejných zakázek, pokud to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné. Tato zásada se skládá ze tří aspektů, a to zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací. Zadavatel by tak měl posoudit možnost uplatnění některého z uvedených aspektů u dané zakázky vždy, pokud to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné. Zásada se vztahuje i na zakázky malého rozsahu. I u těchto zakázek má zadavatel za povinnost posoudit, zda by uplatnění dané zásady bylo vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné. Dle zákonné úpravy je zadavatel povinen svůj postup řádně odůvodnit. Právě z tohoto důvodu je zadavatelům doporučováno si zejména u větších zakázek, tj. podlimitních a nadlimitních zakázek a zakázek financovaných z fondů Evropské unie, vyhotovovat **písemné** odůvodnění uplatnění zásady společensky odpovědného zadávání zakázek. V odůvodnění by se zadavatel měl zabývat všemi třemi aspekty společensky odpovědného zadávání, tj. sociálně odpovědným zadáváním, environmentálně odpovědným zadáváním a inovacemi. U každého z těchto tří aspektů by pak zadavatel měl uvést, proč daný aspekt u zakázky nepoužil a v případě, že aspekt byl uplatněn, pak konkrétně popsat, jakým způsobem byl uplatněn.

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

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

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

6.2 Předpokládaná hodnota

Stanovení předpokládané hodnoty je jedním z klíčových kroků hned v první fázi zadávání veřejné zakázky. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky je zjednodušeně řečeno finanční odhad zadavatele o ceně, za níž poptávané plnění získá.

Zadavatel slouží primárně k tomu, aby na základě její výše stanovil tzv. **režim veřejné zakázky**. Režimy veřejných zakázek s ohledem na vyšší předpokládané hodnoty existují dva: **podlimitní a nadlimitní**. Obce zadávají nejčastěji veřejné **zakázky malého rozsahu**, které jsou nejméně právně regulovány a nespádají proto ani do jednoho z těchto režimů, jelikož se na ně uplatňuje výjimka z povinnosti zadávat je v zadávacím řízení. Neznamená to však, že nejsou veřejnou zakázkou a že se na ně právní úprava vůbec neuplatní, či že je snad může zadavatel zadávat, jak chce. Obecná pravidla, včetně zadávacích zásad, se totiž uplatní i na zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

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

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

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

- Zadavatel stanoví předpokládanou hodnotu veřejné zakázky (na dodávky/služby) ve výši například 1 800 000 Kč bez DPH, tedy v limitu veřejné zakázky malého rozsahu (do 2 000 000 Kč bez DPH).
- Zadavatel v souladu se stanovenou předpokládanou hodnotou veřejné zakázky zahájí výběrové řízení, z něhož jako vítězná

- 1) § 36 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- 2) zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ)
- 3) viz seznam prováděcích právních předpisů uvedených v závěru této kapitoly
- 4) § 16 odst. 5 ZZVZ
- 5) § 16 odst. 2 ZZVZ
- 6) § 20-22 ZZVZ

nabídka vzejde nabídka s nabídkovou cenou 2 012 000 Kč bez DPH. Hodnota tedy převyšuje limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu (2 000 000 Kč bez DPH).

- Zadavatel stanoví předpokládanou hodnotu veřejné zakázky k momentu zadání veřejné zakázky, tj. k momentu uzavření smlouvy na veřejnou zakázku.
- Nabídková cena vybraného dodavatele, převyšující limit pro veřejné zakázky malého rozsahu, znemožňuje uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku, jelikož předpokládaná hodnota veřejné zakázky odpovídá podlimitnímu režimu, nikoliv veřejné zakázce malého rozsahu. Taková zakázka má být zadána v zadávacím řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek.
- Zadavatel zruší výběrové řízení a veřejnou zakázku bude nově zadávat v režimu podlimitním, aby za předpokladu obdobně vyšší nabídkových cen předešel povinnosti opět zrušit výběrové řízení.

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

6.3 Režimy veřejných zakázek a druhy zadávacích řízení

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

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

V tabulce uvádíme hodnoty platné pro územní samosprávné celky od 1. 1. 2022:

	VZ na dodávky a služby		VZ na stavební práce	
	Předpokládaná hodnota v Kč bez DPH		Předpokládaná hodnota v Kč bez DPH	
	od	do	od	do
VZ malého rozsahu	0	2 000 000	0	6 000 000
Podlimitní VZ	2 000 000	5 610 000	6 000 000	140 448 000
Nadlimitní VZ	5 610 000	neurčeno	140 448 000	neurčeno

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

Veřejné zakázky podlimitní a nadlimitní musí být zadávány v jednom z druhů zadávacích řízení, jejichž postup upravuje zákon o zadávání veřejných zakázek. Pro veřejné zakázky ma-

lého rozsahu platí výjimka: zadavatel není povinen zakázku malého rozsahu zadávat v zadávacím řízení, je však povinen dodržet zadávací zásady⁸:

- transparentnosti,
- přiměřenosti,
- rovného zacházení
- zákazu diskriminace a
- společensky odpovědného zadávání.

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

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

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

Jednotlivé druhy zadávacích řízení jsou výslovně uvedené v zákoně o zadávání veřejných zakázek⁹. Jde o:

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

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

Ve **zjednodušeném podlimitním řízení** může zadavatel zadat všechny podlimitní veřejné zakázky na dodávky a služby,

7) nařízení č. 475/2021 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek

8) § 31 ZZVZ

9) § 3 ZZVZ

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

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

6.4 Proces veřejných zakázek

Veřejné zakázky malého rozsahu se od podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek liší mírou požadavků, které zákon klade na jejich průběh. Zjednodušeně lze říci, že čím dražší zakázka, tj. čím vyšší předpokládaná hodnota zakázky, tím více bude mít zadavatel povinnosti během zadávacího procesu.

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

a současně po ukončení realizace veřejné zakázky zveřejnit vyšší skutečně uhrazené ceny. Povinnost uveřejnit smlouvu na profilu zadavatele se neuplatní u zadavatelů, kteří jsou povinni uveřejňovat smlouvy dle zákona o registru smluv¹⁴.

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

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

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

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

1. Zveřejnění **zadávací dokumentace** (tj. dokumentace týkající se požadovaného plnění, na základě které mohou dodavatelé zpracovat nabídky; jak již bylo uvedeno, u zakázky malého rozsahu není zveřejnění zadávací dokumentace povinné), případně **oslovení dodavatelů** k podání nabídky (u některých podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek jsou navíc odesílány formuláře do Věstníku veřejných zakázek a do Úředního věstníku Evropské unie).
2. Běží **lhůta pro podání nabídek**, během níž je možné vyřizovat dotazy účastníků k zadávané veřejné zakázce prostřednictvím tzv. žádosti o vysvětlení zadávací dokumentace.
3. Po skončení lhůty pro podání nabídek probíhá **otevřené řízení**, u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek není možné přijímat nabídky v listinné podobě (u podlimitních a nadlimitních řízení je možné přijímat pouze elektronické nabídky); pro otevření nabídek zadavatel často jmenuje **komisi** (komise však nejsou povinné ani u zakázek malého rozsahu, ani u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek; u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek by se však otvíráni elektronických nabídek měly zúčastnit alespoň dvě osoby).
4. **Posouzením a hodnocením nabídek** může zadavatel opět pověřit komisi, obdobně však jako u otevřené nabídky nejsou komise pro hodnocení povinné ani u zadávacích řízení (výjimku tvoří veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou nad 300 mil. Kč). Velkou úlevou pro zadava-

10) úpravu zjednodušeného podlimitního řízení nalezneme v § 53 ZZVZ.

11) § 73 odst. 1 a odst. 2

12) § 6 ZZVZ

13) § 219 ZZVZ

14) zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

tele proti předchozí zákonné úpravě je možnost hodnocení nabídek před jejich posouzením. Zadavatel v takovém případě vyhodnotí nabídky, aniž by je nějak kontroloval. Kontrolu nabídky čili tzv. posouzení nabídky (tj. zda nabídka splňuje zadávací podmínky) v takovém případě provádí zadavatel pouze u jedné vybrané nabídky, která nejlépe splnila hodnotící kritéria.

5. **Výběr nejvhodnější nabídky** je proveden na základě tzv. rozhodnutí o výběru.
6. Před podpisem smlouvy může být u některých veřejných zakázek požadováno doložení dalších dokladů nebo vzorků, případně zadavatel vyzývá vybraného dodavatele k doložení originálů či ověřených kopií dokladů ke kvalifikaci, pokud je již nemá k dispozici (neplatí u veřejných zakázek malého rozsahu).
7. U podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek má zadavatel povinnost ověřovat údaje o skutečném majiteli v tzv. **Evidenci skutečných majitelů**.
8. V případě podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek má zadavatel povinnost ověřovat, zda dodavatelé, kteří mají charakter akciové společnosti, mají své akcie vydány výlučně zaknihované.¹⁵
9. Do patnácti dnů od uzavření smlouvy musí zadavatel u všech veřejných zakázek, ve kterých výsledná cena ve smlouvě překročila 500 000 Kč bez DPH, **uveřejnit smlouvu na profilu zadavatele**. Tato povinnost platí i pro všechny dodatky smlouvy, které musí být rovněž do patnácti dnů od uzavření zveřejněny na profilu zadavatele. (Neplatí pro zadavatele, kteří uveřejňují dle zákona o registru smluv.)
10. U zadávacích řízení je zadavatel povinen odeslat **oznámení o výsledku** do Věstníku veřejných zakázek (případně do Úředního věstníku Evropské unie) a rovněž zpracovat a uveřejnit tzv. písemnou zprávu zadavatele.¹⁶
11. Pokud byl zadavatel povinen uveřejnit smlouvu na profilu zadavatele, pak se na něj vztahuje i povinnost **zveřejnit výši skutečně uhrazené ceny**¹⁷ po ukončení plnění smlouvy.

Za obec vystupuje a jedná starosta. Starosta, případně rada obce, pokud je zřízena, rozhoduje o výsledku výběrového či zadávacího řízení, tedy o výběru dodavatele a podpisu smlouvy s vítězným dodavatelem. Vnitřní směrnici lze nastavit i další, přísnější schvalovací mechanismy nad rámec zákona.¹⁸

6.5 Kritéria k hodnocení

Mezi širokou veřejností velmi dlouho převažoval názor, že jediný možný způsob hodnocení nabídek ve veřejných zakázkách je tzv. na cenu, kdy se nabídka s nejnižší cenou stane nabídkou vítěznou. Každého ale musí napadnout, že jsou případy, kdy cena není tím nejdůležitějším, co zadavatele zajímá a na čem mu nejvíce záleží. Typickým příkladem může být například potřeba brát zřetel na design nebo estetické vlastnosti. Stejně tak může být zcela oprávněným zájem zadavatele vedle ceny hodnotit také kvalitu plnění (například rychlost dodání, ekologické aspekty, životnost atd.). I všechny tyto

aspekty mohou být předmětem hodnocení. Nedržte se proto zažitě představy o jediném možném hodnocení, byť jde velmi často o způsob nejjednodušší.

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

Mezi nejčastější **kritéria kvality**¹⁹ patří:

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

V praxi se můžete setkat s postupem, kdy zadavatel v první fázi nejprve všechny přijaté nabídky posoudí (zda jsou nabídky úplné, zda splňují kvalifikaci dle požadavků zadavatele atd.) a teprve poté nabídky hodnotí. Tento postup je poměrně administrativně náročný. Zadavatelé si však dle zákona mohou vybrat, zda budou prvně nabídky posuzovat a poté hodnotit, nebo naopak.²⁰ Pokud je hodnocena pouze nejnižší nabídková cena, je pro zadavatele daleko snazší provést nejprve hodnocení (tj. v podstatě seřazení nabídek podle nabídkových cen a pak posoudit pouze vítěznou nabídku vybraného dodavatele. Tím si zadavatel namísto posuzování všech obdržných nabídek velmi usnadní práci.

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

6.6 Uveřejňování

I u zakázky malého rozsahu se v případě, že cena smlouvy plynoucí z veřejné zakázky přesáhne 500 000 Kč bez DPH, zadavatel neobejde bez tzv. **profilu zadavatele**. Profil zadavatele je elektronický nástroj, který umožňuje neomezený dálkový přístup a na kterém zadavatel uveřejňuje informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám. Zjednodušeně řečeno jde o webovou stránku, podléhající speciálnímu zabezpečení, na níž zadavatel zveřejňuje informace k veřejným zakázkám. Seznam všech profilů je možné nalézt na stránkách Věstníku veřejných zakázek.²¹

15) § 48 odst. 7 a odst. 9 ZZVZ

16) § 217 ZZVZ

17) § 219 odst. 3 ZZVZ

18) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

19) § 116 odst. ZZVZ

20) § 39 odst. 4 ZZVZ

21) <https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>

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

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

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

6.7 Elektronizace ve veřejných zakázkách

Komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem v zadávacím řízení (tedy nikoliv u zakázek malého rozsahu) musí probíhat pouze elektronicky. Tato informace je důležitá zejména u formy podávání nabídek. **Zadavatel může u podlimitních**

a nadlimitních zakázek přijímat nabídky pouze v elektronické podobě pomocí tzv. elektronického nástroje.

Povinná elektronická komunikace se netýká veřejných zakázek malého rozsahu. U veřejných zakázek malého rozsahu je možné přijímat nabídky i v listinné podobě.

Povinnost elektronické komunikace pro zadavatele a dodavatele se týká nejen příjmu nabídek, ale i další komunikace zadavatele s dodavateli, zejména v podobě:

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

Zadavatel si může k elektronické komunikaci zvolit například e-mail, datovou schránku či elektronický nástroj. Pro příjem nabídek však zadavatel musí využít vždy **elektronický nástroj**. Nabídky tudíž nelze podávat například přes e-mail či datovou schránku. Elektronický nástroj je programové vybavení, které musí splňovat náležitosti dané zákonem a vyhláškami. Velmi zjednodušeně lze říci, že elektronický nástroj je webová stránka, která podléhá speciálním podmínkám a zabezpečení. Její pomocí může zadavatel přijímat elektronické nabídky či elektronicky komunikovat s účastníky zadávacího řízení. Elektronickým nástrojem je i profil zadavatele. Pouze některé profily zadavatelů však umožňují i elektronický příjem nabídek (někteří poskytovatelé profilů tuto službu nabízejí zadavatelům k aktivaci).

V rámci elektronické komunikace je důležité pamatovat na fikci doručení u datové schránky a elektronického nástroje. Při komunikaci prostřednictvím datové schránky je dokument doručen dodáním do datové schránky adresáta.²⁴ Jakmile dokument dorazí do datové schránky, což je v podstatě ihned po jeho odeslání, je považovaný za doručený. Kdy se adresát do datové schránky přihlásí, nehraje roli. Toto pravidlo platí jak ve vztahu dodavatel → zadavatel, tak naopak. Obdobný princip se aplikuje při doručování pomocí elektronického nástroje. Dokument je doručen okamžikem přijetí datové zprávy na elektronickou adresu adresáta v elektronickém nástroji.²⁵ A pozor, datová schránka není elektronickým nástrojem a prostřednictvím datové schránky nelze přijímat nabídky v elektronické podobě.

6.8 Sankce proti Rusku a Bělorusku

V souvislosti s válečným konfliktem na Ukrajině přijala Evropská unie vůči Rusku a Bělorusku omezující opatření v podobě sankčních nařízení. Daná nařízení jsou přímo použitelná, tzn. že není třeba je transponovat do vnitrostátního právního řádu a jsou účinná i přímo pro nás. Nařízení ukládají

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

23) www.portal-vz.cz

24) § 211 odst. 6 ZZVZ

25) § 4 vyhlášky č. 260/2016 Sb. o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody

omezující opatření v podobě sankcí ekonomického a individuálního charakteru. Tyto sankce se promítají také do sféry veřejných zakázek.

Tzv. **individuální sankce** směřují vůči konkrétním osobám či subjektům, které jsou uvedeny na sankčním seznamu. Výčet sankcionovaných osob může být v budoucnu upravován, a je proto vhodné mít k dispozici vždy nejaktuálnější podobu (jmenný seznam je obsažen vždy v přílohách příslušného základního sankčního nařízení). Individuální sankce platí pro zakázky malého rozsahu, podlimitní a nadlimitní zakázky. V případě, že má obec pochybnosti, zda zakázka nebude či již není plněna osobě či subjektu uvedenému na sankčním seznamu, má povinnost se obrátit na Finančně analytický úřad. Finančně analytický úřad následně posoudí, zda se na danou osobu či subjekt vztahují sankční opatření, a zda tudíž budou provedena opatření při zadávání či plnění zakázky.

Tzv. **ekonomické sankce** nejsou vázány na sankční seznam. V oblasti zakázek se dle výkladu Ministerstva pro místní rozvoj uplatní pouze na nadlimitní veřejné zakázky, u nichž nebude v zásadě možné zakázky zadávat osobám napojeným na Rusko:

„Zakazuje se zadat nebo dále plnit jakoukoli veřejnou zakázku nebo koncesní smlouvu spadající do oblasti působnosti směrnice o zadávání veřejných zakázek...“

- a) *jakémukoli ruskému státnímu příslušníkovi, fyzické či právnické osobě nebo subjektu či orgánu se sídlem v Rusku,*
- b) *právnické osobě, subjektu nebo orgánu, které jsou z více než 50 % přímo či nepřímo vlastněny některým ze subjektů uvedených v písmeni a) tohoto odstavce, nebo*
- c) *fyzické nebo právnické osobě, subjektu nebo orgánu, které jednájí jménem nebo na pokyn některého ze subjektů uvedených v písmeni a) nebo b) tohoto odstavce,*

včetně subdodavatelů, dodavatelů nebo subjektů, jejichž způsobilost je využívána ve smyslu směrnice o zadávání veřejných zakázek, pokud představují více než 10 % hodnoty zakázky, nebo společně s nimi.“

Bližší informace k dané problematice naleznete v metodikách Ministerstva pro místní rozvoj a na webových stránkách Finančně analytického úřadu.²⁶

Časté otázky

1. **Obec plánuje zadat veřejnou zakázku na stavební práce, spočívající ve vybudování nových obecních chodníků. Jak má správně stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, pokud chce poskytnout část materiálu z vlastních zdrojů?** Pokud zadavatel disponuje například značnou zásobou zámkové dlažby a ve snaze snížit své náklady na plánovanou veřejnou zakázku poskytne tuto zámkovou dlažbu k použití vybranému dodavateli, který nové obecní chodníky vybuduje, je povinen hodnotu této zámkové dlažby započítat do předpokládané hodnoty plánované veřejné zakázky.²⁷
2. **Jaká pravidla je potřeba znát pro všechny způsoby zadávání veřejných zakázek?** Především jde o část první zákona o zadávání veřejných zakázek – Obecná ustanovení, která mj. definuje základní pojmy, vztahující se k zadávání

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

3. **Co dělat, když veřejná zakázka spadá pod některou z výjimek z postupu v zadávacím řízení²⁸, ale zadavatel (starosta) přesto chce veřejnou zakázku zadávat v zadávacím řízení?** V takovém případě si zadavatel dobrovolně stanoví přísnější postup, než mu zákon o zadávání veřejných zakázek povinně ukládá a stává se tzv. dobrovolným zadavatelem. Zákon na tyto situace pamatuje²⁹, zadavatel proto nemusí mít obavu, že dobrovolně zvolený přísnější postup by mohl vést a priori k porušení zákona. Jakmile však zadavatel vyhlásí zakázku v přísnějším režimu, musí dodržet všechna ustanovení, která platí pro daný režim zakázky. Není pak možné stanovit si z titulu výjimky například jakékoli odchylky od „nevyhovujícího“ pravidla. Obdobně lze postupovat také u veřejných zakázek malého rozsahu.
4. **Co dělat, když zadavatel sice ví, že má určitý investiční záměr, ale neví, jak má jeho naplnění vypadat, jak má fungovat, co všechno by měl zadat?** Lze využít institut „předběžné tržní konzultace“³⁰. Předběžné tržní konzultace slouží k přípravě zadávacích podmínek. Lze využít konzultací jak s experty, tak s dodavateli, pokud tím nebude narušena hospodářská soutěž. Z konzultací může zadavatel mít dobrou zpětnou vazbu od expertů nebo dodavatelů k předmětu zakázky nebo k zadávacím podmínkám. Termín předběžné tržní konzultace vyplývá ze zákona o zadávání veřejných zakázek, ale zadavatelé nic nebrání v tom, aby tento způsob využíval i v případě zakázek malého rozsahu.

Doporučení

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

- Dobře si rozmyslet předmět zakázky, dokázat vhodně a kompletně definovat záměr zadavatele.
- Nebát se využívat předběžných tržních konzultací.

26) <https://www.financnianalytickyyurad.cz/sankce-proti-rusku-a-belorusku>

27) § 22 ZZVZ

28) § 29 a 30 ZZVZ

29) § 4 odst. 4 ZZVZ

30) § 33 ZZVZ

- Zvolit odpovídající režim zakázky a také odpovídající druh zadávacího řízení.
- V průběhu zadání zakázky se řídit jak zákonem, tak doporučenými metodikami k zákonu.
- V případě problémů a nejasností konzultovat postup s odborníky, v případě veřejných zakázek, které jsou hrazeny z dotací, velice pečlivě nastudovat postupy poskytovatele dotací.

Související předpisy

Národní právní úprava

- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- vyhláška č. 168/2016 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele
- vyhláška č. 169/2016 Sb., o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr
- vyhláška č. 170/2016 Sb., o stanovení paušální částky nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek
- vyhláška č. 260/2016 Sb., o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody
- vyhláška č. 248/2016 Sb., o náležitostech obsahu žádosti o předchozí stanovisko k uzavření smlouvy a ke změně závazku ze smlouvy podle zákona o zadávání veřejných zakázek
- nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek
- nařízení vlády č. 173/2016 Sb., o stanovení závazných zadávacích podmínek pro veřejné zakázky na pořízení silničních vozidel

Evropské zadávací směrnice

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

Související právní předpisy

- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) - zejména ve vztahu k hospodaření s veřejnými prostředky a souvisejícími kontrolami
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník - zejména ve vztahu k právní úpravě smluv na veřejné zakázky a obecnými instituty, které tento právní předpis upravuje
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád - zejména ve vztahu k přezkumné činnosti prováděné Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) – v případě zadavatele obce

Literatura a užitečné odkazy

- Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2022, 1648 s.
- Herman, P., Fidler, V. a kolektiv. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. 640 s. ISBN 978-80-7380-660-6.
- <https://portal-vz.cz/>
- <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k-zakonu-c-134-2016-Sb,-o-zadavani-verejnych-zakazek>
- <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k-zakonu-c-134-2016-Sb,-o-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-specialni-k-zadavacim-rizenim/Metodiky-obecne>
- <https://www.financnianalytickyurad.cz/sankce-proti-rusku-a-belorusku>
- <http://www.uohs.cz>
- <https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>
- <https://www.epravo.cz/top/clanky/verejne-zakazky/>
- <http://www.mvcr.cz/clanek/registr-smluv.aspx?q=Y2hudW09OQ%3d%3d>
- <https://www.cka.cz/cs/souteze>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Obec má schválenou směrnici k zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, která byla schválena za účinnosti předchozího zákona. Čím se řídí zadávání veřejných zakázek malého rozsahu aktuálně? Směrnici nebo zákonem o zadávání veřejných zakázek?

Zákon o zadávání veřejných zakázek dopadá na veřejné zakázky malého rozsahu minimálně, relevantní jsou pro postup při zadávání zakázek malého rozsahu toliko zásady obsažené v ustanovení § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek a povinnost uveřejnit smlouvu skutečně uhrazenou cenu na profilu zadavatele podle ustanovení § 219.

Obecně však vždy platí, že platný a účinný zákon má vždy aplikační přednost, a to bez ohledu na to, zda nabyl účinnosti dříve či později než obecní směrnice.

Předmětná směrnice pak byla vyhotovena za účinnosti předchozího zákona, a proto lze doporučit, aby došlo k aktualizaci této směrnice podle aktuální právní úpravy. Na druhou stranu, nejsou-li postupy v této směrnici v rozporu se zmiňovanými zásadami (transparentnost, přiměřenost, rovné zacházení a zákaz diskriminace) či dalšími právními předpisy, je možné podle ní postupovat i nadále.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2738>

Jak by měla obec při zadávání veřejné zakázky uplatňovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací?

Obec jakožto zadavatel by měla při vytváření zadávacích podmínek u každé jednotlivé veřejné zakázky hodnotit, zda jde vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné tyto zásady uplatňovat. Pokud je to možné, pak by tyto zásady měly být promítnuty nejen při vytváření zadávacích podmínek, ale též při výběru dodavatele. Tyto zásady se mohou projevit například v hodnotících kritériích. Nicméně může se samozřejmě stát, že vzhledem k povaze a smyslu některých veřejných zakázek nebude možné tyto zásady (nebo některé z nich) aplikovat. Nicméně zadavatel by měl být schopen svůj postup řádně odůvodnit, tedy v případě potřeby obhájit, zda a jakým způsobem byly tyto zásady zohledněny, případně proč zohledněny nebyly.

Ministerstvo pro místní rozvoj uvádí příklad některých kritérií vyjadřujících tyto nové zásady následovně:

- zapojení osob znevýhodněných na trhu práce do realizace veřejné zakázky,
 - podpora vzdělávání, praxe a rekvalifikací při realizaci veřejné zakázky,
 - podpora důstojných pracovních podmínek a bezpečnosti práce,
 - podpora přístupu sociálních podniků,
 - etické nakupování,
 - využití recyklovaných materiálů či výrobků,
 - využití technologií a výrobních postupů šetrných k životnímu prostředí,
 - podpora inovativního přístupu dodavatelů k realizaci veřejné zakázky,
 - použití inovativních produktů a technologií.
- <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3264>

Pokud obec plánuje veřejnou zakázku malého rozsahu, má zveřejnit tuto zakázku ve Věstníku veřejných zakázek? Jaké další povinnosti má obec ohledně zveřejnění (např. na úřední desce obce)?

Při zadání zakázky malého rozsahu se až na výjimky povinnosti zákona o zadávání veřejných zakázek, včetně publikačních povinností ve Věstníku veřejných zakázek, neuplatní. Obec musí ovšem respektovat zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace a dále zásadu sociálně, environmentálně odpovědného zadávání a inovací, je-li to možné. Obec je také povinna uveřejnit celé znění smlouvy na plnění veřejné zakázky malého rozsahu a všech případných změn a dodatků na profilu zadavatele do 15 dnů od jejího uzavření, pokud cena za plnění přesáhne 500 000 Kč bez DPH.

S ohledem na povinnost obce postupovat s péčí řádného hospodáře lze však i u zakázek malého rozsahu, zejména jde-li o větší částky, doporučit uveřejnit výzvu případným uchazečům.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=569>

7 Územní a strategické plánování rozvoje obce

Mgr. Aleš Přichystal

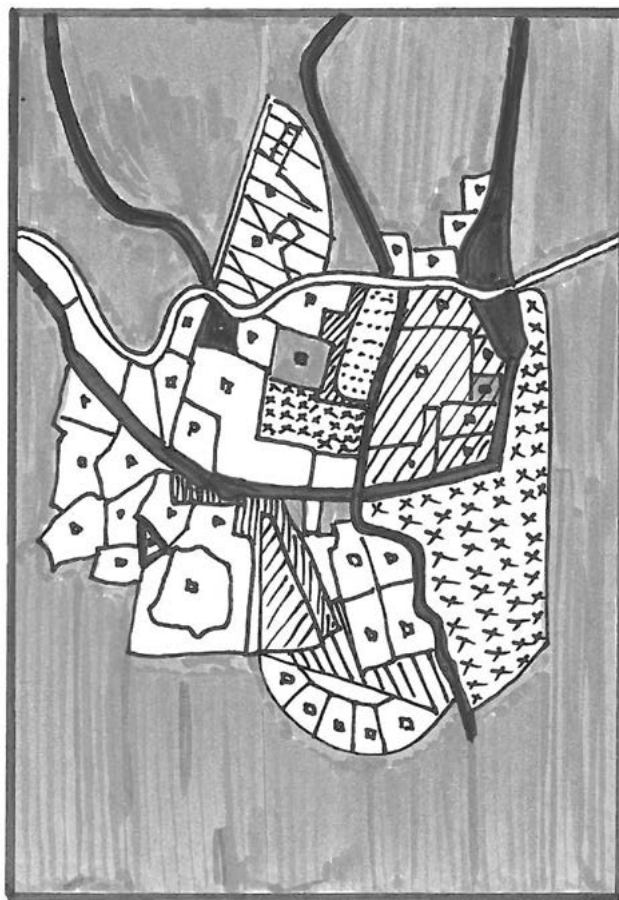
Ing. Martin Maštálka, Ph.D.

Problematika strategického a územního plánování v České republice spadá do samostatné působnosti jednotlivých obcí. Společně s ekonomickým plánováním patří mezi tři základní nástroje rozvoje obcí i samosprávných krajů. Úloha a nástroje strategického a územního plánování stejně jako celé soustavy veřejné správy je v České republice v mnohém odlišná od sousedních států. Na to je zapotřebí vždy myslet při přenosu zkušeností ze zahraničí.

Současný přístup k plánování rozvoje a managementu obcí je důsledkem předchozího historického vývoje. Pomineme-li ekonomické plánování, které není předmětem této kapitoly, tak má nejdelší tradici **plánování územní**, jehož historie sahá až do poloviny 19. století. U nás se první právní úprava, která vysloveně zmiňuje územní plánování, objevila v roce 1949. Od 50. let 20. století se územní plánování stalo zcela závislým na plánování ekonomickém a postupně se vyvinulo až do současné podoby. V čase, kdy je zpracováván tento text, probíhá diskuse k novému zákonu o územním plánování a stavebním řádu. Část věnovaná územnímu plánování tak bude zahrnovat i principy, které budou pravděpodobně v době nástupu nových politických reprezentací obcí do jejich funkcí nově implementovány do praxe.

Z hlediska volnosti zpracování a definice cílů a nástrojů k jejich dosažení je nejlepším nástrojem rozvoje obce **strategické plánování**. Jedná se o dokument, ve kterém obec souhrnně definuje cíle svého rozvoje, a to jak celkově, tak v jednotlivých oblastech. Zpracování strategie (programu) rozvoje obce je právem, nikoliv povinností místní samosprávy. Rozvojové záměry obce musí být v souladu s jejími cíli, což je klíčové při žádostech o různé dotace a podpory. Bez tohoto souladu je téměř nemožné dotace získat. Obecně platí, že strategické plánování je nástrojem efektivní správy rozvoje obce a efektivní alokace dostupných zdrojů. Přestože se periodicky objevují snahy metodicky svázat tvorbu strategií obcí a přesně stanovit, jak by měl strategický plán vypadat, není dosud ani způsob tvorby, ani výsledná forma dokumentu nikterak závazně předepsána. Obce tak mají možnost vytvořit si rozvojový dokument přímo podle svých potřeb a podmínek stejně jako implementovat nové přístupy, kterých se v průběhu času objevuje celá řada.

Strategické plánování tedy stanovuje cíle, kterých chce obce a města dosáhnout. Všechny tyto aktivity a činnosti následně probíhají ve fyzickém prostoru, jehož rozvoj je regulován územním plánováním. To představuje činnost, která časově a prostorově koordinuje rozvoj daného území. V rámci této koordinace se obec snaží o soulad mezi soukromými



a veřejnými zájmy, což není mnohdy vůbec snadné. V České republice tak má územní plánování spíše regulatorní charakter, strategické plánování je pak více zaměřeno na definici cílů.

V praxi se velmi často setkáváme s debatou, zda je důležitější plánování strategické či územní. Ze zahraničních zkušeností a i z několika málo zkušeností z České republiky vyplývá, že se jedná o debatu zcela irelevantní. Pro rozvoj obce je totiž důležité, aby strategické a územní (a samozřejmě i ekonomické) plánování probíhalo ve vzájemném souladu a aby o jednotlivých záležitostech probíhala důkladná komunikace.

7.1 Strategické plánování

Důležitým nástrojem efektivního a kvalitního fungování obcí je využití strategického řízení jejich rozvoje. Tento proces obcím pomáhá nejen nalézat a dosahovat vlastních rozvojových cílů, ale také se přizpůsobovat měnícím se podmínkám okolního světa. Toto je zejména v dnešní době velmi aktuální, neboť stále více platí pravidlo, že „co platilo včera, už dnes neplatí, a co platí dnes, nebude zřejmě platit zítra.“ Strategické řízení rozvoje obce by proto mělo být klíčovým nástrojem pro

jejich zastupitelstva i rady při získání podkladů pro rozhodování o dalším rozvoji obce.

Strategické řízení je vedle **projektového řízení** a **krizového řízení** důležitým prvkem moderního a zodpovědného řízení obcí. Strategicky myslet znamená předvídat budoucí vývoj a co nejlépe na něj svoji obec připravit. Někdy to znamená nic víc, než zapojit zdravý rozum a spoléhat se na vlastní schopnosti a možnosti. Tedy na schopnosti obce nejen udržet, ale také zvýšit kvalitu života svých občanů v souladu s aktuálním děním ve společnosti a být připraven provést vlastními silami nutné kroky v různých situacích.

Základem pro skutečně efektivní řízení a dlouhodobě udržitelný rozvoj obce je naplnění tří „s“: strategicky myslet – strategicky plánovat – strategicky řídit. Tento přístup k řízení obce je sice neobvyklý, v naší zemi totiž stále ještě přetrvává klasický administrativně-byrokratický přístup, zavedený za císařovny Marie Terezie, ovšem v dnešní velmi turbulentní době je více než nutné začít myslet a konat jinak, doslova a do písmene strategicky.

7.1.1 Strategicky myslet

Co si vlastně máme představit pod pojmy „strategie“ a „strategické myšlení“? Oficiálních definic je určitě hodně, obecně se ale dá říci, že myslet strategicky znamená předvídat budoucí možný vývoj, sledovat, jaké jsou dlouhodobé trendy, snažit se používat nejen oficiální informační zdroje, ale také to, co můžeme označit za zdravý selský rozum. Znamená to také spoléhat se více na sebe, na schopnosti svých zastupitelů, radních i úředníků našeho obecního, městského nebo magistrátního úřadu, než na případný zásah nebo pomoc ze stran kraje nebo státu. Nechápat práci našeho úřadu jako prodlouženou ruku státní správy, ale především jako službu svým občanům. Takto se to formálně uvádí, ne vždy se však podle toho koná. Někdy je správně vyplněných formulářů nebo tabulek, kterými jsou obecní úřady zásobovány ze strany ústřední státní správy, tedy z ministerstev a jim podřízených úřadů a organizací více, než práce ve prospěch obce nebo města.

Strategie je označení pro dlouhodobý plán vytvořený k dosažení určitého cíle nebo více cílů. Strategie je jedním z výstupů strategického řízení. **Strategické myšlení** je pak důležitou podmínkou k dosažení stanovených cílů a mělo by se stát běžnou součástí práce vedení měst a obcí, ale i ostatních zastupitelů a vedoucích úředníků obecních a městských úřadů.

Strategické myšlení obsahuje tyto základní prvky:

- systémový pohled – schopnost vidět rozvoj obce jako celek a vnímat souvislosti a vazby,
- představivost – umožňuje vidět možná řešení a hledat různé alternativy,
- otevřenost – je důležitá pro komunikaci s respektem k odlišným názorům a hledání cest vedoucích ke splnění cílů,
- zaměření na cíl – umění zaměřit pozornost na to, čeho chceme dosáhnout a soustředit se na podstatné věci,
- smysl pro realitu – umožňuje vidět věci takové, jaké jsou, a ne jaké by podle představ a přání měly být,
- pozitivní myšlení – hledat cesty, jak to půjde, nikoliv výmluvy, proč to nejde.

7.1.1.1 Formulace strategie

Po pečlivé analýze a stanovení slabých a silných stránek můžeme přistoupit k samotnému sestavení strategie. Doporučuje se, aby tato fáze strategického řízení zahrnovala dvě navazující aktivity, a to:

- nalezení několika strategických variant,
- výběr strategie, která bude po schválení vedením obce/města realizována.

Formulace a výběr strategie zahrnuje plánování a rozhodování, které vede ke stanovení cílů a k rozvoji vybraného strategického plánu. Formulace zahrnuje posouzení vnějšího prostředí a vnitřních problémů obce. Zjištěné nedostatky a problémy jsou poté zohledněny při stanovování cílů strategie. Velmi složitým procesem je pak výběr vhodné strategie, která nám dá záruku, že dojdeme k vytyčeným cílům. Prvním krokem v procesu výběru strategie je hodnocení a posuzování alternativ. Ty můžeme posuzovat na základě kritérií, jako jsou vhodnost, přijatelnost a uskutečnitelnost.

7.1.1.2 Realizace strategie

Jedná se o nejsložitější část procesu strategického řízení, a proto má zásadní význam. Pro dobrou realizaci je nezbytné, aby bylo splněno několik podmínek:

- musí být vytvořeny organizační podmínky pro rozpracování přijaté strategie a její uskutečnění ve formě dlouhodobých plánů, programů, rozpočtů a dalších dokumentů,
- v obci musí existovat podmínky podporující strategické plánování,
- musí být určena role představitelů obce při uvádění strategie v život,
- musí být zajištěna informovanost jednotlivých pracovníků a občanů, kterých se strategie přímo dotýká,
- je nutné kontrolovat průběh realizace strategie z důvodu měnících se podmínek a její možné nevhodnosti pro budoucnost.

Veřejná strategie je střednědobý až dlouhodobý strategický dokument, který tvoří ucelený soubor opatření směřujících k dosažení cílů ve stanovené oblasti. Obsah veřejné strategie tvoří:

- vymezení problému,
- souhrn podkladových dat a analýz,
- stanovení vize (tj. budoucí žádoucí stav v dané oblasti) a cílů,
- opatření k naplňování cílů,
- způsob, harmonogram, aktéři a finanční rámec uplatnění,
- způsob vyhodnocení plnění cílů, včetně ukazatelů a termínů.

7.1.1.3 Základní východiska tvorby strategie

1. Příprava je průhledná a objektivní, zahrnuje široký okruh zúčastněných stran.

2. Příprava musí být v podobě a kvalitě, která vedení umožní učinit odpovědné rozhodnutí.
3. Strategie jsou zaměřené na řešení konkrétního významného problému.
4. Jednotlivé strategie nejsou připravovány izolovaně, jsou koordinovány jak horizontálně, tak i vertikálně, a to i z hlediska jejich časové návaznosti.
5. Při tvorbě strategií jsou dodržovány základní postupy a požadavky na jejich kvalitu stanovené v dokumentech, je použitý projektový přístup.
6. Strategie má jasně stanovený způsob financování. Její realizace je pravidelně promítána do rozpočtu.
7. Tvorba strategie je založena zejména na důkazech a zhodnocení předpokládaného a reálného přínosu a dopadu (ekonomického, sociálního a environmentálního).
8. I v případech, kdy nejsou strategie přímo územně zacílené, je nutné brát v úvahu jejich územní dopady a jejich vazbu na územní plánování.
9. Strategie zahrnuje konkrétní a adresná opatření, určuje odpovědnost za dosažení vytyčených cílů, definuje realizaci a stanovuje ukazatele pro měření úspěšnosti.
10. Strategie musí mít svého nositele, který má celkovou odpovědnost.
11. Účinnost opatření uskutečněných v rámci strategie je průběžně vyhodnocována.
12. Všude, kde to bude možné a účelné, by měly strategie přenášet rozhodovací pravomoc a odpovědnost za své plnění na nižší výkonné orgány.
13. V rámci tvorby strategie musí být zodpovězeny následující základní otázky:
 - proč je daná strategie vytvářena,
 - co daná strategie řeší (jaký problém) a na základě jakých kritérií,
 - jak bude daný problém řešen (a zda vůbec bude řešen),
 - jaký je cílový stav, kterého by mělo být realizací dosaženo,
 - koho se daná strategie týká (cílová skupina),
 - jaké může mít daná strategie dopady,
 - kdy se bude problém řešit a kdy bude vyřešen,
 - kdo bude problém řešit,
 - jak dlouho daná strategie platí, kolik bude dané řešení stát (jaké zdroje – finanční, lidské, organizační – bude nutno vynaložit) a kdo poskytne potřebné zdroje.

7.1.2 Strategicky plánovat – vytvoření Programu rozvoje obce

Strategické plánování rozvoje obce je proces, ve kterém se hodnotí současná situace a možné vývojové směry, na základě kterých se vymezují rozvojové cíle. Každý strategický plán stanoví cíle a měřítka, jimiž se ověřuje úroveň jejich plnění. Nastavují se podrobná opatření, jejichž prostřednictvím se podaří jednotlivé cíle naplnit. Ke každému opatření se určí finanční rámec a konkrétní zodpovědné osoby. Vytvořený strategický plán obce určuje cíle, ale pak nastává to podstatné – práce na jeho naplnění. Tím přechází aktivity strategického plánování k aktivitám strategického řízení obce.

Základním plánovacím dokumentem obce, zakotveným v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, je **Program rozvoje obce** (dále jen „PRO“). Program rozvoje obce stanovuje hlavní oblasti rozvoje obce, formuluje možná řešení rozvoje obce a slaďuje představy jednotlivých subjektů o rozvoji obce. PRO je podkladem pro územní rozvoj, zvyšuje připravenost obce k získání vnějších finančních prostředků a je východiskem pro rozhodování orgánů obce v rozvojových záležitostech.

TIP

Ministerstvo pro místní rozvoj provozuje webovou aplikaci Obce PRO, s jejíž pomocí mohou obce a sdružení obcí snáze zpracovávat své programy rozvoje. Aplikace rovněž umožňuje sledovat realizaci a zpracovávat hodnocení plnění rozvojových programů.

V modulu tvorby programu rozvoje obce a sdružení obcí aplikace provází uživatele obsahem dokumentu, nabízí mu praktické nápovědy využitelné pro zpracování jednotlivých kapitol, ale také statistická data potřebná pro socioekonomickou analýzu obce. Data jednotlivých obcí jsou soustředěna na jednom místě a jsou z nich automaticky tvořeny potřebné výpočty ukazatelů uspořádané do tabulek či grafů. Užitečným nástrojem jsou také šablony a vzory dokumentů pro plánovací proces, např. vzory dotazníků pro místní šetření či vzory důvodových zpráv pro jednání zastupitelstva.

Modul realizace a hodnocení programu rozvoje obce uživatelům umožňuje vytvářet akční plány, sledovat plnění vytyčených cílů a aktivit, následně pak také vytvářet hodnotící zprávy o plnění PRO za zvolené období. Z aplikace lze rovněž generovat podklad pro rozpočet nebo podklad pro rozpočtový výhled, které obci mohou pomoci s finančním řízením.

Webová aplikace, která podporuje obce při tvorbě Programu rozvoje obce: <https://www.obcepro.cz/>

7.1.2.1 Zpracování strategického plánu rozvoje obce

Hlavní důvody pro zpracování strategického plánu nastávají v momentě, kdy se vedení nebo zastupitelstvo obce rozhodne komplexně řešit rozvoj obce, připravit projekty (zejména spolufinancované ze strukturálních a investičních fondů Evropské unie) nebo stanovit pořadí (priority) pro financování a realizaci možných záměrů rozvoje obce. V nejhroším případě je důvodem skutečnost, že mít strategický plán je módní záležitost a obec, která strategický plán nemá, nedrží krok s dobou, případně bylo obci nabídnuto financování strategického plánu, přestože neví, jestli jí to bude k něčemu užitečné.

Pro sestavení strategického plánu obce je nezbytné stanovit priority jednotlivých cílů v rozvoji obce vzhledem k dostupným zdrojům. Se sestaveným plánem by měla být seznámena veřejnost a plán musí být přijat zastupitelstvem obce, které svým souhlasem deklaruje podporu cílům a opatřením uvedeným ve strategickém plánu.

Z praxe: Strategický plán obci umožňuje lépe hospodařit s finančními prostředky určenými na rozvoj obce i lépe využívat vnitřní zdroje a potenciál obce. Dalším přínosem strategického plánu může být získání výhodného postavení při vytváření nabídek případným investorům. V neposlední řadě je jeho sestavení jednou z hlavních podmínek pro získání finančních dotací jak z národních fondů, tak i z fondů Evropské unie. Hlavním smyslem strategických plánů je však určit, kterým problémům a projektům by měla být věnována největší pozornost, do jakých oblastí směřovat finance a jaké finanční zdroje využít. Strategie rovněž pomáhá překlenout období změn ve vedení měst a obcí. Kvalitní strategie vyžaduje zapojení širokého spektra odborníků i veřejnosti, proto jsou při zpracování běžně využívány dotazníky, ankety a veřejná setkání.

Jak se v některých obcích připravoval PRO

Veřejné projednání Programu rozvoje obce Chotěšov proběhlo s ohledem na epidemiologickou situaci distančním způsobem, tedy v úterý dne 10. 11. 2020 byl vhozen jeden výtisk Programu rozvoje obce do každé schránky v obci s tím, že občané mohli své připomínky předat na obecní úřad nejpozději do neděle 22. 11. 2020. Program rozvoje obce bylo také možné stáhnout z webových stránek obce. Během června 2020 probíhalo dotazníkové šetření. Odpovědi občanů byly zpracovány a můžete se s nimi seznámit v Programu rozvoje obce Chotěšov.

Program rozvoje obce Žeravice na období 2017–2023 byl vytvářen v druhé polovině roku 2017 na období let 2017–2023. Hlavním autorem za obec Žeravice byl starosta obce. Na zpracování dokumentu se podíleli také zaměstnanci Kyjovského Slováčka v pohybu, z.s. a DSO Severovýchod. Do procesu tvorby strategie byla zapojena veřejnost prostřednictvím dotazníkového šetření, které zjišťovalo spokojenost občanů s životem v obci a proběhlo také komunitní plánování s veřejností, v jehož průběhu občané sami formulovali návrhy pro tvorbu strategické části dokumentu. Občané měli také příležitost dokument připomínkovat v průběhu tvorby. Průběžné pracovní verze byly vždy zveřejněny na stránkách obce a bylo uskutečněno veřejné projednání strategie na zasedání zastupitelstva.

Program rozvoje obce Albrechtický byl zpracován ve spolupráci se Spolkem pro obnovu venkova ČR. Při zpracování projektu byly zapojeny i názory dětí, pro které byl určen projekt Děti zapojte se do tvorby Programu rozvoje obce. Děti nakreslily obrázek na téma "Co se mi líbí/nelíbí v Albrechtických". Další aktivitou zpracování Programu rozvoje obce bylo dotazníkové šetření, kterého se mohli všichni občané zúčastnit. Výsledkem dotazníkového šetření je zpracované souhrnné vyhodnocení. Návrh programu rozvoje obce byl následně vypracován na základě dotazníkového šetření a prvního veřejného projednání.

Hlavním úkolem strategické fáze plánování je určení potřeb v dané obci a směřování rozvojových aktivit. Navazuje programová část, která strategické směry a rozvojové aktivity rozčleňuje do jednotlivých programů a projektů, jež jsou časově a nákladově vymezeny ve strategickém plánu. Strategický plán rozvoje obce se tedy dělí na analytickou, návrhovou (strategickou) a implementační (neboli zaváděcí, realizační) část. Všechny tři části na sebe nejen navazují, jsou ale i vzájemně provázané.

Analytická část by měla poskytnout odpovědi na to, PROČ stanovit jednotlivé cíle. Analýza poskytuje nestranný pohled na současnou situaci obce. Většinou jde o souhrnnou sociálně ekonomickou analýzu postavenou na statistických datech, analýzu potřeb a preferencí občanů (vycházející například z dotazníkového šetření či řízených rozhovorů). Měla by zahrnovat také analýzu rizik, která mohou negativně ovlivnit rozvoj obce, včetně opatření k jejich odstranění. Analytická část popisuje výchozí situaci obce, která je podložena objektivními daty, statistikami a věcnými fakty. Taková analýza zakotvuje obec do kontextu a dává jí východiska pro stanovení strategických cílů opřených o reálné skutečnosti.

Analytická část se zabývá popisem prostředí. V této fázi je třeba se soustředit na:

- infrastrukturu,
- životní prostředí,
- podnikatelské prostředí,
- strukturu ekonomiky,
- obyvatelstvo,
- životní úroveň,
- školství,
- zaměstnanost,
- bydlení.

Výstupem analytické části je definování okruhů rozvoje, které jsou základním podkladem pro strategickou část.

Návrhová část je klíčovou pasáží strategického dokumentu, neboť určuje, CO chce obec ve stanovené (většinou střednědobé) časové lhůtě dosáhnout. Návrhová část musí být zarámovaná představou o budoucnosti obce. Bez představy, kam má obec směřovat, bez znalostí historie obce, bez širších souvislostí o jejím vývoji vizi obce těžko stanovíte a naplníte. Vize by měla vycházet z historického zařazení obce v regionu a její vazby na okolí. Musí respektovat přírodní i územní podmínky obce. Rozvoj obce je podmíněn mnoha okolnostmi a aktivitami, které se opírají o kulturní a společenské zázemí, o aktivní občany, infrastrukturu a životní prostředí. Hledejme v tomto prostoru přitažlivost, ojedinělost, zkratka prvky, jimiž se odlišíme od ostatních. Naše obec se tím stane zajímavou pro naše občany i návštěvníky. Vize se zhmotní v podobě konkrétních cílů, jež se podaří naplnit realizací podle přesně definovaných opatření. Vize a cíle musí být ctížádostivé, ale zároveň dosažitelné. Hlavní myšlenky do návrhové části musí vnášet místní aktéři. Externí zpracovatel by měl vést diskuse, moderovat jednání pracovních skupin, případně upozorňovat na zjištění vzešlá z analytických prací. Samotné určení cílů by však mělo vzejít z vnitřního prostředí obce. Z tohoto důvodu je dobré pozvat místní občany na veřejná jednání, aby i oni měli možnost ovlivnit podobu strategie.

Návrhová část řeší problémy vytyčené analytickou částí:

- cíle – určení celkových cílů,
- strategie – rozpracování na dílčí cíle,
- nástroje – návrh opatření vedoucích k naplnění cíle,
- analýzy finančních zdrojů,
- časový plán realizace.

Implementační část nastavuje pravidla, JAK strategii uvést v život. Popisuje procesy tvorby ročních akčních plánů, které ze strategie vycházejí a které v souladu s rozpočtem na příslušný rok popisují konkrétní projekty přispívající k plnění strategických cílů. Prováděcí kapitola také nastavuje průběh vyhodnocování úspěšnosti. A protože strategický dokument by měl být živý a měl by umět reagovat na změny ve vnějším prostředí, měla by implementační část nastavit také pravidla pro případné změny strategie.

Závěrečná, tedy implementační část, je jakousi kuchařkou, která stanovuje, kdo, v jakých termínech a jakými konkrétními kroky strategii naplňuje.

Zpracovaný a sestavený strategický plán rozvoje obce podle výše uvedených bodů musí mít také konkrétní strukturu a **musí obsahovat** několik částí.

1. popis specifických cílů, dopady jejich naplnění,
2. přehled a popis opatření,
3. výsledky a výstupy realizace jednotlivých opatření.

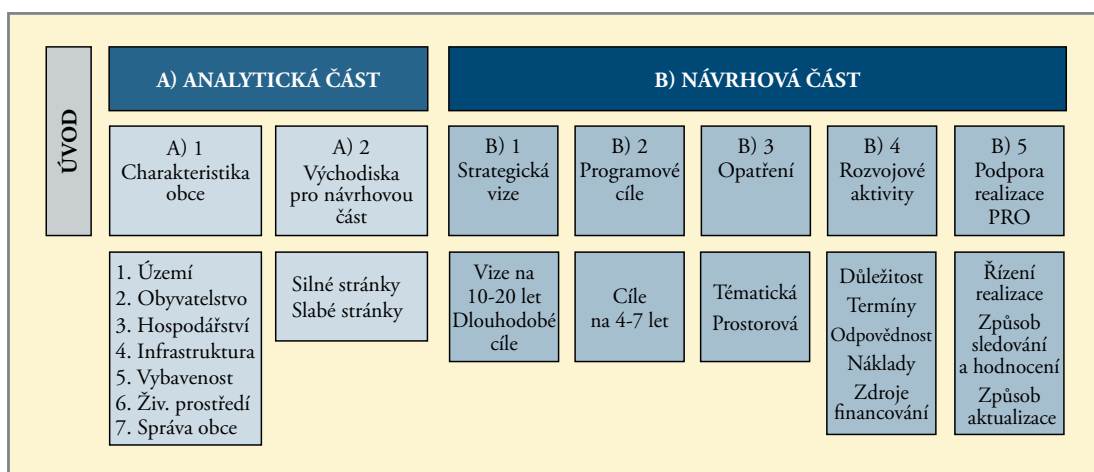
IV. Implementační část (cca 25 %),

1. plán realizace aktivit,
2. časový harmonogram,
3. rozpočet a zdroje financování,
5. systém sledování a hodnocení,
6. řízení rizik a předpoklady realizace.

V. Postup tvorby strategie (cca 5 %),

1. autoři strategie a zúčastněné strany,
2. popis postupu tvorby strategie.

Schéma 1: Grafické znázornění struktury Programu rozvoje obce



I. Úvod (cca 10 % rozsahu),

1. základní informace o strategii,
2. okolnosti vzniku strategie,
3. účel strategie,
4. uživatelé strategie,
5. základní používané pojmy, zkratky,
6. ostatní strategické dokumenty.

II. Analytická část (cca 15 %),

- a) definice a analýza řešeného problému,
 1. popis řešeného problému,
 2. očekávaný budoucí vývoj,
 3. revize stávajících opatření,
 4. vývoj při tzv. nulové variantě,
 5. souhrn výsledků analýz.

III. Strategická část (cca 45 %),

- a) vize a základní strategické směřování,
 1. vize, globální cíl a oblasti,
 2. strategické cíle,
- b) popis cílů a opatření v jednotlivých strategických oblastech,

Strategický plán rozvoje obce by měl být **stručným** a hlavně **přehledným** dokumentem, který bude snadno pochopitelný pro každého občana. Znakem kvality strategického plánu nesmí být délka textu ani počet cizích slov. Někdy se však tento záměr nepodaří naplnit, což může souviset

Efektivní strategické plánování by mělo splňovat těchto deset základních charakteristik.

1. Je srozumitelné a zabývá se dopředu odsouhlaseným posláním.
2. Má dlouhodobý časový rámec.
3. Je schopné rozpoznávat a pochopit změny.
4. Na jeho tvorbě musí být zainteresovány i další zájmové skupiny.
5. Nepokouší se o nahodilé předvídaní budoucnosti.
6. Je zaměřené na porozumění vnějšímu prostředí.
7. Užívá variantní scénáře.
8. Ohraničuje nejistotu a komplexitu problémů.
9. Bere v úvahu uskutečnitelnost v měnícím se prostředí.
10. Jeho součástí je stálé monitorování a prověřování vnějšího prostředí.

se složitostí této problematiky. V takovém případě je možné vytvořit i „odlehčenou variantu“, která bude uvádět jen základní zjištění a přehled stanovených cílů, které mohou obec posunout dál. Takový dokument se snaže vysvětluje veřejnosti. Dokument by měl být stručný i ve svém obsahu.

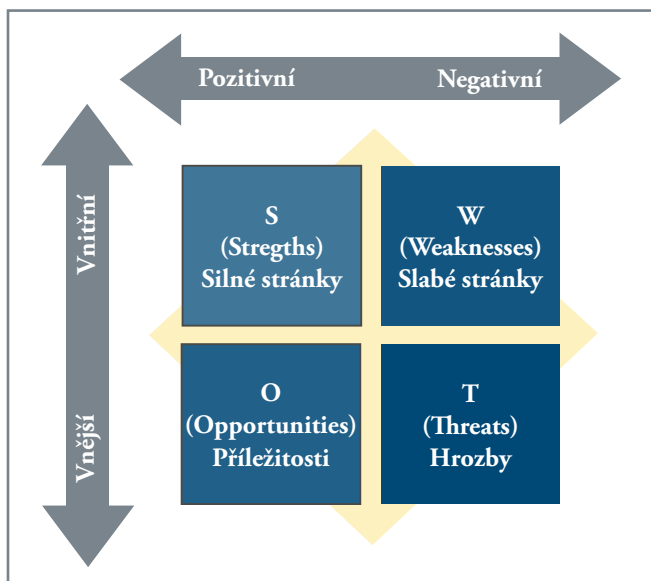
Důležitým úkolem do budoucích let je provázat strategii a rozpočet. K tomu slouží roční **akční plány**, kde jsou cíle rozepsané do podoby konkrétních opatření. V podstatě jde o promítnutí strategie do každodenní práce úřadu, což se děje z velké části prostřednictvím konkrétních projektů financovaných z rozpočtu obce. Proto je úkolem strategického řízení sestavovat každoroční rozpočet s ohledem na cíle stanovené ve strategii. K tomu, aby pak obec mohla hodnotit úspěšnost strategie, je potřeba mít stanovenou soustavu **ukazatelů**, pomocí nichž se měří naplnění jednotlivých cílů. Každý ukazatel musí mít nastavenou výchozí hodnotu (tedy kde jsme nyní) a cílovou hodnotu (jaké chceme dosáhnout). Je vhodné volit takové ukazatele, pro něž jsou data jednoduše zjistitelná, třeba data, která obec běžně používá (např. kapacita základní školy, počet obyvatel v obci apod.). Seznam ukazatelů by neměl zaměstnance úřadu příliš zatěžovat. Jejím smyslem je sledovat, jak se daří postupně přispívat k naplňování cílů.

7.1.2.2 Analytické metody pro zpracování strategie (PESTLE, SWOT)

PESTLE analýza je metoda sloužící ke strategické analýze okolního prostředí. Jedná se o počáteční písmena různých typů vnějších faktorů: politické, ekonomické, sociální, technologické, legislativní, ekologické.

PESTLE analýza zahrnuje následující vlivy:

- **P** politické – existující a potenciační působení politických vlivů,
- **E** ekonomické – působení a vliv národní a světové ekonomiky,
- **S** sociální – vliv sociálních a kulturních změn dovnitř obce,



- **T** technologické – dopady stávajících, nových a vyspělých technologií,
- **L** legislativní – vlivy národní, evropské a mezinárodní a legislativy,
- **E** ekologické – vlivy v oblasti životního prostředí.

SWOT analýza se řadí mezi základní metody strategické analýzy. V první řadě se zaměřuje na vnitřní faktory, kterými jsou silné a slabé stránky. Vnitřní faktory kladou důraz na současnost a týkají se především produktů, cen, nákladů, kvality, lidí, značek, služeb, pověsti, procesů a infrastruktury. Druhá

TIP

Databáze strategií je rozsáhlý informační systém, který má přispět ke zlepšení strategického řízení a plánování na všech úrovních veřejné správy v ČR. Databáze strategií je celostátní registr strategických a koncepčních dokumentů. Umožňuje přehledné zobrazení dokumentů, jejich cílů a opatření, odpovědnosti za plnění a indikátorů úspěšnosti. Databáze může být využívána také jako nástroj pro vyhodnocování a aktualizaci strategických dokumentů i pro tvorbu a připomínkování nových dokumentů. Gestorem Databáze strategií je Ministerstvo pro místní rozvoj.

<https://www.databaze-strategie.cz/cz/mistni-dokumenty>

část SWOT analýzy se zaměřuje na vnější faktory, kterými jsou příležitosti a ohrožení. Vnější faktory kladou důraz na budoucnost a týkají se především ekonomiky, politiky, regulace, kultury a technologií. SWOT analýza se tedy využívá pro určení **silných a slabých stránek** uvnitř obce a **příležitostí a ohrožení** v rámci vnějšího prostředí.

SWOT analýza se využívá především v předběžném stádiu strategického rozhodování, kde poskytuje základní rámec pro analýzu. Vytváří konkrétní seznamy a skupiny silných a slabých stránek, příležitostí a ohrožení. Obce poté tyto seznamy využívají pro generování strategií, které vyhovují dané situaci podle jejich konkrétních možností a cílů. Mezi jednotlivé prvky SWOT analýzy je vhodné zařazovat pouze ty, které jsou pro rozvoj analyzovaného území opravdu významné a jsou aktuálně řešitelné, případně je lze významným způsobem ovlivnit pomocí územně plánovací dokumentace.

7.1.2.3 Sestavení strategického plánu vlastními silami nebo externím dodavatelem?

Tak jako v mnoha dalších případech (typicky příprava projektové dokumentace nebo studie proveditelnosti u projektů spolufinancovaných z evropských strukturálních a investičních fondů) může stát obec před rozhodnutím, zda si strategický plán napsat vlastními silami, nebo si najmout externího zpracovatele. Obě tyto varianty mají svoje klady i zápory. Proto bude zřejmě nejvhodnější kombinovat obě tyto metody práce. Externí zpracovatel (firma, agentura nebo fyzická osoba – konzultant) metodicky povede práce na tvorbě strategie, bude

usměrňovat a metodicky řídit jednotlivé zainteresované osoby, navrhnout použití vhodných metod a postupů v rámci jednotlivých aktivit. Externí zpracovatel ovšem nebude sám definovat cíle a určovat priority rozvoje obce. To je nezaměnitelný úkol pro zadavatele (obec nebo město). Pro určení priorit, definování cílů a stanovení konkrétních opatření je nezbytné zapojit místní komunitu – vedení obce, radu a zastupitele, školy, podnikatele, neziskové a zájmové organizace apod. Velmi užitečné je vytvoření pracovní skupiny, kde budou zástupci obce (volení funkcionáři i pracovníci úřadu) a dále aktivní zástupci jednotlivých aktérů, kteří ovlivňují život v obci, mají nějaký vliv na rozvoj obce nebo budou realizací strategie dotčeni. Tato pracovní skupina by měla fungovat dlouhodobě, její složení by se ovšem mělo měnit nebo doplňovat podle aktuálních potřeb obce.

7.1.3 Strategicky řídit – realizace Programu rozvoje obce

Na úvod si musíme vysvětlit rozdíl mezi pojmy strategické plánování a strategické řízení. Nejedná se o vzájemně zastupitelné výrazy. Strategické plánování je jen součástí celého sou-

strategického řízení rozvoje obce jsou ale značné. Strategické řízení přispívá k rozvoji území, pomáhá bránit devastaci území, zvláště když je jeho příprava a následné naplňování úzce provázáno s územním plánováním. Pomáhá nacházet správné věci, provádět je správně a správně o nich komunikovat. Proto je skvělým nástrojem dobrého vládnutí. Je jedním z předpokladů dosahování cílů a výsledků.

Dobře zpracovaná strategie rozvoje obce musí být důkladně prodiskutována. To zajistí vyloučení nevhodně nastavených cílů, realizaci „hurá akcí“ a populárních, avšak neúčelných řešení, která by mohla mít špatný vliv na rozvoj obce. A protože správná strategie zahrnuje také podrobný návod, jak ji naplňovat, slouží jako „kuchařka“ k dosahování stanovených cílů. To vše vede k úspoře či získání finančních prostředků ať už tím, že se neplýtvají veřejné zdroje na neúčelná řešení, nebo tím, že pomůže přesvědčit investory (včetně poskytovatelů dotací) o smysluplnosti rozvojových záměrů obce. Způsob, jakým se strategická rozhodnutí činí a jakým se nakonec uskutečňují, můžeme charakterizovat jako proces strategického řízení.

Strategické řízení tak lze definovat jako formulování, provádění a vyhodnocování funkčních rozhodnutí, která umožňují organizaci dosažení svých cílů.

PLÁNOVÁNÍ → REALIZACE → VYHODNOCOVÁNÍ

vislého procesu strategického řízení. Lze jej symbolicky zobrazit jako sérii tří vzájemně provázaných oblastí procesů.

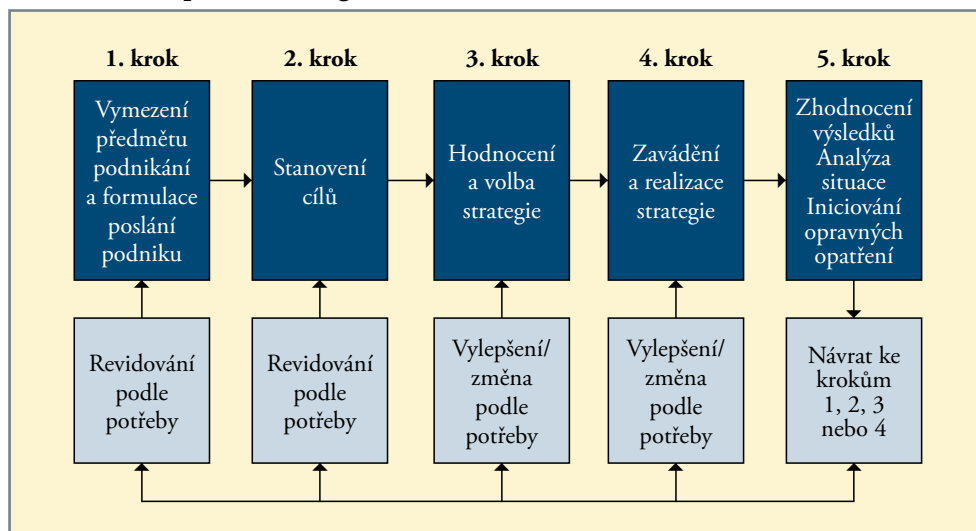
Cílem tedy není pouze mít vypracovaný strategický plán rozvoje obce, ale také strategicky řídit rozvoj velkého a složitého celku, jímž obec či město je. Dobře napsaný strategický plán je vlastně jen nástrojem či vodítkem pro strategické řízení rozvoje města či obce, sám o sobě ale rozvoj obce zajistit nemůže. Jde o schopnost s ním aktivně pracovat a tuto klíčovou činnost označujeme jako **strategické řízení**. Strategické řízení obce sice není ze zákona povinné, přínosy správného

Podstatou strategického řízení jsou činnosti směřující k dosažení dlouhodobých cílů tak, abychom splnili poslání a legislativou stanovené úkoly obce, respektovali udržitelný rozvoj a využívali finanční i lidské zdroje, které máme v obci k dispozici.

7.1.4 Přizpůsobování Programu rozvoje obce aktuální situaci

Program rozvoje obce v žádném případě není nějakým statickým dokumentem. Každý PRO je zpracován k určitému

Tradiční model procesu strategického řízení:



datu a s dostupnými informacemi. V průběhu jeho naplňování je proto třeba jednotlivé údaje opravovat a zpřesňovat, a to zejména v konkrétní části programu, tj. v návrzích plánovaných aktivit (projektů, akcí). Aktualizace PRO probíhá pravidelně podle předem stanoveného harmonogramu. Při zásadních změnách v ekonomických podmínkách, legislativě, v municipální politice, podnikatelské sféře, při příchodu významného investora do oblasti, při významných výstupech a podnětech vzešlých od občanů by obec měla reagovat na vzniklou situaci mimořádnou aktualizací PRO. K nově vzniklé situaci mohou být stanoveny nové (nebo upraveny stávající) priority a opatření, které se následně projeví v akčním plánu. Návrhová část PRO je aktualizována v návaznosti na nových změnách akčního plánu (alespoň jednou za tři roky) a doplněna o nové poznatky, získané např. na základě analýzy rozvoje území, průzkumu veřejného mínění apod. Doplnění a úprava cílů jsou významnějším zásahem do schváleného PRO. Jde o změnu základních stavebních kamenů programu. Proto je třeba o tomto záměru informovat veřejnost, záměr zdůvodnit a následně schválit změnu jako aktualizaci k určitému datu.

7.1.5 Monitorování Programu rozvoje obce

Pro úspěšnou implementaci PRO musí být pečlivě nastavený účinný systém monitoringu a evaluace. Systém hodnocení v sobě obsahuje mechanismy průběžné kontroly a vyhodnocení. Vyhodnocení průběžných výstupů realizace PRO by mělo být veřejně přístupné, čímž je zajištěna a podpořena účast občanů na tvorbě strategie. Výsledky vyhodnocení mohou být zveřejněny na veřejném setkání s občany, na webových stránkách obce apod. Účelem evaluace je v intervalu tří let zhodnotit dosažené cíle a poskytnout doporučení pro další řízení PRO i pro směřování jeho opatření. Závěry a doporučení evaluace představují jeden z klíčových podkladů pro zlepšení efektivnosti programu.

7.1.6 Komunikace v procesu strategického řízení obce

Komunikace je nedílnou a důležitou součástí strategického řízení, a to především u obcí, u kterých je tak podporována transparentnost a otevřenost. Vytvořený a schválený PRO ukazuje hlavní problémy obce a konkretizuje jejich řešení. Určuje také cílový stav, který je zastupitelstvem přijímán jako žádoucí.

Hlavním propagátorem musí být osoba odpovědná za rozvoj obce, tedy **nejčastěji starosta**.

PRO musí být ve všech fázích (tvorba, realizace, hodnocení) prezentován jak pracovníkům obecního úřadu a zastupitelům obce, tak i veřejnosti. Formy a způsoby komunikace by měly vycházet ze zvyklostí obce a být doplněny o nové nástroje komunikace či metody pro zapojování veřejnosti. Ve fázi tvorby PRO je důležité občany nejen informovat o přípravě a průběhu zpracování strategického dokumentu, ale nabídnout jim možnost se do přípravy aktivně zapojit. V průběhu naplňování PRO je důležité informovat občany především o ročních akčních plánech včetně jejich vyhodnocení, probíhajících ak-

tivitách včetně jejich očekávaného vlivu na dosažení plánovaných opatření a cílů a o změnách a aktualizacích včetně jejich zdůvodnění. Ve fázi hodnocení je potřeba veřejnosti sdělit, jak se obci vede v naplňování plánovaných opatření a cílů. Občané by měli být informováni o plnění plánovaných aktivit, o výsledcích realizovaných aktivit a jejich dopadu na splnění plánovaných cílů, o plánované i skutečné finanční náročnosti uskutečněných aktivit a o celkovém finančním plnění.

7.2 Strategie v plánování a řízení a úředníci

Příprava a následné naplňování strategie představuje pro pracovníka obecního či městského úřadu práci navíc, nad rámec běžných pracovních povinností. Přesto může být přínosem nejen pro obec, ale také pro zaměstnance. V počátku práce na strategii obvykle můžeme vnímat negativní postoje úředníků. Předpokládají totiž, že budou muset opět vyplňovat různé tabulky a účastnit se porad. Pokud je však proces přípravy a následného naplňování strategie uchopen správně, slouží do budoucna jako pomůcka také jim. Promyšlené řízení totiž znamená, že budou dostávat méně zmatečných úkolů a zadání, práce jim bude přidělována efektivněji, budou lépe vnímat význam své práce a svůj přínos k rozvoji obce. Důležité je, aby strategie postupovala celou organizací. Pracovníkům, zapojeným do tak významné činnosti jako je účast na strategickém plánování a řízení, je nutné vytvořit příslušné podmínky. Úřad by měl, alespoň částečně, přejít od tradičního k projektovému řízení, v úřadě by se měla podněcovat ochota myslet projektově. Vhodné je také využít motivačních nástrojů, jako je odměňování za ochotu pracovat nad rámec běžných pracovních povinností a přispívat k rozvoji obce.

7.3 Provázání strategického plánu s rozpočtem obce

Finanční řízení města je každodenní proces plánování, realizace, kontroly a aktualizace rozpočtu s důrazem na hospodárnost při nakládání s veřejnými prostředky. Prostředkem pro finanční řízení obce či města je jeho rozpočet, který je sestavován na období jednoho roku. Schvalování rozpočtu a jeho aktualizace je v kompetenci zastupitelstva města či obce. Každý zastupitel by měl znát strukturu rozpočtu, charakteru příjmů a výdajů a měl by si uvědomovat jeho vazbu na majetek města a jeho provozní náklady (podrobněji k financím a rozpočtu viz kap. 4).

K provázání strategických dokumentů s rozpočtem slouží roční akční plány. Každá strategie obsahuje cíle rozepsané do podoby konkrétnějších opatření. Pořád ale jde o strategickou úroveň, její promítnutí do každodenní operativy se děje z velké části prostřednictvím konkrétních projektů financovaných (v případě využití dotačních titulů pouze spolufinancovaných) z rozpočtu obce. Proto je klíčovým úkolem strategického řízení sestavovat každoroční rozpočet s ohledem na cíle stanovené ve strategii. Obec musí zahrnovat do rozpočtu aktivitu, které

budou mít přímou vazbu na vybrané strategické cíle. Seznam takových aktivit je akčním plánem strategie.

7.4 Projektové řízení obce

Celá řada investičních, ale i neinvestičních akcí, které usku- tečňují města a obce, se realizuje prostřednictvím krajských, národních, ale zejména tzv. evropských dotačních fondů. Ne- zbytnou podmínkou pro získání takových dotací je zavedení tzv. projektového řízení. To se v podstatě vždy používá u pro- jektů, které jsou spolufinancované ze Strukturálních a inves- tičních fondů Evropské unie.

A co je to vlastně „projekt“? Podle jedné z definic je pro- jekt jedinečný, časově, nákladově a zdrojově omezený proces realizovaný za účelem naplnění projektových cílů, a to v požá- dované kvalitě a v souladu s požadavky poskytovatele dotace. Projekt má několik vlastností, které ho odlišují od běžného fungování úřadu:

- přináší změnu do aktuálního stavu,
- je časově omezený, má přesně stanovený začátek a konec,
- je komplexní (podílejí se na něm odborníci z řady oblastí),
- je unikátní (odlišný projektový tým, jiné prostředí atd.).

Projektové řízení (také projektový management) je proces, který koordinuje jednotlivé složky činnosti při této realizaci. Smyslem projektového řízení je co nejefektivněji dosáhnout požadovaného cíle nebo změny, která je stanovena v rámci da- něho projektu.

7.4.1 Investiční a neinvestiční projekty

Investiční projekty se zaměřují na pořízení konkrétního investičního majetku (např. čističky odpadních vod s kanali- zací, rozhledny nebo třeba hasičského vozu). Pravým smyslem není jen vlastní pořízení investice, ale její následné využití. Investiční projekty vyžadují zpracování studie proveditelnosti a další projektové dokumentace, vyvstává zde nutnost spolufi- nancování apod. K této skupině projektů patří např. projekty rozvojové (zavedení nové technologie) nebo infrastrukturní (výstavba dálnic, železnic, vodovodu, ČOV, zavedení plynu apod.). Investiční projekt:

- vytváří trvalé hodnoty,
- je náročnější na udržitelnost (doba po skončení realizace projektu, po kterou se příjemce, dotace zavazuje udržet vý- sledky projektu – například neprodat pořízený majetek),
- je náročnější na samotné zpracování a realizaci,
- provoz investice bude vyžadovat personální i finanční kapa- city v budoucnu,
- vyžaduje spolupráci s dalšími subjekty (dodavatelské firmy, další úřady apod.),
- jeho příprava a realizace je delší.

Neinvestiční projekty jsou zaměřeny na přímé činnosti (na- příklad vzdělávací aktivity). Výstupy projektu se tak využívají již během realizace projektu. Pokud se v projektu pořizuje ně- jaká investice (běžně počítače, dataprojektor, interaktivní ta-

bule apod.), je to bráno pouze jako podpůrná aktivita. Většina neinvestičních projektů nevyžaduje spolufinancování a nemá stanovenou dobu udržitelnosti. Do této skupiny patří např. projekty, které se vztahují k oblasti poskytování sociálních a zdravotních služeb, vzdělávací nebo kulturní aktivity, volný čas apod. Neinvestiční projekt:

- je jednorázový (jedno až tříletý),
- je zaměřen na měkké aktivity (vzdělávání, podpora určité části komunity),
- není nezbytná spolupráce s dalšími subjekty.

Projekt není jen samotná realizace, ale také související řada aktivit. Hovoříme o tzv. **životním cyklu projektu**, což je celý proces od promyšlení projektového záměru, nalezení vhodné- ho dotačního titulu a zdroje financování, zpracování žádosti o dotaci, předložení žádosti k posouzení, uskutečnění projek- tu až po administraci a vyhodnocení projektu. Některé projek- ty navíc mají dobu udržitelnosti.

7.5 Jednotlivé fáze životního cyklu projektu

V rámci tzv. životního cyklu projektu rozlišujeme tři fáze. Jde o fázi předinvestiční (předprojektová, přípravná) fáze, dále investiční (projektová, realizační) fáze, a nakonec fáze provoz- ní (udržitelnost projektu).

7.5.1 Předprojektová fáze

Předprojektová fáze projektu označuje období od vzni- ku úvodní myšlenky na projekt až po jeho formální zahájení. V tomto časovém období musí být vykonána celá řada aktivit, bez nichž není možné připravit a podat projektovou žádost, po- kud chceme čerpat na projekt finance z některého dotačního programu. Tato fáze je důležitá, protože dochází k vytváření základních předpokladů pozdější realizace projektu. Výchozím předpokladem je soulad projektu s cíli identifikovanými v rá- mci strategického řízení. V době přípravy projektu je nezbytné ho zvážit z pohledu času, peněz a lidských zdrojů. To znamená, že vedení obce se musí zamyslet nad tím, zda je možné pro- jekt vůbec realizovat s ohledem na vnitřní a vnější situaci, tedy s ohledem na dostatek finančních zdrojů (vlastní rozpočet, ban- kovní úvěr, dotační titul), zájem cílové skupiny o zapojení do projektu nebo využití výsledků (napojení na kanalizaci, účast na školení úředníků apod.), schopnost vytvořit kvalitní projek- tový tým, zajistit si dodavatele prací, služeb nebo technologií.

V této etapě je zapotřebí vypracovat a následně předložit vedení a zastupitelstvu obce řadu základních projektových dokumentů. Jedním z nejdůležitějších je Studie proveditel- nosti. Ta obsahuje informace potřebné pro celkové vyhodno- cení investičního projektu a souhrnně popisuje projektový zá- měr. Studie má za úkol zhodnotit různé alternativy, posoudit uskutečnitelnost daného investičního projektu a poskytnout veškeré podklady pro investiční rozhodnutí. Je nástrojem pro posouzení návrhu projektu zejména z ekonomického a tech- nického hlediska. Jejím cílem je tedy ověřit, zda byla vybrána

nejlepší možná varianta, zda byly přesně odhadnuty potřebné finanční prostředky na realizaci projektu a zda byla prokázána udržitelnost investice a identifikována rizika. Studie proveditelnosti má závaznou osnovu:

- titulní stránka a úvod,
- výchozí stav, zdůvodnění realizace projektu a analýza jeho potřeby,
- popis projektu a jeho aktivit /etap,
- management projektu a projektový tým,
- technické a technologické řešení projektu,
- kritéria výběru varianty, vyhodnocení variant,
- harmonogram realizace projektu,
- finanční a ekonomická analýza,
- hodnocení efektivity a udržitelnosti projektu,

- analýza a řízení rizik,
- vliv projektu na životní prostředí a rovné příležitosti,
- upozornění a doporučení.

Harmonogram je časový plán projektu. Vychází z rozdělení projektu na jednotlivé etapy, aktivity a kroky. Důležitost plánování časového rozměru projektu se projevuje ve všech fázích projektového cyklu. Nesprávně stanovený harmonogram může vést ke špatnému rozdělování finančních a lidských zdrojů a nepřesnému řízení, takže ve svých důsledcích může ohrozit celý projekt.

Rozpočet projektu popisuje strukturu financování projektu v jednotlivých letech realizace včetně členění celkových výdajů na uznatelné a neuznatelné náklady. V rozpočtu projektu se

Praktická ukázka: Obsah Studie proveditelnosti projektu „Digitální technická mapa Jihomoravského kraje“

1. Zpracovatel studie proveditelnosti
2. Základní informace o žadateli
3. Východisko řešení – související projekty realizované žadatelem
4. Charakteristika projektu DTM kraje
 - 4.1. Stručný popis projektu a jeho výstupu
 - 4.2. opis realizovaných vazeb na projekty uvedené v kap. 3
5. Soulad projektu s legislativou a programem
 - 5.1. Soulad projektu s legislativou a způsob splnění jejich požadavků
 - 5.2. Soulad projektu s cíli výzvy
6. Analýza a návrh pořízení dat DTM na území kraje
 - 6.1. Analýza stávajícího stavu
 - 6.1.1. Počet a výčet obcí v regionu s vlastní DTM
 - 6.1.2. Rešerše správců technické a dopravní infrastruktury
 - 6.1.3. Evidence poskytovatelů ÚAP a podklady stavebních úřadů
 - 6.1.4. Analýza rozsahu a kvality již pořízených dat
 - 6.1.5. Zhodnocení stavu technického vybavení (HW+SW) pro správu a údržbu DTM
 - 6.2. Návrh prioritizace pořizování dat
 - 6.2.1. Potřeby kraje a obcí (majetek, rozvojové priority, prioritní oblasti apod.)
 - 6.2.2. Vymezení míst, kde data nebudou pořizována a nejsou k dispozici
 - 6.2.3. Souhrn potřeb a nastavení priorit pořízení a kontroly dat
 - 6.3. Návrh na pořízení dat včetně jejich správy
 - 6.3.1. Návrh konsolidace existujících a použitelných dat Základní prostorové situace
 - 6.3.2. Návrh konsolidace existujících a použitelných dat technické infrastruktury
 - 6.3.3. Návrh konsolidace existujících a použitelných dat dopravní infrastruktury
 - 6.4. Shrnutí výstupů
7. Architektura řešení (technické řešení projektu)
 - 7.1. Předpoklady řešení
8. Personální zajištění projektu
9. Harmonogram projektu
 - 9.1. Časový harmonogram realizace projektu podle etap
 - 9.2. Harmonogram projektu v rozdělení na jednotlivé aktivity
 - 9.3. Shrnutí termínů zahájení a ukončení realizace projektu
10. Analýza rizik
11. Majetek
12. Způsob stanovení cen do rozpočtu projektu (průzkum trhu)
13. Finanční analýza
14. Indikátory
15. Zhodnocení připravenosti projektu k realizaci a udržitelnosti
 - 15.1. Připravenost k realizaci
 - 15.2. Zajištění udržitelnosti

proveditelnosti a projektové žádosti. Popis toho, jak budeme řídit **rizika a problémy v projektu**, je součástí Studie proveditelnosti zpracované při jeho přípravě. Náplní této části Studie je vypracování přehledu možných rizik, jejich členění a analýza z pohledu jejich předpokládaného výskytu a závažnosti následků. Nová rizika se však mohou objevit i v dalších etapách projektu. Cílem řízení rizik je podchytit rizika projektu, vyhodnotit pravděpodobnost jejich vzniku a závažnost dopadů, naplánovat akce směřující ke snížení pravděpodobnosti vzniku rizikové události a akce směřující ke zmírnění negativních dopadů rizikové události, pokud nastane.

Co je pro vedení obce v přípravné fázi také důležité? Vybrat co nejlepší **projektového manažera a projektový tým**, který je podstatným faktorem při dosahování cílů projektu. Tvorba projektového týmu (výběr projektového manažera a jednotlivých klíčových pozic) musí probíhat za aktivní účasti zadavatele (vedení obce). Dále musí být nastavena jasná pravidla pro jeho fungování. Musí být vyjasněny vzájemné vztahy, pravomoci a odpovědnosti jednotlivých členů. Každý člen projektového týmu má vlastní specializaci, ale cíl, který musí být zcela jednoznačně stanoven, mají všichni společný. S dobrou funkčností projektových týmů úzce souvisí způsob řízení organizace, jakou je obecní či městský nebo magistrátní úřad.

Na přípravě, realizaci a následném vyhodnocení projektu se podílí odborníci různých kvalifikací. Často jsou to osoby, které spolu za běžných okolností nespolupracují. Tito lidé tvoří projektový tým, v jehož čele stojí manažer projektu. Projektový manažer řídí projekt a zodpovídá celkově za průběžné plnění kontraktu. Manažer projektu práce v týmu řídí, sám je ale nevykonává. Je vybrán vrcholovým managementem (zadavatelem projektu). Jeho úkolem je řízení, plánování, organizování, kontrola a komunikace s poskytovatelem dotace, s vedením obce, s liniovými pracovníky úřadu, členy projektového týmu, s dodavateli, koncovými uživateli a širokou veřejností.

7.5.2 Investiční (projektová, realizační) fáze

Realizační fáze je obdobím soustředěné činnosti, kdy se provádějí veškeré plány. Realizace projektu začíná tehdy, když jsou hotové vaše počáteční plány, a když jste si zajistili potřebné zdroje. Realizační fáze je obvykle obdobím s nejvyššími výdaji prostředků, proto jsou zde nejvíce potřebné přesné kontrolní systémy. Klíčové činnosti vykonávané průběžně v této etapě jsou:

- sledování a kontrola projektu,
- měření výkonnosti projektu ve srovnání s plánem,
- úprava projektu – když kontrola ukáže nějaké problémy, měly by se provést změny.

V případě, že v průběhu realizace projektu dojde ke **změnám**, které jsou v rozporu s podmínkami poskytnutí dotace, musíte tuto skutečnost neprodleně oznámit. Nepodstatné změny projektu jsou takové, které neovlivní dosažení cílů projektu a povinnosti plynoucí z právního aktu. Takováto změna může být provedena bez předchozího souhlasu poskytovatele, příjemce o změnách informuje v nejbližší monitorovací zprávě (není-li lhůta kratší), kde uvede zdůvodnění a datum účinnosti změny.

Podstatné změny projektu vyžadují změnu podmínek a rozhodnutí. Doporučením je každou změnu projektu nejprve konzultovat, abyste předešli případným negativním dopadům této změny na poskytnutou podporu. O provedení podstatných změn je zapotřebí předem požádat poskytovatele dotace a teprve po schválení je možné tyto změny provést.

Indikátory (ukazatele) slouží pro monitorování průběhu a výsledku realizace projektu. V průběhu realizace a po dobu udržitelnosti projektu se sleduje, zda se hodnoty indikátorů naplňují. Každý předkladatel projektu si v rámci žádosti o podporu určí tzv. monitorovací ukazatele projektu. Zejména pak uvede kvantifikaci (konkrétní číselné vyjádření) vybraných indikátorů. Tyto ukazatele, které si napsal předkladatel projektu, budou následně uvedeny ve smlouvě o financování a budou mít klíčový význam při hodnocení realizace projektu. Plnění monitorovacích indikátorů vykazuje realizátor projektu v monitorovacích zprávách. Nedodržení monitorovacích ukazatelů může vést k částečnému nebo dokonce i úplnému odebrání poskytnuté dotace.

Monitoring projektů probíhá v průběhu realizace projektu i po jeho ukončení. Hlavním cílem monitorování je průběžné zjišťování pokroku v realizaci projektů, porovnávání získaných informací s výchozím předpokládaným plánem a poskytování zpětné vazby z hlediska realizace projektů i celého programu. Příjemce uvádí příslušné ukazatele za program a jejich hodnoty vykazuje v Monitorovacích zprávách/Zprávách z realizace projektu. Tyto ukazatele jsou stanoveny v žádosti o dotaci. Příjemce má stanoven kalendář, který uvádí, jaký typ zprávy je třeba vyplnit k příslušnému datu.

Žádost o platbu se podává po ukončení monitorovacího období, mimořádně v případě vyčerpání předchozí platby. K Žádosti o platbu se podává také řádná nebo mimořádná Monitorovací zpráva. Formálně správná a kompletní žádost prochází procesem kontroly a v případě, že nejsou zjištěny žádné nedostatky, je žádost o platbu proplacena. V případě zjištění nedostatků musí příjemce dotace podat vysvětlení nebo odstranit nedostatky.

Kontroly projektů se obecně dělí na administrativní (kontrola dokladů předložených příjemcem podpory při žádosti o platbu, při oznámení o změně projektu apod.) a fyzické (kontrola na místě). Cílem této kontroly je ověřit, že deklarovaný stav odpovídá stavu reálnému, včetně fyzické kontroly originálů dokumentace projektu (účetní doklady, smlouvy, výkazy práce, prezenční listiny), případně obhlídky na místě realizace (např. u stavebních projektů). Příjemce bývá o konání kontroly vyrozuměn minimálně 48 hodin před konáním kontroly formou zaslání písemného oznámení o konání kontroly a výzvy k poskytnutí dokumentace.

7.5.3 Fáze provozní (udržitelnost projektu)

Udržitelnost projektu je doba, po kterou musí příjemce dotace udržet výstupy a výsledky projektu v nezměněné podobě. Doba udržitelnosti je zpravidla 5–10 let ode dne ukončení fyzické realizace projektu. Monitorování zachování výstupů projektu probíhá přes zprávy o udržitelnosti, které se podávají každých dvanáct měsíců od zahájení doby udržitelnosti. Dodr-

žování udržitelnosti projektu může být předmětem kontroly ze strany poskytovatele dotace. Nesplnění povinnosti udržitelnosti projektu může mít za následek vrácení části nebo celé částky dotace. U většiny neinvestičních projektů se ale udržitelnost nepožaduje.

7.6 Územní plánování

V každodenní praxi se zastupitelé obcí setkávají se stesky novinářů a občanů nešťastných z toho, jak zdoluhavé procesy vedou k realizaci staveb a rozvojových záměrů. Lidé, kteří nemají přehled o fungování a principech managementu rozvoje měst a obcí, si mnohdy velmi naivně představují, že starosta nebo primátor „nastoupí“ na úředníky a vše potřebné zařídí. Nikdo přece nebude stát v cestě cílům, které si pro svou obec vytyčil. Je však typickým projevem člověčenství, že ti, kteří nejvíce volají po tom, aby se stavělo více dálnic, více domů pro bydlení apod., jsou ti samí lidé, kteří se nejvíce brání, když se má stavba realizovat u nich za humny. A právě k vyvážení jednotlivých zájmů na území a k předvídatelnosti dalšího prostorového rozvoje měst a obcí slouží územní plánování.

Územní plánování můžeme definovat jako soustavnou činnost, díky které je možné usměrňovat rozvoj daného území s ohledem na soukromé i veřejné zájmy. Ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví.

Při výkonu volené funkce na úrovni obce je třeba si uvědomit, že územní plánování představuje smíšenou agendu. Prolíná se zde státní správa se samosprávou, což přináší mnohá pozitiva, ale i celou řadu úskalí, kterým se budeme tomto textu věnovat. V této souvislosti je důležité vědět, že obec sice rozhoduje o pořízení územního plánu a také jej schvaluje svým zastupitelstvem, samotné pořízení ale probíhá v režii úřadu územního plánování obce s rozšířenou působností. Také jednotlivá územní rozhodnutí (obdobně jako je tomu u stavebních řízení) nejsou podřízena místní samosprávě, ale státní správě v podobě příslušných úřadů. Tyto úřady sice velmi často sídlí v budově místní radnice, samosprávné orgány však vůči nim nemají (nebo by alespoň mít neměly) žádné výrazné pravomoci. Je zde tedy velmi silná hranice mezi samosprávou a státní správou, která ale „z ulice“ není vidět, protože jednotliví úředníci spolu mohou sedět i ve stejných kancelářích.

Princip popsáný v předchozím odstavci je důležitý především v politické praxi. Kandidát na starostu obce nebo města si sice může dát do svého programu, že zajistí výstavbu obchvatu města, velmi často k tomu ale nemá žádné přímé nástroje. Může se tak stát tím, kdo bude moderovat a koordinovat vyjednávání mezi jednotlivými aktéry (mezi státem nebo krajem, resp. příslušnými organizacemi v rolích investorů), vlastníky pozemků apod. Bohužel se však může ocitnout v roli toho, kdo stavbu o mnoho let zpozdí, když veřejně prohlásí, že „zatlačí“ na úředníky. Tím zavdává pochybnost o nestrannosti jejich rozhodování, objeví se námitka o systémové podjatosti a případná stavba je předána jinam, kde se s ní mohou měsíce seznamovat a ještě déle ji projednávat.

Jak již bylo uvedeno, tento text vzniká v době, kdy dochází ke schvalování nového stavebního zákona. Současná právní úprava představovaná zákonem č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu by měla být nahrazena zákonem č. 283/2021 Sb. stavební zákon (z názvu po desetiletích vypadla část územního plánování), dále jen „nový stavební zákon“. Ač některá ustanovení nového stavebního zákona vešla v účinnost již 30. 7. 2021, další pak 1. 1. 2022, současná územně plánovací činnost probíhá ještě dle původního stavebního zákona. Vzhledem ke skutečnosti, že v projednání je hned několik novel nového stavebního zákona, nemůžeme v době psaní tohoto textu předvídat, jaký bude další vývoj. Nicméně zde uvádíme doplňující skutečnosti, které jsou známé v polovině roku 2022 a které budou pravděpodobně implementovány do praxe v letech 2023–2026.

7.7 Systém územního plánování

Vlastní územní plánování sestává ze tří základních prvků, jimiž jsou:

- územně plánovací nástroje,
- aktéři územního plánování,
- územně plánovací proces.

Jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, územní plánování je jedním ze tří základních typů plánování místního a regionálního rozvoje. Vedle územního plánování je tak rozvoj obce založen ještě na plánování strategickém a finančním.

Nástroji územního plánování rozumíme celou řadou dokumentů, jež slouží k prosazování cílů a úkolů územního plánování. Jsou stanoveny v zákoně o územním plánování a stavebním řádu. **Aktéři územního plánování** jsou právnické a fyzické osoby, které do procesu územního plánování vstupují a vykonávají v něm předem stanovené povinnosti nebo uplatňují svůj vlastní nebo veřejný zájem. Zapojení aktérů do procesu územního plánování je dáno zákonem a jeho prováděcími vyhláškami, na rozdíl od plánování strategického. **Územně plánovací proces** je předem stanovený postup, jak pořídit jednotlivé nástroje územního plánování. Tento proces je rovněž pevně stanoven, a to včetně lhůt a okamžiků, ve kterých jsou zapojeni jednotliví aktéři.

7.8 Nástroje územního plánování

Stavební zákon mezi nástroje územního plánování řadí:

- územně plánovací podklady,
- politiku územního rozvoje,
- územně plánovací dokumentaci,
- územní rozhodnutí,
- územní řízení,
- územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území,
- úpravu vztahů v území.

7.8.1 Územně plánovací podklady

Než začne jakékoliv plánování, mělo by vždy dojít k důkladné analýze. V územním plánování docházelo dříve k analýze v rámci přípravy nového územního plánu, což představuje rozpětí 15 až 25 let. Praxe ukázala, že se jedná o příliš velké rozpětí, a tak v roce 2006 přišel stavební zákon s institutem územně analytických podkladů zpracovávaných nejdříve každé dva roky, v současnosti každé čtyři roky. **Územně analytické podklady** zpracovávají úřady územního plánování obce s rozšířenou působností a v návaznosti na ně krajské úřady jako zástupci státní správy. Územně analytické podklady nejsou právně závazné, představitelé obce by se s nimi však měli seznámit. Důkladně totiž informují o stavu jejich obce, o problémech v území a o potenciálních konfliktech v územně plánovací dokumentaci mezi jednotlivými obcemi. Územně analytické podklady pravidelně podléhají rozboru udržitelného rozvoje a vyhodnocení udržitelného rozvoje území. Tyto dokumenty jsou zdrojem velmi zajímavých informací o obci.

Dalším územně plánovacím podkladem je **územní studie**. Tento institut se používá v případě, že chce investor nebo obec blíže prověřit podmínky realizovatelnosti nějakého záměru v konkrétním území. Navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav v území např. veřejné infrastruktury, územního systému, ekologické stability apod. Územní studie by mohly podmiňovat budoucí využití a uspořádání území, slouží také jako podklad ke změně příslušné územně plánovací dokumentace. Konkrétní náležitosti územní studie nejsou stanoveny zákonem ani prováděcími vyhláškami, její zpracování ale může provést pouze osoba s příslušným oprávněním.

7.8.2 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je hlavním dokumentem koordinujícím územní rozvoj státu. Je to tedy celorepublikový dokument, který zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj a který slouží ke koordinaci územně plánovací činnosti v České republice, má ale návaznost i na okolní státy. Tento dokument je spíše koncepčního rázu, nejedná se o klasický územně plánovací dokument sestávající z textové části a části grafické, která by byla plná nejrůznějších výkresů. Jsou zde spíše stanoveny principy dalšího rozvoje, rozvojové oblasti a osy a naznačeny hlavní koridory rozvoje technické infrastruktury (například vysokorychlostní tratě, dálnice, velká vodní díla, sklady a překladiště vyhořelého jaderného odpadu apod.). Tyto na první pohled mnohdy vágní osy a koridory jsou dále prověřovány studii a konkretizovány v územně plánovací dokumentaci na úrovni krajů.

Územně plánovací praxe ukázala, že politika územního rozvoje není dostatečným nástrojem k prosazení zájmů státu v podobě velkých infrastrukturních staveb. Proto byla v roce 2020 přijata novela stavebního zákona, který nově zavádí **Územní rozvojový plán**. Ten se posouvá do podoby standardní dokumentace a jedná se tak o územní plán na úrovni státu. Mnozí kritici uvádějí, že se tak jedná o duplicitu dokumentací a politika územního rozvoje tím ztratila svůj význam.

To podtrhuje i návrh nového stavebního zákona, kde je nově zaveden dokument **Politika architektury a stavební kultury České republiky** bez toho, aniž by byly stanoveny požadavky na obsah tohoto dokumentu. Politika územního rozvoje tak pravděpodobně bude rozdělena mezi tyto dva nové dokumenty.

7.8.3 Územně plánovací dokumentace

Jak již bylo zmíněno výše, územní rozvojový plán je novou formou územně plánovací dokumentace, která byla do systému územního plánování implementována v roce 2020 jako jeden z nástrojů, který má vést k důslednějším, rychlejšímu a efektivnějším prosazování infrastrukturních staveb v území. Územní rozvojový plán vydává Ministerstvo pro místní rozvoj a je závazný pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Znamená to tedy, že pokud bude v územním rozvojovém plánu nově vedena dálnice v blízkosti obce, musí tuto skutečnost do své dokumentace zpracovat jak kraj, tak obec či město.

Územní rozvojový plán v současnosti ještě není zpracován ani schválen, měl by však obsahovat vymezení ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu nebo ploch a koridorů, které svým významem přesahují území jednoho kraje stanovené politikou územního rozvoje. Plán by měl dále stanovit účel jejich vymezení, popřípadě podmínky pro rozhodování v území. Další vymezení se týkají veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany i bezpečnosti státu a vymezených asanačních území, pro která lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, stanovit kompenzační opatření, a pokud je to účelné, pak i stanovit pořadí provádění změn v území.

Z pohledu zastupitele obce se může zdát, že je státní úroveň od té obecní poměrně vzdálená, je však třeba sledovat i ji, protože může mít velký dopad na další rozvoj obce.

7.9 Zásady územního rozvoje kraje

Byl-li územní rozvojový plán pro jednoduchost popsán jako územní plán na úrovni státu, potom zásady územního rozvoje jsou územním plánem na úrovni kraje. Jedná se o dokumentaci, která se povinně pořizuje pro území celého kraje. Zásady územního rozvoje zadávají, schvalují a vydávají zastupitelstva kraje v samostatné působnosti na návrh krajského úřadu. K zásadám územního rozvoje kraje se také pravidelně vypracovává zpráva o jejich uplatňování. Tato zpráva musí být konzultována s obcemi kraje.

Vlastní dokumentace se dělí na textovou a grafickou část. V textové části jsou shrnuté důvody pro pořízení dokumentace, je zhodnocena struktura kraje i jeho stav, a vyhodnocena koordinace rozvoje celého území kraje. Dále jsou v ní naznačeny další směry rozvoje a vymezeny cílové charakteristiky území v jeho jednotlivých aspektech (osídlení, krajina apod.). Textová část dále vymezuje plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby; a plochy a koridory, ve kterých je pro jejich

další využití nutné důkladnější prověření. Je-li to účelné, je v této části stanoveno pořadí změn na území a úkoly pro územní plány obcí.

Zásady územního rozvoje kraje dále rozpracovávají a konkretizují úkoly, které jsou obci uloženy ze státní úrovně územním rozvojovým plánem. Zásady zároveň stanovují pro jednotlivé obce další úkoly ke zpracování v jejich územně plánovací dokumentaci, tj. v územních plánech, a to jak úkolů převzatých z úrovně státu, tak těch, které vznikají na regionální úrovni. Příkladem může být výstavba regionálního logistického centra, které je příliš malé na to, aby se objevilo na státní úrovni, avšak dostatečně velké, aby se stalo předmětem zapracování do zásad územního rozvoje. V extrémním případě se tak v praxi může stát, že investor, který se z jakéhokoliv důvodu nedohodne s obcí na výstavbě (třeba právě logistického centra), uspěje se svou žádostí o zapracování do zásad územního rozvoje, které jsou závazné pro územní plány obcí. Obec by tak nechtěnou stavbu musela zapracovat do svého územního plánu i přes svůj negativní vztah ke stavbě. Jedná se o příklad nepravděpodobný, ale reálný. I proto je nutné dění v územním plánování sledovat i z úrovně malé obce.

7.10 Územní plán obce

Územní plán je základním koncepčním dokumentem pro prostorový rozvoj obce. Stanoví základní koncepci rozvoje území, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Územní plán vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby. Vymezí také území pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. V souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

Územní plán obce se skládá z výrokové části a z odůvodnění. Každá z těchto částí má pak svou textovou část a část grafickou. Z pohledu laika/uživatele představuje zásadní záležitost hlavní výkres (výkres funkčního využití území), který je jedním z grafických prvků výrokové části. Jedná se o výkres, který člení celé území obce podle tzv. funkcí na jednotlivé druhy ploch s rozdílným způsobem využití.

Už od začátku 20. století rozdělují urbanisté a územní plánovači města a obce do jednotlivých zón podle jejich funkcí (tzn. bydlení, výroba, občanská vybavenost, infrastruktura apod.). Toto dělení je sice v současné době podrobováno odborné kritice, v praxi se však i nadále využívá a pravděpodobně tomu tak zůstane i do budoucna. Nová legislativa nyní tyto plochy pojmenovává jako plochy s rozdílným způsobem využití (u územních plánů zpracovaných před rokem 2007 to byly regulativy ploch). Jejich smyslem je zajistit funkční uspořádání

v rámci územního plánu obce a jsou vyznačeny v hlavním výkresu územního plánu.

Hlavní výkres obsahuje urbanistickou koncepci, především už zmíněné vymezení ploch s rozdílným způsobem využití. Dále také koncepci uspořádání krajiny včetně ploch s navrženou změnou využití, koncepci veřejné infrastruktury včetně vymezení ploch a koridorů pro dopravní a technickou infrastrukturu. Součástí výkresu jsou také vymezení zastavěného území, zastavitelných ploch a ploch přestavby, ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy. V případě potřeby lze urbanistickou koncepci, koncepci uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury zpracovat v samostatných výkresech.

Při čtení hlavního výkresu je třeba vědět, že se plochy ve městech a obcích v územním plánování dělí na plochy stabilizované, zastavitelné a na přestavbové (některé územní plány obsahují ještě plochy výhledové). **Stabilizované plochy** jsou části města nebo obce, které jsou v současnosti nějakým způsobem využívány a územní plán nepředpokládá změnu jejich využití. Často se jedná o zastavěné části pro bydlení nebo výrobu, kde může dojít k výměně staveb nebo případně zahuštění zástavby (výstavba nového domu v proluce nebo rodinného domu na zahradě příbuzných), nebo kde se zastavění naopak nepředpokládá. To mohou být parky, sady, lesy nebo polnosti. Pro investory jsou nejzajímavější **zastavitelné plochy**. Jedná se o plochy, které v současné době nejsou zastavěné, ale územní plán jejich zástavbu umožňuje. Jsou to tedy stavební pozemky, které jsou poptávány, a jejichž cena se může převodem z nezastavitelných do zastavitelných ploch zvýšit o stovky i tisíce procent.

Plochy přestavby představují lokality, jejichž potenciál je územními plánovači považován za nedostatečně využitý. Může se jednat o starší průmyslové areály, které se vlivem rozšíření měst ocitly na okraji jejich center a jejich původní průmyslové využití již není vhodné nebo možné. Územní plán u těchto ploch umožňuje „vyšší“ využití, tzn. využití komerčně zajímavější v podobě kancelářských prostor, bytové zástavby apod. Mimo města byla v minulých letech typická přeměna původních vojenských objektů na byty či změna funkčního využití některých zemědělských areálů. V malých obcích to může být i přeměna původních Konzumů či Pramenů ze 70. a 80. let na objekty pro bydlení nebo pro výrobu (změna funkčního využití z občanské vybavenosti na bydlení, resp. plochy obchodu a služeb). Je třeba zmínit, že přestavbová plocha ještě neznamená, že v případě stržení původního objektu musí mít nově navržený objekt funkci, která je navržena jako přestavbová (např. již zmíněný Konzum nemusí být přestavěn na bydlení, ale může být modifikován na menší či větší obchodní středisko).

Důležitým faktorem pro využití jednotlivých ploch nebo pozemků jsou také ochranná pásma technické infrastruktury nebo prvky související s ochranou životního prostředí (ÚSES – územní systém ekologické stability). Typickým příkladem může být vedení vysokého napětí přes plochy určené pro výstavbu rodinných domů, které vyžaduje už u vedení o napětí 1-35 kV ochranné pásmo široké 7 m od krajního vodiče, tzn. celkem cca 15 m široký pruh. Stavby v ochranných pásmech podléhají vyjádření správců infrastruktury, kteří mohou

zaujmout zcela zamítavý postoj (např. již zmíněné el. vedení) nebo si mohou stanovit podmínky pro výstavbu (např. ochranné pásmo dálnice, letiště, vodních toků apod.).

Každý z typů ploch, které jsou zobrazeny v hlavním výkresu, má v textové části svůj důkladnější popis využití. Textová část územního plánu musí (mimo jiné) stanovovat podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití a zároveň s určením převažujícího účelu využití (tedy jaké má být hlavní využití plochy), pokud je možné jej stanovit. Další podmínky se týkají přípustného a nepřípustného využití včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch. Pro zjištění možného využití konkrétních ploch (a tedy i pozemků) v obci, je třeba pracovat s grafickou i textovou částí územního plánu současně.

Územní plánování představuje poměrně velký zásah do majetkových práv občanů. Převedením ploch z nezastavitelných na zastavitelné se výrazně mění hodnota jednotlivých pozemků. Ta se také liší u jednotlivých typů ploch – pozemky určené pro parkoviště mají jinou hodnotu než ty pro vysokopodlažní bytové nebo kancelářské budovy. Některé pozemky navíc nemohou být zastavitelné s ohledem na životní prostředí nebo technická omezení. Všechny tyto okolnosti je v praxi velice složité vyvážit, respektovat a uplatňovat v praxi.

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce:

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

Náklady na zpracování územního plánu nebo jeho změny projektantem, na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a náklady na vyhotovení úplného znění územního plánu po jeho změně hradí obec, která rozhodla o pořízení. Pokud pořízení změny územního plánu vyplývá ze zásad územního rozvoje nebo z jejich aktualizace, hradí náklady kraj. Výjimku tvoří případy, kdy příslušná část aktualizace zásad územního rozvoje, která změnu územního plánu vyvolala, byla vydána na základě výhradní potřeby dotčené obce. Náklady spojené s projednáním územního plánu hradí pořizovatel. Náklady na nezbytné mapové podklady uhradí obec, pro kterou pořizuje územní plán úřad územního plánování, pokud se obce nedohodnou jinak. Pokud je pořízení změny územního plánu vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, může obec podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů navrhovatelem.

Územní plán by měla mít zpracovaný každá obec v České republice. V případě, že tomu tak není, může obec požádat o vymezení zastavěného území zvláštním postupem. Pokud toho nevyužije, je za zastavěné území považován intravilán, kterým je zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí. Na tomto území potom může probíhat v určité formě nová výstavba. Nový stavební zákon ukládá pořizování aktuálního vymezení zastavěného území obce pro všechny obce, které jej nemají vymezený v územním plánu.

V souvislosti s pravděpodobným zněním nového stavebního zákona je pro obce důležité, aby bylo možné rozhodování o plochách a koridorech podmínit třemi rozdílnými podmínkami. Těmi jsou uzavření plánovací smlouvy, pořízení územní studie nebo vydání regulačního plánu. Ve všech uvedených případech se jedná o tzv. nepřímou stavební uzávěru, která v konkrétní lokalitě neumožní realizovat žádné změny, dokud není splněna stanovená podmínka. Tyto nástroje jsou však omezeny čtyřmi, resp. šesti lety.

Nový stavební zákon dále posiluje roli plánovacích smluv při rozvoji obce. Ty jsou nástrojem pro koordinaci rozvoje vybraných lokalit, především v těch místech, kde je nutné před stavbou vybudovat potřebnou infrastrukturu, třeba vodovod nebo komunikaci. Některé dohody obce a developera mohou obsahovat i změnu územního plánu. Nově by měla být plánovací smlouva, která je uzavřena mezi stavebníkem, obcí, krajem nebo vlastníkem technické infrastruktury, vymezovat vzájemnou součinnost těchto aktérů při realizaci vymezeného záměru. Veřejnoprávní smlouva tak bude moci obsahovat i soukromoprávní ujednání. Uzavřením veřejnoprávní smlouvy bude moci být podmíněno rozhodování v plochách či koridorech, u kterých je stanoven územní nebo regulační plán. Smluvní strany budou mít pravděpodobně možnost do smluv zapracovat i další podmínky a ujednání. Je však třeba podotknout, že uzavření smlouvy může mít nezanedbatelné právní následky. Jde především o to, že účastníci řízení o povolení záměru, kteří jsou smluvní stranou plánovací smlouvy, nemohou uplatňovat námitky, které by byly v rozporu s uzavřenou plánovací smlouvou. Bude tak třeba vždy pečlivě zvážit, zda veřejnoprávní smlouvu uzavřít a v jaké podobě.

7.10.1 Regulační plán obce

Územní plán obce je nástrojem, který řeší urbanistickou strukturu a technickou infrastrukturu území obce. Nejedná se tak o dokumentaci jednotlivých pozemků či jednotlivých domů, řeší se ale využití pozemků, procento jejich zastavění, podlažnost, případně uliční čára, nikoliv vzhled jednotlivých domů nebo veřejných prostranství. V případě, že obec pocítí potřebu regulovat v nějaké lokalitě výstavbu více než jak jí to umožňuje územní plán, rozhodne o zpracování regulačního plánu v rozsahu, ve kterém uzná za vhodné. Ten jí už umožňuje regulovat vzhled a strukturu domů. Může například stanovit tvar, sklon a barvu střechy nebo oken apod. Jedná se tak o velké svázání architektů a stavebníků při stavbě jejich domů. Motivem pro využití tohoto nástroje jsou velice často špatné zkušenosti obcí s výstavbou v 90. letech, kdy vznikla celá řada staveb tzv. podnikatelského baroka, které jsou dodnes nedobrou vizitkou jejich tehdejších architektů, stavebníků i majitelů. Na druhou stranu příliš striktní pravidla dnes často brání v prosazování moderní architektury.

Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymeží

veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. Je závazný pro rozhodování na území, vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi. Regulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí, v tom případě se pak v dokumentaci jasně stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje. Regulačním plánem nelze nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí.

Struktura a formální úprava regulačního plánu je shodná s územním plánem, tj. skládá se z vlastního návrhu a z odůvodnění, přičemž obě složky mají svou grafickou a textovou část. Náklady na zpracování návrhu regulačního plánu a mapové plány z podnětu projektanta hradí obec nebo kraj příslušný k jeho vydání. Pokud je zpracování regulačního plánu vyvoláno výhradní potřebou jiné osoby, může příslušné zastupitelstvo v rozhodnutí podmínit jeho pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů na zpracování návrhu regulačního plánu projektantem a na mapové podklady. Při pořizování regulačního plánu na žádost zajišťuje a hradí jeho zpracování, mapové podklady a projednání s dotčenými orgány žadatel.

Přestože regulační plány představují poměrně efektivní a účinný nástroj regulace rozvoje větších ploch, jejich využívání není příliš rozsáhlé. Existují regiony o velikosti správního území obce s rozšířenou působností, ve kterých není jediná obec, která by tento nástroj využívala. Podle nového stavebního zákona už pravděpodobně nepůjde nahradit jím povolení záměru. Stejně tak již nebude možné vydání regulačního plánu na úrovni kraje.

7.10.2 Územní rozhodnutí

Umísťovat stavby nebo zařízení, provádět jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak. Územním rozhodnutím je rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, o změně využití území, změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území. Je to rozhodnutí také o dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu. Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr, stanoví podmínky pro využití a ochranu území a podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby. Místo územního rozhodnutí může stavební úřad vydat územní souhlas, a to na základě oznámení o záměru, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

7.10.2.1 Územní řízení

Na základě územního řízení je vydáno příslušným stavebním úřadem územní rozhodnutí. Je-li k územnímu řízení, kterým se vydává rozhodnutí o změně využití území nebo o ochranném pásmu, příslušný podle zvláštních právních předpisů jiný správní orgán než stavební úřad, rozhodne tento orgán jen v souladu se závazným stanoviskem stavebního úřadu. Účastníky územního řízení jsou žadatel a obec, na jejíž úze-

mí se má požadovaný záměr uskutečnit. Rozlišujeme dva typy územního opatření, a to územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území.

7.10.2.2 Územní opatření o stavební uzávěře

Toto územní opatření se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu. Pomocí něj se omezuje nebo zakazuje stavební činnost ve vymezeném území v nezbytném rozsahu, jestliže by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, kterým se upravuje využití území. Tímto územním opatřením nemůžou být omezeny nebo zakázány udržovací práce. V roce 2021 nabylo účinnosti rozhodnutí, které zrušilo všechny stavební uzávěry starší třinácti let, ty mladší se budou muset obnovit nejpozději do konce června 2025. Podle nového stavebního zákona pak stavební uzávěry budou moci platit nejdéle šest let.

7.10.2.3 Územní opatření o asanaci území

Územní opatření o asanaci území se vydává také jako opatření obecné povahy podle správního řádu. Je vydáno na území postiženém živelnou pohromou nebo závažnou havárií, která zapříčinila podstatný zásah do využití území a je tedy třeba stanovit podmínky pro odstranění jejich dopadů a pro další využití území. Je také vydáváno pro zastavěné území, v němž se vyskytují závadné stavby, z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních a provozních a z důvodu ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závad staveb a úpravy staveb a nařídit opatření k asanaci území.

7.11 Úprava vztahů v území

Předkupní právo – obec nebo kraj má předkupní právo k pozemku danému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo pro veřejně prospěšné opatření. Obec má také předkupní právo k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejné prostranství.

Náhrada za změnu v území – vlastníkově pozemku nebo stavby, jehož práva byla při jejich užívání na základě územního opatření o stavební uzávěře, a dále i vlastníkově pozemku, jehož určení k zastavění bylo zrušeno na základě změny územního plánu nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí, náleží náhrada.

Aktéři územního plánování – v rámci územního plánování jsou zákonem jednoznačně stanoveny role jednotlivých aktérů/účastníků v územně plánovacím procesu. Jde o následujících pět aktérů:

- pořizovatel,
- zpracovatel = projektant,
- dotčené orgány (státní správy) a oprávnění investoři (veřejné infrastruktury),

- veřejnost,
- volené orgány samosprávy.

7.12 Působnost ve věcech územního plánování

Působnost ve věcech územního plánování podle zákona vykonávají úřady územního plánování, které mají v kompetenci pořizování územně plánovací dokumentace. Jsou jejím pořizovatelem a zadávají ji k vypracování zpracovateli. Pořizovatel je metodikem a administrátorem procesuřízení územního plánu, projektant při návrhu koncepce rozvoje území obce zohledňuje jeho možnosti s cílem rozvíjet jeho hodnoty. Kdo jsou tedy pořizovatelé a jakou mají působnost?

- Orgány obcí mají přenesenou působnost. Hlavní úlohu vykonávají obecní úřady s rozšířenou působností (neboli úřady územního plánování), které mají pravomoc pořizovat územně plánovací podklady, územní a regulační plán.
- Orgány krajů mají působnost přenesenou a pořizují územně plánovací podklady a zásady územního rozvoje, popř. regulační prvky.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR pořizuje politiku územního rozvoje a územní plánovací podklady.
- Ministerstvo obrany ČR je kompetentní pro územně plánovací činnost na území vojenských újezdů.

Nyní se podíváme na pár základních pojmů, které jsou pro vás v této věci klíčové.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností:

- pořizuje územní a regulační plán pro území obce,
- pořizuje územně plánovací podklady, vydává územně plánovací informace,
- pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu,
- je dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování.

Stavební úřad:

- vydává územní rozhodnutí,
- vydává územní souhlas,
- poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace.

Zastupitelstvo obce:

- rozhoduje v samostatné působnosti ořízení územního a regulačního plánu,
- schvaluje v samostatné působnosti zadání,
- vydává v samostatné působnosti územní plán,
- vydává regulační plán.

Rada obce:

- vydává vymezení zastavěného území,
- vydává územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře,
- uplatňuje v samostatné působnosti námitky k zásadám

územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sourodní obce.

Zpracovatel / projektant územního plánu musí být autorizovaný architekt nebo autorizovaný urbanista. Zpracování územního plánu (územně plánovací dokumentace) je vybranou činností ve výstavbě a mohou ji vykonávat jen fyzické osoby, které získaly oprávnění k jejich výkonu podle zvláštního právního předpisu v České komoře architektů.

Dříve používaný pojem dotčené orgány státní správy (DOSS) je dnes nahrazen termínem **dotčené orgány (DO)**, i když se stále jedná o tytéž úřady a instituce veřejné správy. Tyto orgány chrání veřejné zájmy podle zvláštních předpisů a jedná se o všechny orgány a instituce, jejichž vyjádření se musí opatřit, aby bylo možné územně plánovací dokumentaci zpracovat, projednat a schválit. Za dotčené orgány se považují např. orgány životního prostředí, dopravní orgány, památková péče.

Obdobná práva a povinnosti v procesu územního plánování jako dotčené orgány mají i **tzv. oprávnění investoři**. Oprávněný investor je vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury, který může požadovat, aby byl o úkonech správního orgánu při projednávání návrhů zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu vyrozuměn. Za tím účelem podává žádost místně příslušnému krajskému úřadu.

Dalším klíčovým pojmem je **veřejnost**. Za veřejnost se považují občané, občanské iniciativy, spolky, sdružení a zájmové skupiny. Veřejnost si může ze svého středu zvolit svého zástupce. Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům a musí ho zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace.

Volené orgány samosprávy (zejména zastupitelstva obcí a krajů) mají schvalovací příslušnost k územně plánovací dokumentaci vydávané na jejich správním území. Protože obec územním plánem vyjadřuje požadavky na svůj územní rozvoj, má pro úspěšné a rychlé řízení územního plánu, který vyjádří zájmy obce, zásadní význam kvalita komunikace obce s pořizovatelem i projektantem. Z tohoto důvodu je od roku 2007 ve stavebním zákoně definována úloha určeného zastupitele (vybraného člena zastupitelstva obce), který je především mluvčím zastupitelstva obce ve vztahu k pořizovateli a k projektantovi.

7.13 Procesy územního plánování

Jak již bylo uvedeno, cílem územního plánování je vyvážený rozvoj území založený na principech udržitelného rozvoje. V rámci procesu územního plánování dochází k významnému zásahu do vlastnických práv mnoha subjektů a zároveň k obraně veřejného zájmu. Aby bylo možné všechny tyto protichůdné požadavky naplnit, je třeba při zpracování územně plánovací dokumentace, a na úrovni obce především, zajistit jasnou komunikaci mezi jednotlivými aktéry. Zároveň je třeba

zajistit předvídatelnost rozhodovacích procesů veřejné správy, tedy i chování místní samosprávy.

Obecně můžeme územně plánovací proces rozdělit do následujících kroků:

- návrh na pořízení územně plánovacího dokumentu,
- přípravné práce, průzkumy a rozborů,
- zadání územního plánu, jeho zpracování, projednání a schválení,
- návrh územního plánu, jeho zpracování, projednání a posouzení krajským úřadem,
- řízení o územním plánu,
- vydání územního plánu,
- vyhodnocení územního plánu a jeho změny.

1. O **pořízení územního plánu** rozhoduje zastupitelstvo obce:

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

Náklady na zpracování územního plánu hradí obec, která rozhodla o pořízení. V případě pořízení změny územního plánu, která vyplývá ze zásad územního rozvoje kraje nebo z jejich aktualizace, hradí takto vyvolané náklady kraj. Pokud je pořízení změny územního plánu vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, může obec podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů navrhovatelem. Návrh na pořízení územního plánu se podává u obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje, a obsahuje údaje umožňující identifikaci navrhovatele (včetně uvedení jeho vlastnických nebo obdobných práv k pozemku nebo stavbě na území obce), údaje o navrhované změně využití ploch na území obce, údaje o současném využití ploch dotčených návrhem navrhovatele, důvody pro pořízení územního plánu nebo jeho změny a návrh úhrady nákladů na pořízení územního plánu. Splňuje-li návrh všechny stanovené náležitosti, pořizovatel jej posoudí a se svým stanoviskem bezodkladně předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce příslušné k vydání územního plánu. O výsledku jednání zastupitelstva informuje obec navrhovatele a úřad územního plánování.

Pořizovatelem územního plánu a regulačního plánu je obecní úřad, kde územně plánovací činnost vykonává úředník vybavený potřebnou kvalifikací pro výkon územně plánovací činnosti. Kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti splňuje úředník nebo fyzická osoba, která má osvědčení zvláštní odborné způsobilosti a splňuje kvalifikační požadavky na vzdělání i praxi. Součástí rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu nebo jeho změny je i schválení osoby určeného zastupitele. Jeho úkolem je sledovat z pohledu samosprávy obce průběh pořizování územního plánu. Většinou se jedná o osobu, která má přiměřenou odbornost v oblasti územního plánování, architektury nebo stavitelství.

2. Přestože nejsou **přípravné práce** v zákoně explicitně pojmenovány, jsou nezbytnou součástí pořízení územního plánu nebo jiné územně plánovací dokumentace. Přípravné práce zabezpečuje pořizovatel ve spolupráci s dotčenými orgány a právníckými a fyzickými osobami, které se podílejí na využití území. Jedná se zejména o:

- stanovení měřítka zpracování dokumentace,
- shromáždění dostupných podkladů a informací o území (zejm. aktuální územně analytické podklady pop. územní studie),
- další podklady, jako jsou například územní plány sousedních obcí či oborové dokumenty,
- shromáždění záměrů na využití území – existující územně plánovací dokumentace a územně plánovací podklady (závaznými nadřazenými dokumentacemi jsou politika územního rozvoje (politika architektury a stavební kultury), územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje a regulační plán vydaný krajem, správní rozhodnutí o území, podklady pořizované orgány státní správy,
- vymezení řešeného území v mapových podkladech (u regulačních plánů),
- vyhodnocení podkladů a informací.

Součástí přípravných prací rovněž bývá proces výběru zpracovatele, protože územně plánovací dokumentaci nezpracovává úřad územního plánování. V průběhu zadávacího řízení však není možné požadovat přímo návrhy řešení, neboť zákon o zadávání veřejných zakázek neumožňuje požadovat v rámci podání nabídky řešení ani části budoucího předmětu zakázky, ledaže je pro tento účel použita zákonem předepsaná forma – soutěž o návrh. Zpracovatelem ÚPD může být autorizovaný architekt, kterému byla udělena autorizace pro obor územního plánování nebo autorizace bez specifikace oboru podle autorizačního zákona.

Stěžejním podkladem pro zpracování územního plánu, resp. jeho zadání, jsou územně analytické podklady a doplňující průzkumy a rozborů. Doplňující průzkumy a rozborů vznikají na základě přípravných prací, navazují na územně analytické podklady, a ty pak na základě podrobnějších průzkumů území v měřítku určeném pro konkrétní územní plán doplňují o aktuální zjištění. Jedná se např. o zjištění aktuálního stavu funkčního využití, nezastavěného území (včetně jeho dalších hodnot a specifik nepopsaných v územně analytických podkladech, které je třeba následně respektovat). Jejich výstupem je zejména stanovení hlavních problémů k řešení a potřebná zjištění ke zpracování koncepce uspořádání krajiny.

3. **Návrh zadání územního plánu** projednává pořizovatel s dotčenými orgány, dalšími institucemi a s veřejností. Pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou. K připomínkám, vyjádřením a podnětům uplatněným po lhůtách uvedených v zákoně se nepřihlíží. Dotčené orgány mohou k předloženému návrhu zadání územního plánu uplatnit požadavky

formou vyjádření nebo stanoviska. Dotčené orgány mohou uplatnit požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů. Protože se nejedná o stanovisko, stavební zákon neukládá pořizovateli územního plánu dosáhnout s dotčenými orgány dohody o zohlednění jejich vyjádření. Dotčené orgány tedy nemohou na pořizovateli např. vymáhat převzetí konkrétních formulací z vyjádření dotčených orgánů ani nelze reálně předpokládat, že všechny jejich požadavky budou do úpravy návrhu zadání promítnuty. Dotčené orgány na úseku ochrany životního prostředí vydávají následující stanoviska.

- Stanovisko krajského úřadu v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí obsahující požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí (je-li uplatňován), s požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení, včetně požadavku na případné zpracování možných variant řešení.
- Stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny, který vyloučí nebo nevyloučí významný vliv na příznivý stav předmětů ochrany evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí a jejich celistvost. Orgán ochrany přírody své stanovisko řádně odůvodní, tzn. uvede podklady, ze kterých vycházel, úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů a důvod výrokové části stanoviska.

Projednávání s veřejností se oznamuje veřejnou vyhláškou, která je vystavena na 30 dnů. Po této době začíná 15denní lhůta pro uplatnění podnětů, kdy může každý sdělit své připomínky. Veřejné projednání při pořizování územně plánovací dokumentace nařizuje pořizovatel. Je-li to účelné nebo vyžaduje-li to rozsah řešeného území, nařídí pořizovatel více veřejných projednání na jím určených místech. O průběhu veřejného projednání vede pořizovatel písemný záznam. Příslušný správní orgán musí veřejnosti a dotčeným orgánům zajistit možnost seznámit se s návrhy zadání, s územně plánovací dokumentací nebo zprávami o jejím uplatňování ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky. Toto jednání není ve fázi návrhu zadání povinné, ale z logiky územně plánovacího procesu je žádoucí, neboť poskytuje prostor pro participaci obyvatel.

Na základě uplatněných požadavků a podnětů pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání a předloží jej ke schválení zastupitelstvu obce. Upravený návrh zadání územního plánu pořizovatel s dotčenými orgány již neprojednává. Pokud krajský úřad ve svém stanovisku k návrhu zadání uplatnil požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, nebo pokud orgán ochrany přírody ve svém stanovisku nevyloučil významný vliv na příznivý stav předmětů ochrany evropsky významné lokality či ptačí oblasti, uvede pořizovatel v upraveném návrhu zadání, který předkládá zastupitelstvu obce ke schválení, požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (SEA). V odůvodněných případech nebo z podnětu dotčených orgánů chránících veřejné zájmy zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování konceptu územního plánu variantní řešení. Pak zadání územního plánu obsahuje požadavky na zpracování variant řešení a podmínky pro jejich posuzování. Tento postup však již

byl v jedné z posledních novel stavebního zákona odstraněn, takže s konceptem zadání územního plánu se v praxi setkáváme již velmi ojediněle a časem vymizí úplně.

4. Zadání územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce, jejíž území se plán týká. Na základě schváleného zadání územního plánu (nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu) pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu. Návrh územního plánu zpracovává zpracovatel, tj. autorizovaný architekt. Návrh územního plánu je složen z vlastního územního plánu a jeho odůvodnění. Každá z těchto částí se pak dělí na část textovou a grafickou.

5. Vyhodnocením vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území se rozumí vyhodnocení vlivů koncepce rozvoje území obce navržené územním plánem na vyváženost vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj je součástí návrhu územního plánu v případě, že zadání územního plánu obsahuje požadavek na jeho zpracování, vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj je pak obsaženo v odůvodnění návrhu územního plánu. Hlavním podkladem pro vyhodnocení jsou územně analytické podklady, pořizované úřadem územního plánování pro jeho správní obvod. Zpracování vyhodnocení zajišťuje pořizovatel územního plánu.

Posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen proces EIA, proces SEA) je v České republice upraveno zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění. Proces posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí je založen na systematickém zkoumání a posuzování jejich možného působení na životní prostředí. Smyslem je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit předpokládané vlivy připravovaných záměrů a koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech rozhodujících souvislostech. Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů realizace na životní prostředí.

V rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí jsou posuzovány koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů, zpracovávaných v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody. Dále jsou posuzovány koncepce, u nichž nutnost jejich posouzení s ohledem na možný vliv na životní prostředí, vyplývá ze zvláštního právního předpisu a dále koncepce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství. Tyto koncepce podléhají posuzování vždy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce. Pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce, nebo pokud se jedná o změnu koncepce, podléhají tyto koncepce posouzení v případě, že se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

Pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jed-

nání o návrhu územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, nejméně 15 dnů předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován a sousedním obcím. Krajskému úřadu zároveň předá návrh územního plánu pro posouzení. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání. Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží. Pořizovatel doručí návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Pokud se zpracovává vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, pořizovatel zašle stanoviska a připomínky příslušnému úřadu jako podklad pro vydání stanoviska k návrhu koncepce o posuzování vlivů na životní prostředí.

Krajský úřad zašle pořizovateli stanovisko k návrhu územního plánu z hlediska zajištění koordinace využívání území a s ohledem na širší územní vztahy, v souladu s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy v souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud nezašle stanovisko do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska. V případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky, lze zahájit řízení o územním plánu až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků.

6. V rámci úpravy návrhu **územního plánu** je třeba, aby pořizovatel vyhodnotil a dohodl návrh s dotčenými orgány. Nastává jedna z následujících variant:

- všechna stanoviska dotčených orgánů jsou kladná – není třeba další dohody, projednaná fáze je dohodnuta,
- jednotlivé požadavky dotčených orgánů je potřeba dopracovat, doplnit; příslušným dotčeným orgánům pořizovatel musí písemně sdělit, jakým způsobem budou jejich požadavky zohledněny či zapracovány, pokud se dotčené orgány do určité doby k tomuto sdělení nevyjádří, považuje pořizovatel stanovisko za dohodnuté,
- vyskytuje-li se více závažnějších stanovisek dotčených orgánů, pak je třeba postupovat následujícím způsobem – je třeba svolat koordinační jednání dotčených orgánů, které zaslaly stanoviska s požadavky na dopracování; je třeba rozeslat vyhodnocení všech stanovisek a způsob jejich zapracování všem dotčeným orgánům, které zaslaly stanoviska s požadavky na dopracování, pokud se dotčené orgány do určité doby k tomuto vyhodnocení nevyjádří, považuje pořizovatel stanoviska za dohodnutá.

Ve všech případech je třeba rozeslat vyhodnocení stanovisek a požádat o zaslání souhlasu s řešením jako dohody. Při řešení rozporů dotčených orgánů se postupuje podle správního řádu, a to tak, že pořizovatel oznámí rozpor nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projed-

nají rozpor příslušná ministerstva, která jsou nadřízena těmto dotčeným orgánům. V případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých dotčených orgánů bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě.

7. **Posouzení návrhu územního plánu krajským úřadem** – pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zajistí upravení návrhu. Dojde-li pořizovatel na základě výsledků projednání k závěru, že je potřeba pořídit nový návrh územního plánu, zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro jeho zpracování. K návrhu pokynů si pořizovatel vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu předloží pořizovatel spolu se zdůvodněným zastupitelstvem obce ke schválení.

8. **Řízení o územním plánu** – upravený a posouzený návrh územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel oznámí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne oznámení. K veřejnému projednání pořizovatel přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem. Veřejné projednání při pořizování územně plánovací dokumentace nařizuje pořizovatel. Je-li to účelné nebo vyžaduje-li to rozsah řešeného území, nařídí pořizovatel více veřejných projednání na jím určených místech. O průběhu veřejného projednání vede pořizovatel písemný záznam.

Při veřejném projednání se stanoviska, námitky a připomínky uplatňují písemně a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje a připojí se k záznamu o průběhu veřejného projednání. Stanoviska, námitky a připomínky podané písemně před veřejným projednáním se v záznamu uvedou s odkazem na jejich znění, které se k záznamu připojí. Ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje se nepřihlíží. Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. V námitkách vlastníci uvedou:

- výhrady k podobě územního plánu,
- odůvodnění námitky,
- odůvodnění zásahu do svých vlastnických práv,

- údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva,
- vymezení území dotčeného námitkou.

Rozdíl mezi připomínkou a námitkou je důležitý. Pořizovatel a zastupitelstvo obce jsou povinni se připomínkami zabývat jako podkladem pro územní plán, mají tedy povinnost je „pouze“ zohlednit. O námitkách ale musí rozhodnout. Toto rozhodnutí obsahuje vlastní odůvodnění, které se uvede jako součást odůvodnění územního plánu.

Veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska.

Dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky. Upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání. Je-li na základě projednání nutný návrh územního plánu přepracovat, zpracuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem nové zadání a předloží je ke schválení zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován.

9. **Vydání územního plánu** – pořizovatel spolu s určeným zastupitelem jako zástupcem obce vyhodnotí výsledky veřejného projednání a doplní odůvodnění územního plánu, zejména o návrh rozhodnutí o námitkách a o vyhodnocení připomínek. Po projednání a dohodách s dotčenými orgány a s kladným stanoviskem nadřízeného orgánu je územní plán připraven na vydání. Pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. V případě, že zastupitelstvo obce s návrhem souhlasí, je přijat a tím je územní plán schválen, tj. zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje (územním rozvojovým plánem), s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. V případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne.

Obec je povinna uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu

s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje.

7.14 Závěrem

Územní plánování je oborem, který se vyvíjí relativně pomalu a u něhož je přijetí nových principů vždy během na dlouhou trať. Z pohledu aktérů územního plánování je však tímto přístupem zajištěna již několikrát zmíněná předvídatelnost kroků veřejné správy. V dlouhodobém časovém horizontu lze očekávat, že dojde k dalšímu sblížení principů územního a strategického plánování tak, jak je tomu na západ od našich hranic. Pravděpodobně tak v budoucnu dojde ke zmírnění regulačních opatření na úrovni celých obcí a měst, která se budou více řídit principy strategického plánování, přičemž výstavba bude probíhat na základě nějaké formy zastavovacích plánů, jak tomu ostatně již na našem území bylo v 19. století a v první třetině 20. století. Nový stavební zákon přináší na úseku územního plánování změny, které nebudou tak zásadní jako v případě části týkající se stavebních úřadů. Za pozitivní lze považovat navrhovanou digitalizaci procesů, větší unifikaci formy zpracování územních plánů, a to jak v jejich grafické, tak i textové části.

Časté otázky:

1. **Jaké jsou vazby a vztahy mezi územním a strategickým plánem?** Územní plánování se zabývá zhodnocováním územního potenciálu a pomáhá zvyšovat jeho celkový užitek. Strategické plánování se jednoznačně orientuje na využití vnitřních zdrojů a na aktivní zapojení lokálních aktérů. Mezi těmito dokumenty však mohou být vzájemné vazby a vztahy.
2. **Je lepší sestavení strategického plánu vlastními silami nebo externím dodavatelem?** Obě tyto varianty mají svoje klady i zápory. Proto bude zřejmě nejvhodnější kombinovat obě tyto metody práce. Externí zpracovatel (firma, agentura nebo fyzická osoba – konzultant) metodicky provede práce na tvorbě strategie, bude usměrňovat a metodicky řídit jednotlivé zainteresované osoby, navrhovat použití vhodných metod a postupů v rámci jednotlivých aktivit. Externí zpracovatel ale nebude definovat cíle a určovat priority rozvoje obce, to je úkolem zadavatele, tedy obce nebo města.
3. **Jaké jsou hlavní rozdíly mezi investičními a neinvestičními projekty?** Projekty investiční se zaměřují na pořízení investičního majetku (např. čističky odpadních vod s kanalizací, rozhledny, hasičského vozu atd.). K této skupině projektů patří např. projekty rozvojové (zavedení nové technologie) nebo infrastrukturní (výstavba dálnic, železnic, vodovodu, ČOV, zavedení plynu aj.). Neinvestiční projekty jsou zaměřeny na přímé činnosti – například vzdělávací aktivity. Výstupy projektu se tak využívají již během realizace projektu. Do této skupiny patří projekty, které se zaměřují do oblasti poskytování sociálních a zdravotních služeb, vzdělávacích nebo kulturních aktivit, volného času aj.

Metodiky a zákonné normy

- Metodika strategického řízení rozvoje obcí. Metodika kontroly a hodnocení realizace programu rozvoje obce. Ministerstvo pro místní rozvoj (2015)
- Strategické řízení a plánování obce, Studijní příručka pro zastupitele obcí. Ministerstvo vnitra (2020)
- Příprava, tvorba a realizace strategických plánů obcí a mikroregionů. VŠB-TU Ostrava (2006)
- Portál strategické práce v České republice: <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portál-strategicke-prace-v-ceske-republice/uvodni-strana>
- Portál územního plánování, Ústav územního rozvoje, Brno. Dostupné z: www.uur.cz
- Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 500/2006, o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 283/2021 Sb. stavební zákon

Literatura a užitečné odkazy

- Barčáková, E. Příprava prováděcích vyhlášek k novému stavebnímu zákonu na úseku stavebního řádu. In Urbanismus a územní rozvoj. 1/2022.
- Bowman, C. Strategický management. Praha: Grada, 1996. 152 stran. ISBN: 80-7169-230-1.
- Brož, J. Nový stavební zákon v kostce: Díl I. Východiska rekodifikace, organizace veřejné správy a plánovací smlouvy. In Urbanismus a územní rozvoj. 1/2022.
- Dvořák, L. Rekodifikace stavebního práva a ochrana životního prostředí na úseku územního plánování. In Urbanismus a územní rozvoj. 1/2022.
- Fotr, J., Vacík, E., Souček, I., Špaček, M., Hájek, S. Tvorba strategie a strategické plánování. Praha: Grada Publishing, a.s., 2012. 381 stran. ISBN 978-80-247-3985-4.
- Holeček, J., & kolektiv. Obec a její rozvoj v širších souvislostech. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 74 s. ISBN 978-80-904308-2-2.
- Hrabalová, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 93 s. ISBN 8021033568.
- Hrabánková, M., Řehoř, P., Rolínek, L., & Svatošová, L. Faktory regionálního rozvoje a jejich vliv na sociálně-ekonomický potenciál regionu. 1. vyd. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2011. 111 s. ISBN 978-80-7204-752-9.
- Kasl, J. Nový stavební zákon vypustil územní plánování i z názvu – dočkáme se změny? In Urbanismus a územní rozvoj. 1/2022.
- Labounková, V., Půček, M., Rohrerová, L., a kol. Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů. Brno: Ústav územního rozvoje, 2009. 46 stran. ISBN 9788087318027.
- Mallya, T. Základy strategického řízení a rozhodování. 3. vyd. Praha: Grada, 2007. 246 stran. ISBN 978-80-247-1911-5.
- Mareček, J. Několik poznámek k rekodifikaci veřejného stavebního práva Urbanismus a územní rozvoj. 1/2022.
- Ochrana, F. Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky. Praha: Matfyzpress, 2010. 193 stran. ISBN 9788073781309.
- Přichystal A. Kuchařka pro žadatele z fondů EU aneb Jak uvařit dobrý projekt. 1 vydání. Nymburk: Nakladatelství VEGA-L, 2008. 156 stran. ISBN 978-80-86757-94-0.
- Půček, M., Koppitz, D. Strategické řízení a plánování. Zaměřeno na obce, města a kraje. 1. vydání. Praha: NSZM, 2012. 196 s. ISBN 978-80-260-2789-8.
- Svozilová A. Projektový management. 1. vydání. Praha: Grada, 2006. 353 stran. ISBN: 80-247-1501-5.
- Šilhánková, V. Územní plánování. 1. vyd. Praha: Vysoká škola regionálního rozvoje, 2015. 118 s. ISBN 978-80-87174-49-4.
- Špalek, R., Kuzmová, E. Územní plánování podle nového stavebního zákona z pohledu ČKAIT. In Urbanismus a územní rozvoj. 1/2022.
- Vilamová Š. Jak získat finanční zdroje EU, Praha: Grada, 2006. 196 stran, ISBN 80-247-0828-0.

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Musí vyjádření obce jakožto účastníka územního řízení schvalovat zastupitelstvo, nebo je to pravomoc starosty obce?

Zastupitelstvo obce vyjádření obce coby účastníka územního řízení musí schvalovat pouze za předpokladu, že si tuto pravomoc vyhradí. Platí, že pokud je obec v pozici účastníka územního řízení (autoritativně tedy nerozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů), jedná se o výkon samostatné působnosti obce. Pravomoc schvalovat vyjádření obce coby účastníka územního řízení spadá do tzv. zbytkové pravomoci rady obce. V obcích, kde se rada nevolí, se jedná o pravomoc starosty. Pravomoc si může vyhradit zastupitelstvo, lze ji ovšem svěžit rovněž starostovi a obecnímu úřadu. Lze shrnout, že v obcích, kde se rada obce nevolí, tak pokud si pravomoc nevyhradilo zastupitelstvo obce, jedná se o pravomoc starosty. V obcích, kde se rada obce volí, se jedná o pravomoc rady obce, pokud si pravomoc zastupitelstvo obce nevyhradilo. Výkon pravomoci starostou by v obcích s radou obce byl možný pouze na základě výslovného svěření pravomoci starostovi.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2200>

Je regulační plán závazný pro stavebníky a stavební úřad?

Regulační plán je nejkonkrétnějším druhem územně plánovací dokumentace, který může za zákonem stanovených podmínek nahradit územní rozhodnutí. Účelem regulačního plánu je stanovit pro řešenou plochu podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán stanoví zejména podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. Regulační plán může pro řešenou plochu nahrazovat územní rozhodnutí, jinak je závazný pro rozhodování o území. Pokud regulační plán nenahrazuje územní rozhodnutí, je nutné, aby vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu bylo podmíněno mj. souladem s územně plánovací dokumentací (tzn. i s regulačním řádem). V územním řízení tedy stavební úřad z regulačního plánu vychází. Ve stavebním řízení je pro stavební úřad povinné přezkoumání žádosti, na základě kterého dochází k posouzení, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací. Stavební úřad tedy zkoumá soulad projektové dokumentace mj. i s regulačním plánem. Výše uvedené tedy znamená, že jak v územním řízení, tak ve stavebním řízení, stavební úřady posuzují soulad mj. s regulačním plánem. Lze tedy konstatovat, že regulační plán je pro stavební úřad a tím pádem i pro stavebníky závazný.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=508>

Zastupitel byl v minulém období pověřen zastupitelstvem ke spolupráci s pořizovatelem územního plánu. Nyní byl znovu zvolen do zastupitelstva, platí toto pověření i nadále?

Obecně platí, že usnesení zastupitelstva obce je platné do té doby, dokud jej zastupitelstvo svým jiným usnesením nezruší nebo nezmění, případně pokud platnost usnesení nevyplývá přímo z jeho obsahu (např. díky časovému omezení usnesení či návaznosti na jinou skutečnost). V tomto ohledu mohou tedy usnesení zastupitelstva teoreticky platit po desetiletí, a to bez ohledu na volby a nová volební období (v rámci tohoto pohledu tedy platí, že jestliže se zastupitel stane staronovým členem zastupitelstva, lze předmětné usnesení považovat za platné a i nadále aplikovatelné).

Na druhou stranu může být ovšem namítáno, že jestliže bylo usnesení vázáno konkrétně (jmenovitě) na dotčeného zastupitele coby člena zastupitelstva obce, je otázkou, zda novým volebním obdobím nedošlo k přerušení kontinuity jeho mandátu, a tudíž k automatickému ukončení využitelnosti (aplikovatelnosti) předmětného usnesení.

S ohledem na výše uvedené rozdílné výklady, lze rozhodně doporučit, aby pro předcházení možným problémům zastupitelstvo přijalo usnesení nové.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2119>

8 Veřejné služby

Mgr. Lenka Hellebrandová, Ph.D.

Občané žijící v obci i ti, kteří se tam z různých důvodů zdržují, požadují po vedení obce zajištění alespoň základních veřejných služeb. Není výjimkou, že se obrátí na starostu či jiného zastupitele s prosbou o vyřešení jejich konkrétní potřeby. I proto přinášíme přehled základních pojmů a také úkolů, které obce mají v oblasti zajištění veřejných služeb. V neposlední řadě jsou zmíněny i způsoby, jak může obec zlepšit dostupnost veřejných služeb pro své občany.

8.1 Úvod

Pro veřejné služby je charakteristické, že v kontextu EU ani v rámci České republiky neexistuje žádná jednotně využívaná definice ani jejich jednotné členění do různých kategorií. Obecně se dá říct, že se jedná o služby nabízené ve veřejném zájmu nebo v zájmu široké veřejnosti, garantované veřejným sektorem, případně se může jednat i o činnost subjektů ve veřejném vlastnictví. Na úrovni Evropské komise se pracuje s tzv. službami obecného zájmu. Jedná se o služby, „jež orgány veřejné správy členských států považují za obecný zájem a které tedy podléhají zvláštním závazkům veřejné služby, zahrnují hospodářské činnosti i nehospodářské služby.“¹ Tyto služby obecného zájmu se dělí do třech kategorií podle jejich povahy, a to na sociální, hospodářské a jiné než hospodářské povahy. Každý členský stát EU si vymezení a definici veřejných služeb řeší individuálně.

V Česku by obec měla dle zákona v samostatné působnosti „vytvářet podmínky pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů.“² Tematicky se to týká oblasti bydlení, ochrany zdraví, dopravy a spojů, sdílení informací, vzdělávání, kultury a ochrany veřejného pořádku. Přímo či nepřímo jsou obce zapojeny do dodávek vody, kanalizace, čištění odpadních vod a odpadového hospodářství. Poskytování některých služeb ze strany obcí je povinné ze zákona, další služby pak mohou obce zajišťovat ze své vlastní iniciativy, a to často ve spolupráci s dalšími obcemi či subjekty.

Do poskytování veřejných služeb i statků se v posledních desetiletích zapojuje i soukromý sektor, který má dostatečné personální i finanční kapacity, vlastní potřebné technologie, disponuje specifickými znalostmi apod. Na zajištění řady veřejných služeb se podílejí i neziskové organizace stojící mimo veřejný sektor. Příkladem může být poskytování vybraných sociálních služeb (terénní služby, nízkoprahová zařízení apod.). Činnost těchto organizací je možné finančně podporovat, a to jak ze strany státu, tak ze strany územních samosprávných celků (obcí a krajů). K podpoře spolupráce mezi poskytovateli služeb, jejich uživateli z řad občanů a také zástupci obcí přispívá i komunitní plánování. Při rozhodování o způsobu



poskytování veřejných služeb je třeba z pohledu obce zvážit finanční náklady a přínosy pro občany.

8.1.1 Základní pojmy – kategorie veřejných služeb

Veřejné služby³ jsou takové služby, které:

- jsou poskytovány ve veřejném zájmu a není možné je zajistit tržními mechanismy nebo je jimi nelze zajistit v požadované kvalitě,
- jsou financovány či spolufinancovány prostřednictvím veřejných rozpočtů,
- jsou vykonávány, organizovány či objednávány subjekty veřejné správy,
- jsou ze své podstaty neziskové, protože na straně poskytovatelů veřejných služeb je primárním účelem zajištění veřejné služby pro obyvatele, a nikoliv ekonomický zisk.

1) Standardy dostupnosti veřejných služeb a možnosti jejich využití v praxi, str. 4, MV a MMR, 2021
 2) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); primárně dle § 35
 3) Standardy dostupnosti veřejných služeb a možnosti jejich využití v praxi, MV a MMR, 2021.

Věcné veřejné služby zahrnují širokou kategorii veřejných služeb z oblastí jako je vzdělávání, zdravotnictví, sociální péče, životní prostředí, kultura, zemědělství apod. Jedná se o služby organizované státem, krajem či obcí. Účelem je zajištění užítku obyvatelstvu. Jejich zajišťování ze strany veřejného sektoru je spojené s vytvářením dalších pozitivních efektů pro společnost (např. vyšší vzdělanost obyvatel, větší ochota participovat na rozhodování v obci apod.). Jedná se zpravidla o veřejné smíšené služby, jejichž znakem je vylučitelnost ze spotřeby a možnost regulace velikosti spotřeby prostřednictvím poplatku za službu. Výše poplatku však zdaleka nekryje náklady spojené s poskytováním služby. Cena v podobě poplatku je z pohledu uživatele velmi příznivá a má v podstatě regulatorní funkci.

Soukromé služby ve veřejném zájmu představují specifikou a zároveň neopomenutelnou součást veřejných služeb. Jedná se o služby zajišťované soukromými subjekty, které do určité míry naplňují veřejný zájem (ve smyslu zajištění služeb pro obyvatelstvo), ovšem z povahy jejich fungování se jedná o služby primárně orientované na ekonomický zisk. Jejich zajišťování či podpora (subvencování) ze strany veřejného sektoru je spojená se selháním trhu. Jedná se o situaci, kdy v některých periferních regionech či populačně menších sídlech s horší dopravní obslužností není tato služba (např. obchod s potravinami a smíšeným zbožím) dostatečně výdělečná, aby se jí vyplatil provoz bez další podpory. Tyto služby tak nelze považovat za věcné veřejné služby, u kterých převažuje (neziskové) poskytování dané veřejné služby nad případným ekonomickým ziskem.

Část veřejných služeb má však i charakter čistých veřejných statků, jejichž spotřeba vytváří pozitivní vnější efekty pro společnost či komunitu. Typickým příkladem je oblast základního vzdělávání, kdy spotřeba této služby je pro fungování společnosti tak zásadní, že je dokonce vynucována zákonem.⁴

Pozn. Některé veřejné služby využívají uživatelé bezplatně (základní hasičské záchranné služby ČR, základní vzdělávání apod.), jiné jsou zpoplatněny (vydání cestovního pasu, poplatek za svoz odpadu apod.).

Správní činnosti jsou veřejné služby, které přímo souvisejí s výkonem veřejné moci (jde o vrchnostenskou veřejnou správu). Jejich smyslem je zajistit ochranu veřejného zájmu, např. ochranu či zdraví obyvatelstva, ochranu životního prostředí apod.

Finanční podpora je veřejnou službou zahrnující širokou škálu dotačních titulů zaměřených na podporu, zvýšení kvality poskytování a zlepšení podmínek, ve kterých jsou veřejné služby zajišťovány.

Z praxe: Kdo všechno využívá veřejné služby? Služby, jako je činnost Hasičského záchranného sboru a Policie ČR, které mají spíše preventivní povahu, cílí na všechny obyvatele. Zároveň platí, že tyto služby pokrývají celé území Česka. Obyčané (jednotlivci) využívají jak veřejné služby označované jako správní činnosti (např. vydávání občanských a řidičských průkazů, povolení ke kácení dřevin), tak i věcné veřejné služby (základní vzdělávání, sociální služby – např.

pečovatelská služba). Samosprávy (obce) využívají také veřejné služby, např. různá poradenství ze strany ministerstev (příkladem může být podpora participace veřejnosti nebo prevence sociálního vyloučení). Ostatní subjekty, tj. soukromé subjekty a subjekty z neziskového sektoru, využívají různé druhy služeb, např. služby České pošty.

8.2 Dostupnost veřejných služeb

Dostupnost veřejných služeb lze vnímat různými způsoby. Prvním typem dostupnosti je fyzická dostupnost, určená vzdáleností k místu poskytování veřejné služby po veřejně přístupných komunikacích a veřejně přístupných cestách pro pěší. Dalším typem dostupnosti může být časová dostupnost, kterou lze vyjádřit jako celkový čas potřebný k překonání vzdálenosti k místu poskytování veřejné služby, a to buď individuální nebo veřejnou hromadnou dopravou. Dalším specifickým typem dostupnosti je dostupnost v rámci geografických úrovní, které primárně vychází ze sídelní hierarchie a rozmístění a koncentrace obyvatel na území.

Pro veřejné služby je charakteristické, že jejich lokalizace na území do velké míry kopíruje charakteristiky osídlení. Zjednodušeně lze říct, že čím větší je obec, tím více služeb je tam koncentrováno. Systém osídlení je v Česku uspořádán hierarchicky, což v praxi znamená existenci vzájemných vztahů mezi menšími a většími obcemi, které se projevují např. dojížděnkou za službami. Tyto vztahy jsou také přirozeně uspořádány hierarchicky, tj. za některými typy veřejných služeb dojíždí občané např. do krajského města, jiné služby jsou zajištěny např. v obci s rozšířenou působností. S ohledem na charakteristiku sídelního systému je jasné, že nemohou být veškeré služby lokalizovány ve všech obcích ve stejné kvalitě i kvantitě. Jestliže tedy základní (lokální) služby zajišťují všechny obce, případně obce ve vzájemné spolupráci, pak mikroregionální centra často zajišťují služby i pro občany okolních obcí (vyšší občanská vybavenost) a služby přímo poskytované krajskými městy z významné části spotřebovávají i uživatelé z širšího okolí. Rozdílná schopnost obcí a měst zajišťovat veřejné služby není v rozporu s formálně právním rovným postavením všech obcí ČR (při výkonu samostatné působnosti).

Veřejné služby jsou poskytovány různými subjekty a jejich lokalizace na území je tak koordinována na základě různých přístupů, které zahrnují ekonomickou efektivitu, tj. dosažení úspor/výnosů z rozsahu, a rozdílný minimální objem uživatelů (minimální práh) pro zajištění neztrátové produkce veřejného statku. Na jaké úrovni a v jakém objemu a kvalitě bude služba v konkrétním území poskytována, je vždy výsledkem společenského konsenzu zohledňujícího jak dostupnost dané služby pro občany, tak i efektivitu jejího ekonomického zajištění a technického zabezpečení. Samozřejmě platí, že v čase se dostupnost může měnit v závislosti na využití nových tech-

⁴ Někdy je nevylučitelnost ze spotřeby čistého veřejného statku zapříčiněna i technickou nemožností rozdělení její spotřeby mezi jednotlivými spotřebiteli. Vyloučení je však vždy neefektivní, neboť spotřeba jednoho spotřebitele nesnižuje spotřebu dalších spotřebitelů.

nologií (postupující digitalizace), ekonomickém a demografickém vývoji. Obce mají řadu možností, jak mohou přispět k lepší dostupnosti některých služeb, příklady jsou představeny v subkapitole 8.4.

8.3 Veřejné služby zajišťované obcí ze zákona

Výkonem státní správy mohou být obce pověřeny výhradně prostřednictvím zákona. Totéž platí i v případě zákonných úkolů obcí v jejich samostatné působnosti. V případě veřejných služeb platí také princip subsidiarity, což znamená, že rozhodování a zodpovědnost se má odehrávat na tom nejnižším stupni veřejné správy (který je blíže občanům), kde je možné zajistit jeho udržitelné a efektivní financování. Důležitá je i četnost využívání služeb, proto jsou méně často navštěvované specializované služby, např. z oblasti zdravotní péče, koncentrovány do větších (např. krajských) měst.

První klíčovou oblastí, kterou obec (a také kraj) ve své samostatné působnosti zabezpečuje, je **dopravní obslužnost**⁵ veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou dráží osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojení. Obec dále zajišťuje dopravní obslužnost v rámci svého územního obvodu, a to nad rámec dopravní obslužnosti zajišťované krajem. Obec také může, pokud je to potřeba pro zajišťování její dopravní obslužnosti, zajišťovat veřejné služby v přepravě cestujících veřejnou dráží osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou i mimo svůj územní obvod. V tomto případě je ovšem nutné získat souhlas kraje a obcí, jejichž územní obvod by byl zajišťováním služeb dotčen a které zároveň mají uzavřenou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících. Role kraje je v oblasti plánování a organizace dopravy zásadní, přesto hlavně větší města organizují vlastní městskou hromadnou dopravu. Obce mají možnost založit právnickou osobu (tj. dopravní podnik), který bude zajišťovat potřebnou dopravní obslužnost. Alternativou je pak využití (objednání) služeb jiného dopravce.

Jako další základní veřejnou službu zajišťují obce spolu s krajem **vzdělávání a školské služby**.⁶ Při řešení otázky, zda zřídit, či naopak zrušit vybranou školu, je potřeba zvážit demografický vývoj v obci (očekávaný pokles či nárůst počtu dětí). Podle zákona obec zřizuje mateřské a základní školy, nicméně existují i další možnosti, jak splnit podmínku zajištění povinné školní docházky a povinného předškolního vzdělávání. Obec má možnost zajistit plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí. O případném zřízení (a právní formě) těchto škol rozhoduje zastupitelstvo obce. Nad rámec zajištění plnění této povinné školní docházky mohou obce (a také svazky obcí) zřizovat i základní umělecké školy, školská zařízení pro zájmové vzdělávání (domy dětí a mládeže, školní družiny apod.) nebo školská účelová zařízení (např. školní knihovny).

Další veřejnou službou, kterou v rámci samosprávy zajišťují obce, je **odpadové hospodářství**.⁷ Povinností obce je dle příslušného zákona zajistit místa pro odkládání veškerého komu-

nálního odpadu produkovaného fyzickými nepodnikajícími osobami na katastrálním území obce. Obec je dále povinna určit místa pro oddělené soustředování nebezpečného odpadu, papíru, plastů, skla, kovů, biologického odpadu, jedlých olejů a tuků a od 1. ledna 2025 také textilu. Od roku 2025 (včetně) by odděleně soustředované recyklovatelné složky komunálního odpadu měly tvořit alespoň 60 %. Obecní systém nakládání s odpady může obec nastavit obecně závaznou vyhláškou. Obecně závaznou vyhláškou může obec určit i místa, ve kterých bude v rámci obecního systému přebírat např. stavební a demoliční odpad vznikající na území obce při činnosti nepodnikajících fyzických osob nebo rostlinné zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností ke zpracování na kompost. Obce mohou ke svozu odpadu a nakládání s ním využívat i služeb externích subjektů. Nový zákon z roku 2020 navíc upravil způsob řešení černých skládek, kdy je vlastník pozemku, na kterém byla zjištěna přítomnost černé skládky, povinen tuto informaci nahlásit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu se tato skládka nachází. Povinností výše uvedeného obecního úřadu je pak zjistit vlastníka tohoto odpadu. Pokud se ho nepodaří zjistit, nebo pokud např. zemřel, vyzve obec vlastníka pozemku k odklizení odpadu. Obec má nově možnost zasáhnout v případě, že vlastník pozemku tuto černou skládku neodklidí. Osoba, kterou pověří úřad obce s rozšířenou působností, může vstoupit na tento pozemek na dobu nezbytnou k zabezpečení nebo odklizení odpadu. Důležité je dále nezapomenout na povinnost obce „informovat nejméně jednou ročně způsobem umožňujícím dálkový přístup o způsobech a rozsahu odděleného soustředování komunálního odpadu, využití a odstranění komunálního odpadu a o možnostech prevence a minimalizace vzniku komunálního odpadu“⁸. Poplatky za odpady stanovuje obec v rámci obecně závazné vyhlášky s tím, že v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, je stanovena maximální výše poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. V případě, že je základem pro výpočet hmotnost odpadu, činí max. poplatek 6 Kč za kg, v případě výpočtu na základě objemu odpadu nebo kapacity soustředovacích prostředků činí max. poplatek 1 Kč za litr.

***Z praxe:** Na pořízení kompostérů pro občany s cílem snížit množství komunálního odpadu využila již dříve řada dobrovolných svazků obcí možnost čerpat dotace z Fondu soudržnosti EU. Další možností, jak některé obce podpořily třídění, bylo pořízení sběrných nádob na bioodpad. Obec nicméně není povinna zajistit tyto „popelnice“ pro všechny občany. Dostačující je určení místa, kam lidé tyto odpady mohou odvézt (např. sběrný dvůr, kompostárna). Jedná se tedy hlavně o benefit pro občany. Pokud obec např. nemá vlastní*

5) zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.

6) zákon č. 561/2004 Sb., zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

7) zákon č. 541/2020 Sb., zákon o odpadech a o změně některých dalších zákonů

8) § 60 zákona č. 541/2020 Sb., zákon o odpadech a o změně některých dalších zákonů

komunitní kompostárnu, může pro komunitní kompostování využívat komunitní kompostárnu umístěnou na území jiné obce (v rámci veřejnoprávní smlouvy s touto obcí), nebo provozovat tuto kompostárnu v rámci dobrovolného svazku obcí.

8.4 Další veřejné služby zajišťované obcí

Z dalších veřejných služeb, které (převážně větší) obce mohou poskytovat, je **obecní policie**.⁹ Obecní policii zřizuje a ruší zastupitelstvo obce prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Úkolem obecní policie je především zabezpečení veřejného pořádku v rámci působnosti obce, konkrétně jde o prevenci kriminality v obci, dohled nad dodržováním čistoty na veřejných prostranstvích, dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích dle zákona apod.

V rámci samostatné působnosti obce zajišťují také např. **veřejné osvětlení**. Veřejné osvětlení je technická infrastruktura (tj. rozvaděče, svítidla, elektroinstalační vedení atd.) sloužící k osvětlení komunikací, chodníků, pěších zón a dalších veřejných ploch s cílem zajistit bezpečnost osob a majetku během noci. I u menších měst je třeba počítat s relativně vyššími náklady na provoz tohoto osvětlení (ačkoliv je trendem využívání ekonomicky úspornějších variant) a také s výdaji na pravidelnou údržbu a obměnu zařízení.

Jednou z možností, jak podpořit kulturní život v obci, je zřízení, resp. provoz **obecní (městské) knihovny**. Ta kromě tradičního půjčování knih může sloužit i jako místo pro pořádání různých kulturních a společenských akcí, od autorského čtení přes oslavy dne dětí až po setkávání seniorů. Zřizování obecních knihoven má dlouhou tradici, jejich podpora byla deklarována již krátce po vzniku samostatného Československa.¹⁰

Výše uvedený výčet veřejných služeb představuje výběr ze základních veřejných služeb zajišťovaných obcemi. Zároveň ukazuje možnosti, jak obce mohou k zajištění veřejných služeb přistupovat. Mohou je zajišťovat vlastní činností (např. svými příspěvkovými organizacemi nebo organizačními složkami obce), nebo mohou využít služeb externího subjektu (např. firmy zajišťující svoz odpadu, soukromí dopravci zajišťující linkovou dopravu). Je třeba ale pamatovat na to, že obec je tím, kdo zodpovídá za to, jakým způsobem je veřejná služba zajištěna.

Z praxe: Jak lze zvýšit dostupnost veřejných služeb pro občany? Zajistit dostupnost základních veřejných služeb je jedním z klíčových úkolů obce. Některé služby musí obce zajišťovat povinně ze zákona, u jiných to záleží na jejich vlastní iniciativě v kontextu zákonem předjímané péče obce o rozvoj svého území a s ohledem na preference občanů obce. Je však zřejmé, že přednostně obec zajišťuje dostupnost základních služeb, jejichž zajištění je vyžadováno zákonem. Vždy je třeba při plánování a poskytování veřejných služeb vycházet jak z poptávky občanů a soukromých subjektů v obci, tak z možností obecního rozpočtu (investice, výdaje na jejich provoz). Záleží také, zda tyto služby využívají pouze občané obce, nebo zda je využí-

vají např. i turisté nebo chataři (u obcí v turisticky atraktivních lokalitách), nebo zda je využívají občané menších obcí v zázemí velkých měst (tj. obcí III. typu). K lepšímu zajištění vybraných služeb pro občany mohou obce navázat spolupráci s dalšími obcemi. Příkladem může být např. zřízení svazkových škol¹¹ ze stran dobrovolných svazků obcí. Tím, že se tato veřejná služba poskytuje pro větší počet obyvatel, je možné dosáhnout úspor při investicích a následném provozu zařízení (úspory z rozsahu). Další možností jsou pobídky ze strany obcí např. pro získání praktického lékaře pro dospělé nebo pediatra. V současnosti je trendem i podpora vybraných soukromých služeb, např. obchodů na venkově (např. formou nabídky nižšího nájmu, pokud je obchod v obecních prostorách¹²). Zároveň se obce podílejí např. i na poskytování poštovních služeb formou Pošty Partner.

Časté otázky

- 1. Jaké veřejné služby musí obec zajišťovat?** V různých právních předpisech je uvedeno, jaké služby musí obec pro své občany zajistit (např. plnění povinné školní docházky, odpadové hospodářství). Patří sem i výkon státní správy v rámci přenesené působnosti (např. evidence obyvatel, matriční úřad apod.). Nad rámec těchto povinně zajišťovaných služeb může obec pro své občany zajišťovat i další služby (např. pečovatelské služby, ZUŠ) dle svých finančních možností.
- 2. Jak může obec zajistit chybějící službu?** Pokud obec nemá vlastní kapacitu (např. svoji základní školu) může se domluvit s jinou obcí na zajištění této služby (např. vytvoření společného školského obvodu) nebo zajistit tuto službu prostřednictvím spolupráce s dalšími obcemi v rámci dobrovolného svazku obcí.

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

10) zákon č. 430/1919 Sb., o veřejných knihovnách obecních

11) www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/metodicky-pokyn-ke-svazkovym-skolam

12) Obce mají dle § 38 odst. 1 zákona o obcích povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře. Nicméně majetková dispozice se hodnotí jak z pohledu přínosu pro obec, tak i z pohledu plnění úkolů obce a dosahování jejích zájmů. Pokud obec zvolí ekonomicky méně výhodné řešení, musí existovat legitimní důvod pro takový výběr (tj. obec musí být schopna tento postup zdůvodnit, např. že se jedná o zájem občanů). Zároveň by mělo platit, že uvedeného cíle nelze dosáhnout jiným, ekonomicky šetrnějším způsobem.

Související předpisy

- zákon č. 430/1919 Sb., o veřejných knihovných obecních
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 561/2004 Sb., zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících
- zákon č. 541/2020 Sb., zákon o odpadech

Literatura a užitečné odkazy

- Metodický pokyn Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ke svazkovým školám. Praha: MPSV, 2015. Dostupné z <https://www.msmt.cz/file/54648/>
- Meziobecní spolupráce v ČR: Příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci meziobecní spolupráce. Praha: MV, 2020. Dostupné z <http://kvalitavs.cz/meziobecní-spoluprace/>
- Standardy dostupnosti veřejných služeb a možnosti jejich využití v praxi. Praha: MV a MMR, 2021. Dostupné z <http://kvalitavs.cz/dostupnost-verejne-spravy/dostupnost-verejnych-sluzeb/>
- Peková, J., Jetmar, M., Toth, P. *Veřejný sektor, teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 784 s. ISBN 978-80-7598-209-4.
- Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2008. 712 s. ISBN: 978-80-7357-351-5.
- Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019. 864 s. ISBN: 978-80-7400-739-2

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Může obec poskytnout dotaci na opravu lávky, která není ve vlastnictví obce? Není takové jednání porušením péče řádného hospodáře?

V souladu s ustanovením § 2 odst. 2 zákona o obcích je povinností obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů má obec povinnost též chránit veřejný zájem.

V souladu s ustanovením § 38 odst. 1 zákona o obcích dále platí, že obec je povinna nakládat se svým majetkem účelně a hospodárně. Podle tohoto ustanovení je obec rovněž povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Zákon ovšem výslovně uvádí, že porušením těchto povinností není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn. Tímto důležitým zájmem může mj. být i právě širokou veřejností užívaná lávka.

Vhodným institutem pro poskytnutí prostředků je právě smlouva o poskytnutí dotace, neboť tato smlouva má veřejnoprávní charakter. Veřejnoprávní smlouvou se zakládají práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Příjemci dotace vzniká uzavřením veřejnoprávní smlouvy právo na vyplacení dotace a povinnost užít dotaci na stanovený účel, podat vyúčtování a podrobit se kontrole a případným sankcím. Poskytovatel (tj. obci) vzniká naopak povinnost dotaci vyplácet a právo následně příjemce kontrolovat a případně ukládat sankce a odvody. Pokud vznikne z veřejnoprávní smlouvy spor, řeší jej dle ustanovení v případě poskytovatele-obce krajský úřad.

Pokud tedy ve Vašem případě shledáte, že poskytnutí dotace na opravu cizího majetku je vyváжено dostatečnou faktickou protihodnotou pro Vaši obec, lze k takovému kroku samozřejmě přistoupit. Jsou-li tedy dostatečné důvody k investování do cizího majetku, lze takovou transakci teoreticky učinit, nicméně v takovém případě je důležité, aby takový krok byl z pohledu obce a jejích potřeb racionální a s ohledem na okolnosti přesvědčivě odůvodnitelný.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1104>

Je obec povinna zveřejnit záměr přičlenění obecního pozemku honebnímu společenstvu?

Obec nemá povinnost zveřejnit záměr o přičlenění honebních pozemků. Zákon o obcích obsahuje výčet právních jednání, na které se vztahuje povinnost zveřejnit záměr. Povinnost zveřejňovat záměr nelze přitom vztahovat na další právní jednání v tomto zákoně výslovně nezmíněná. Přičlenění honebního pozemku ve svém výčtu toto ustanovení neobsahuje, zveřejnění záměru není tudíž nutné.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2638>

Pozemek ve vlastnictví obce je užíván bez jakéhokoliv právního důvodu. Jak situaci řešit - lze uzavřít nějakou dohodu, která stav právně ošetří?

Obec je dle zákona o obcích, povinna se svým majetkem nakládat účelně a hospodárně. Tato základní povinnost „péče řádného hospodáře“ je dále specifikována tak, že obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Dále je obec povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.

Z uvedených zákonných předpokladů, resp. povinností, vyplývá, že jestliže uváděný pozemek není zatížen jakýmkoliv užívacím právem (není sjednán např. nájem, výpůjčka, služebnost, ...), obec by v duchu péče řádného hospodáře měla jednat a činit kroky buď ke smluvnímu ošetření vzniklé situace, nebo k vyklizení pozemku a vydání případně vzniklého bezdůvodného obohacení [pokud dochází k užívání obecního pozemku bezprávního titulu (smlouvy), výše bezdůvodného obohacení je rovna obvyklému nájemnému]. Vámi uvažované řešení je tedy možné, vhodný konkrétní postup či konkrétní podmínky dohody by měly vycházet vždy z konkrétních okolností daného případu. Obec by tedy měla vždy zvažovat, do jaké míry je účelné jednat o uzavření dohody, nebo případně přistoupit co nejdříve k podání žaloby na vyklizení.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2170>

9 Veřejný pořádek a bezpečnost

Mgr. Ing. David

Bohadlo, Ph.D.

Mgr. Marek Chadima, Ph.D.

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 však 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 normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné“. Když jste se ucházeli o hlasy místních občanů, určitě jste jim neopomněli nabídnout takové řízení obce, které 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. To vše dohromady ukládá řadu povinností a oprávnění v samostatné i přenesené působnosti obcí. Do veřejné správy místních záležitostí veřejného pořádku a bezpečnosti se promítá množství někdy i protichůdných veřejných a soukromých zájmů, zejména občanů obce. Jejich vzájemné vyvažování v místě a čase činí problematiku poměrně náročnou.

9.1 Obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku

Pravomoc obcí (zastupitelstev) vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky (OZV) je zakotvena přímo v Ústavě.² Zákon o obcích³ poté uvádí, že povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti OZV k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků; k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství; k ochraně životního prostředí, zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.⁴ Další oblasti, ve kterých

může obec ukládat povinnosti OZV, pak mohou stanovit zvláštní zákony (například upravení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství⁵ (tuto regulaci by obec mohla podřadit třeba i pod záležitosti veřejného pořádku). OZV však nemůže odlišně upravovat to, co je již kogentně upraveno v zákonech, tedy předpisech vyšší právní síly. Nelze tak například OZV povolit kouření v restauracích, neboť zákon to výslovně zakazuje.

Pokud jde o první zmíněnou oblast regulace, tedy veřejný pořádek, zákon o obcích demonstrativně (neúplným výčtem) uvádí, že OZV lze zejména stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.

Uvedená ustanovení mají poměrně obecný charakter a při jejich konkretizaci sehrála významnou úlohu samotná normotvorba obcí a rozhodovací činnost Ústavního soudu. Na tomto místě nemůžeme opomenout zlomový náleží Ústavního soudu⁶ (tzv. Jirkovský náleží), kterým Ústavní soud změnil svůj dosavadní přístup a umožnil vydávat OZV na základě ústavního zmocnění, v mezích zákona o obcích (jímž je

1) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006-64

2) čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky

3) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

4) konkrétně srov. § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

5) § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání

6) náleží Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06

stanoveno pole působnosti obcí⁷, bez nutnosti dalšího, speciálního zákonného zmocnění. Samozřejmě však platí, že OZV musí splňovat obecná kritéria kladená na právní předpisy (určitost, srozumitelnost, předvídatelnost atd.).

Z praxe: Určitost norem obsažených v OZV je jedním ze základních požadavků jejich ústavnosti. Normy obsažené ve vyhláškách musí být vyložitelné za použití obvyklých interpretačních postupů. To však neznamená, že vyhlášky musí být stejně precizní jako například zákony. Hranice nezbytné určitosti je však velice tenká.

K tomu se vyjádřil i Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09: „... Ústavní soud předesílá, že od měst a obcí (zejména menších obcí) nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci. Na stranu druhou však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování.“

V souvislosti s OZV o veřejném pořádku padají často dotazy k problematice **veřejného prostranství**. Na rozdíl od pojmu veřejný pořádek jde o legální definici obsaženou přímo v zákoně: „Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“⁸ Ústavní soud k tomuto vymezení dodal, že může jít o prostor, který je předmětem veřejnoprávního, ale i soukromoprávního vlastnictví⁹. Ústavní soud¹⁰ dále konstatoval, že pokud se obec rozhodne vymezit veřejné prostranství ve vlastní OZV, 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 OZV také činnosti, které se sice neodehrávají na veřejných prostranstvích, ale jejich důsledky se zde projevují¹¹. Při regulaci je třeba myslet na co nejpřesnější vymezení zákazů tak, aby nedocházelo ke sporům a adresáti i samotné obce s tím neměly aplikační problémy.

Ústavní soud ve svých rozhodnutích i nadále formuje vydávání OZV. Je velice důležité, abyste si v zastupitelstvu uvědomili, že schvalováním OZV tvoříte právní předpisy, a tedy pamatovali na to, že:

- regulace OZV nesmí zasahovat do pole působnosti, které nebylo obcím svěřeno,
- regulace OZV nesmí nepřiměřeně zasahovat do zaručených práv adresátů (např. významně omezovat vlastnické právo apod.).

Orientaci v množství judikátů napomáhají mimo jiné materiály, které se průběžně zveřejňují na webu Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra¹². Při vydávání OZV ve věcech veřejného pořádku rozlišujeme několik typových oblastí, které lze v souladu se zákonem o obcích¹³

nepochybně regulovat, a několik oblastí, kde je regulace nepřípustná, popřípadě sporná. V žádném případě ovšem nejde o úplný výčet.

Které oblasti lze regulovat?

V současné době můžete jako člen zastupitelstva obce uvažovat o OZV v oblasti veřejného pořádku, a to například v těchto konkrétních oblastech:

- zákaz konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích;
- regulace používání zábavní pyrotechniky;
- rušení nočního klidu;
- stanovení podmínek pro pořádání veřejnosti přístupných akcí, zejména pak sportovních a kulturních;
- regulace chovu zvířat a pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat;
- ochrana a údržba zeleně;
- rozdělování a udržování otevřených ohňů;
- zákaz žebrání;
- zákaz prostituce;
- regulace výherních hracích přístrojů a jiných podobných loterií;
- jízda na skateboardu a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která nejsou pozemními komunikacemi;
- regulace provozní doby pohostinských zařízení.

Ústavnost těchto typových OZV ve většině případů potvrdil Ústavní soud, popřípadě ji lze dovodit. Nelze ovšem vyloučit přípustnost také typově jiných OZV, které by svým účelem směřovaly k ochraně veřejného pořádku a naplňovaly příslušná ustanovení zákona o obcích¹⁴.

Které oblasti nelze regulovat?

V současnosti není možné vydávat OZV například:

- k provozu zařízení obce, které slouží potřebám veřejnosti (koupaliště, hřiště atd.) – tyto záležitosti by zpravidla měly upravovat běžné provozní řády (nikoliv forma OZV);
- k regulaci jízdy na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která jsou pozemními komunikacemi;
- k evidenci přechodného pobytu v obci.

Nariadení o tržním řádu

Živnostenský zákon¹⁵ zmocňuje obce k vydávání tržních řádů, nikoliv ovšem formou OZV v samostatné působnosti, ale formou **nařízení v přenesené působnosti**. Byť tedy

7) § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

8) § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

9) například nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02

10) nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06

11) nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06

12) <http://www.mvcr.cz/odk2/>

13) § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

14) § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

15) § 18 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon

existují názory, že tato oblast patří samosprávě, platná legislativa ji zařazuje pod státní správu, což musí obce respektovat.

Na základě a v mezích příslušného ustanovení živnostenského zákona mohou obce prostřednictvím nařízení regulovat nabídku a prodej zboží či služby mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím. To se týká zejména tržnic, ale také podomního prodeje. Obce jsou oprávněny také zakázat některé formy prodeje zboží nebo služby prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části.

9.2 Přestupky

Podle zákona o odpovědnosti za přestupky¹⁶ se přestupkem rozumí společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen, a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Zákon o odpovědnosti za přestupky sice nemůžeme považovat za komplexní kodex přestupkového práva (neobsahuje například skutkové podstaty přestupků), obsahuje ale obecnou hmotněprávní i procesněprávní úpravu přestupků. Přestupková agenda patří výlučně do **přenesené působnosti obce**.

Přestupky proti veřejnému pořádku

Skutkové podstaty přestupků proti veřejnému pořádku a proti pořádku v územní samosprávě vymezuje zákon o některých přestupcích¹⁷. Je však zřejmé, že nemůže pokrýt veškeré skutkové podstaty přestupků, které mohou veřejný pořádek narušit. Jak už jsme zmínili, obce jsou oprávněny v samostatné působnosti vydávat řadu OZV, jejichž účelem je i ochrana veřejného pořádku. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu¹⁸ ovšem nelze OZV vytvářet nové skutkové podstaty přestupků nebo nové sankce. Sankce za porušení povinností stanovených v OZV je tedy možné ukládat pouze na základě zákona¹⁹. Proto zákon o některých přestupcích výslovně stanovuje, že přestupkem je i porušení povinností stanovených v OZV. Za takový přestupek lze uložit pokutu až **do 100 000 Kč** či tzv. omezující opatření (například zákaz navštěvovat určená veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají sportovní, kulturní a jiné společenské akce).

Co mohu jako zastupitel dělat, zjistím-li přestupek?

Pokud jako zastupitel obce (stejně jako jakákoliv jiná osoba) nabydte informace o tom, 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 odpovědnosti za přestupky²⁰ stanoví jednoletou či tříletou promlčecí²¹ dobu (podle závažnosti přestupku), ve které je správní orgán oprávněn přestupek projednat.

Jako zastupitelé se můžete rovněž dostat do situace, kdy přistihnete pachatele přestupku při činu. Nejvyšší správní soud konstatoval²², že kterákoliv osoba je oprávněna chránit v sociálních interakcích práva chráněná zákonem a na základě a v mezích institutu nutné obrany (popř. krajní nouze) **zadržet pachatele**, aby pak mohla oprávněná osoba zjistit jeho totožnost, jestliže by jinak bylo právo poškozeného zmařeno.

Kdo projednává přestupky?

Zákon²³ uvádí, že k projednávání přestupků mohou být povolány příslušné obecní úřady, komise, popřípadě jiné správní orgány podle zvláštního právního předpisu. Zřízení přestupkových komisí není povinné a je tedy pouze alternativou k rozhodování obecního úřadu. Jinými správními orgány podle zvláštního zákona mohou být například úřady práce nebo katastrální úřady.

Jestliže je podezřelým z přestupku člen zastupitelstva obce, jejíž orgán je příslušný k projednání přestupku, nadřízený správní orgán (většinou krajský úřad) musí pověřit řízením o přestupku orgán jiné obce ve svém správním obvodu.

Vedle standardního řízení o přestupku je možné přestupek za určitých okolností²⁴ projednat také příkazem na místě prostřednictvím **příkazového bloku**²⁵ nebo **příkazem**²⁶. Pokuty příkazem na místě ukládají a vybírají správní orgány, v jejichž působnosti je projednávání přestupků, a dále orgány určené zákonem o odpovědnosti za přestupky nebo jiným zákonem (Policie ČR a obecní policie)²⁷.

Veřejnoprávní smlouva s jinou obcí

Veřejnoprávní smlouva, kterou se přenáší příslušnost k projednávání přestupků, představuje tzv. koordinační smlouvu podle páté části správního řádu. Obec tedy může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se nachází. Obec může veřejnoprávní smlouvou přenést pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků a nemůže si tedy některé ponechat²⁸. Uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy musí schválit příslušný krajský úřad.

Zmíněná veřejnoprávní smlouva musí být písemná, musí obsahovat rozsah přenášené působnosti, způsob úhrady nákladů na její výkon a dobu trvání smlouvy. Veřejnoprávní smlouvu je nutné zveřejnit na úředních deskách obcí, které jsou stranami této smlouvy, a ve věstníku právních předpisů kraje. Pokud mezi stranami veřejnoprávní smlouvy vzniknou

16) § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

17) § 4 a § 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

18) náleží Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 9/97

19) § 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

20) § 30 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

21) Podmínky běhu, stavení a přerušování promlčecí doby stanoví § 31 a § 32 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

22) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010–87

23) § 60 a § 61 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

24) Konkrétní okolnosti, kdy lze rozhodnout příkazem či příkazovým blokem, obsahují § 90 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

25) § 92 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

26) § 90 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

27) § 91 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

28) § 105 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

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 zákon o odpovědnosti za přestupky²⁹, přičemž jeho ustanovení jsou vůči správnímu řádu speciální (nestanoví-li tedy zákon o odpovědnosti za přestupky něco jiného, uplatní se ustanovení správního řádu). Procesněprávní úprava zákona o odpovědnosti za přestupky tak není komplexní. Řízení o přestupcích ovládá zásada ofi- ciality, zahajuje se tedy **z úřední povinnosti**, a to jak na zá- kladě vlastních poznatků správního orgánu, tak i na základě podnětů třetích osob.

V řízení o přestupku se uplatní do značné míry obdobné principy jako v trestním právu procesním. Platí tedy presump- ce nevinny, právo obviněného vyjadřovat se ke všem skutečnos- tem a podkladům rozhodnutí či navrhopvat důkazy, a to po celou dobu řízení. **Zjistit skutečný stav věci** je na správním orgánu.

Účastníkem přestupkového řízení je v prvé řadě obviněný, za určitých okolností pak poškozený, pokud uplatnil nárok na náhradu škody, a někdy také vlastník věci, která může být (nebo byla) zabrána. Správní orgán může v přestupkovém ří- zení využít předvolání, předvedení či předběžná opatření. Sa- motné řízení se koná za účasti obviněného z přestupku a je ovládáno zásadou ústnosti a neveřejnosti.

Pokud byla při spáchání přestupku způsobena škoda, lze ji v řízení o přestupku uplatnit a správní orgán může za pod- míněk stanovených zákonem o odpovědnosti za přestupky³⁰ uložit obviněnému povinnost škodu poškozenému nahradit.

Řízení o přestupku v prvním stupni může skončit **zastave- ním řízení či rozhodnutím ve věci**. Řízení se zastaví napří- klad tehdy, pokud se zjistí, že se skutek vůbec nestal, popří- padě nenaplní skutkovou podstatu přestupku atd.³¹ Pokud správní orgán vydává rozhodnutí ve věci, tak ve výroku uvede vedle obecných náležitostí také další náležitosti vyžadované zá- konem o odpovědnosti za přestupky³², například popis skut- ku, jeho právní kvalifikaci a vyslovení viny. Při určení druhu a výměry správního trestu správní orgán přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku, přičemž bere v úvahu poleh- čující a přitěžující okolnosti³³.

9.3 Obecní policie

Obecní policie se zřizuje a případně ruší na základě OZV. Řídí ji starosta nebo pověřený člen zastupitelstva. Obecní policie představuje, ve smyslu příslušného zákona³⁴ a zákona o obcích, fakultativní (nepovinný) orgán obce. Byť má tedy obecní policie nezastupitelnou roli při zajišťování veřejného pořádku v obci, je na vůli obce, zda ve své samostatné působ- nosti obecní policii zřídí, popřípadě zda její funkci nahradí ve- řejnoprávní smlouvou s jinou obcí. V každém případě ochrana veřejného pořádku patří mezi úkoly obce v samostatné působ- nosti³⁵.

Obecní policii tvoří (vedle čekatelů a ostatních zaměstnan- ců) zejména **strážníci**. Strážník je povinen zasáhnout, pokud je páchán trestný čin nebo přestupek, a to **i mimo pracovní dobu (pokud je ohrožen život, zdraví nebo majetek)**, avšak na území vlastní obce (nebyla-li uzavřena zmíněná veřej- noprávní smlouva s jinou obcí)³⁶.

Strážník je oprávněn:

- požadovat vysvětlení,
- požadovat prokázání totožnosti,
- předvést osobu,
- odebrat zbraň,
- zakázat vstup na určité místo,
- otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor,
- odejmout věc,
- použít technických prostředků k zabránění odjezdu vozi- dla,
- zabezpečovat dopravu osob do zdravotnického zařízení nebo do protialkoholní a protitoxikomanické záchytné sta- nice,
- vstupovat do živnostenských provozoven, do herny, kasina a dalších prostor, kde jsou provozovány hazardní hry,
- použít donucovací prostředky, psa a služební zbraň.

Zásah strážníka (použití donucovacích prostředků) musí být vždy přiměřený povaze a nebezpečnosti protiprávního jed- nání.³⁷ Strážník tak například zpravidla nemůže při situaci, kdy chodec přechází přechod na červenou, využít hrozby na- mířenou služební zbraní.

Strážníci obecní policie se podílejí na úkolech v bezpečnosti silničního provozu. Jsou oprávněni zastavovat vozidla, měřit jejich rychlost a udělovat pokuty příkazem na místě za některé druhy přestupků.

9.4 Spolupráce obcí a Policie ČR

Podle zákona o Policii České republiky³⁸ může útvar policie určený policejním prezidentem, respektive příslušným kraj- ským ředitelstvím, uzavřít písemnou **koordinační dohodu** s obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy ke společné- mu postupu při zabezpečování místního veřejného pořádku.

29) § 60 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

30) § 89 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

31) § 86 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

32) § 93 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

33) § 35 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

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

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

36) Jediná výjimka, kdy strážník může vykonávat svou působnost i mi- mo území obce, je při zabezpečení dopravy osob do zdravotnické- ho zařízení nebo do protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanice (§ 17a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii).

37) § 18 odst. 4 a 5 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii

38) § 16 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR

Praktickým projevem takových dohod jsou společné hlídky policistů a strážníků. Jedná se o nástroj, díky kterému lze dát spolupráci mezi obcí a Policií ČR jasný a pravidelný základ. Povaha těchto koordinačních veřejnoprávních smluv ovšem neodpovídá veřejnoprávním smlouvám podle správního řádu. Úkolem těchto dohod není přenášet výkon vlastní působnosti z obce na Policii ČR nebo naopak. Cílem je sdílená odpovědnost za záležitosti veřejného pořádku, kterou má Policie ČR a obecní policie. Úloha Policie ČR předcházet narušování veřejného pořádku je totiž podpůrná, hlavní působnost má obec (respektive obecní policie, pokud je zřízena). Teprve tehdy, pokud není obec schopna zajistit veřejný pořádek vlastními silami, nastupuje působnost Policie ČR.

Kromě toho platí, že Policie ČR je oprávněna požadovat od orgánů obce pomoc, a to zejména v podobě podkladů a informací. Orgány obce pak mají povinnost žádosti podané na základě zákona o Policii ČR³⁹ vyhovět. Policie informuje orgány obce o skutečnostech, které se dotýkají jejich činnosti a mohou vést k ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti⁴⁰. Starosta je oprávněn požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku⁴¹.

***Z praxe:** Příkladem spolupráce jsou například společné hlídky pražských strážníků a Policie ČR. Ty operovaly v centru Prahy a měly zasahovat především proti kapsářství, drogovému dealerství a prostituci.*

9.5 Shromažďování občanů

Shromažďování občanů upravuje zákon o právu shromažďovacím⁴², který dává občanům v souladu s Ústavním pořádkem ČR právo na **pokojně shromažďování**. Jde o jedno ze základních politických lidských práv.

Důležité je, že nikoliv každé sročení davu na veřejném prostranství je shromážděním. Shromáždění má sloužit k vyjadřování názorů, myšlenek, postojů atd. Často jsou však jako shromáždění oznamovány i čistě komerční či kulturní akce, což není v souladu se zákonem (viz i dále – hudební produkce).

V závislosti na rozsahu shromáždění se o problematiku starají obecní úřady, obecní úřady obcí II. typu, krajské úřady, popřípadě Ministerstvo vnitra. Shromáždění ovšem nejsou těmito orgány povolována, jsou jim pouze oznamována. **Narižemní obce** lze určit místa a dobu, ve kterých lze konat shromáždění bez oznámení. V určitých dalších případech není třeba ani oznámení, jako třeba v případech církevních shromáždění nebo shromáždění jmenovitě pozvaných v uzavřených budovách.

Shromáždění oznamuje tzv. **svolavatel**, a to nejméně **pět dní** před konáním shromáždění (méně pouze v odůvodněných případech, což může být například potřeba urychleně reagovat na aktuální situaci, kdy by pětidenní lhůta zmařila účel shromáždění). Nepřihlíží se ovšem k oznámením, která byla podána déle než šest měsíců před konáním shromáždění. Správní orgán posuzuje shromáždění s ohledem na zachování

veřejného pořádku, bezpečnosti, ústavnosti a zákonitosti účelu shromáždění. Správní orgán může za splnění podmínek stanovených v zákoně rozhodnout o omezení formy shromáždění tak, že **stanoví omezující podmínky**, například se to týká místa konání, času či zvolené trasy. Obce tak mohou lépe reagovat na případná problematická shromáždění již v předstihu, kdy nejsou naplněny podmínky pro zákaz shromáždění. S ohledem na zákonost a ústavnost účelu shromáždění (respektive z důvodů podle zákona o shromažďování) lze shromáždění **zakázat**. Zákaz shromáždění však bude vždy krajní možností. Obec by měla zvážit, zda nepostačuje stanovení omezujících podmínek pro shromáždění. Správní orgán tak musí učinit bezodkladně, nejpozději do tří pracovních dnů ode dne oznámení o shromáždění. Probíhající shromáždění může být správním orgánem nebo příslušníkem Policie ČR **rozpuštěno** ze zákonem stanovených důvodů, pokud například účastníci shromáždění páchají trestné činy nebo shromáždění směřuje k výzvě popírat osobní, politická či jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, náboženské vyznání atd. Pouhá skutečnost, že shromáždění nebylo oznámeno, být oznámeno být mělo, však sama o sobě nezakládá důvod pro jeho rozpuštění. Shromáždění může být rozpuštěno jen tehdy, jestliže nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz.⁴³ Rozpuštění shromáždění je vždy otázkou pečlivého zvažování skutečného účelu a průběhu shromáždění, přičemž důvody zrušení shromáždění musejí být účastníkům oznámeny.

Za průběh shromáždění odpovídá svolavatel, který k plnění svých povinností využívá **pořadatele**. Pro všechny tyto osoby, stejně jako pro účastníky shromáždění, stanovuje zákon povinnosti, jejichž porušení může být rovněž přestupkem.

Podrobnější informace uspořádalo Ministerstvo vnitra v **Manuálu pro obce k zákonu o právu shromažďovacím**⁴⁴. Za pozornost stojí problematika **kolize dvou shromáždění**, která byla upravena novelou zákona o právu shromažďovacím z roku 2016⁴⁵. Má-li se na stejném místě a ve stejnou dobu konat jiné shromáždění nebo veřejnosti přístupný kulturní, sportovní nebo jiný společenský podnik a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby nebo místa konání shromáždění, může správní orgán stanovit podmínky konání shromáždění. Stanovení těchto podmínek nesmí bránit v konání nebo splnění účelu dříve oznámeného shromáždění. Pokud nedošlo k dohodě mezi svolavateli nebo by stanovení podmínek konání „konkurenčních“ shromáždění bylo zjevně neúčelné, může správní orgán později oznámené shromáždění zakázat. Z toho plyne, že zákon o právu shromažďovacím neupřednostňuje určité typy shromáždění před jinými. Je-li zájem konat více shromáždění, která časově a místně kolidují, pak je de facto

39) § 18 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR

40) § 15 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR

41) § 103 odst. 4 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

42) zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

43) To však nic nemění na tom, že svolání či pořádání neoznamované shromáždění může být posouzeno jako přestupek.

44) Dostupný na webu Ministerstva vnitra www.mvcr.cz v sekci Dokumenty – Bezpečnostní hrozby, extremismus.

45) zákon č. 252/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

zvyhodněn ten, kdo podal oznámení o shromáždění jako první. Judikatura však dovodila, že pokud dříve ohlášené shromáždění je koncipováno jen jako obstrukční s jediným cílem blokovat daný prostor a čas jiným shromážděním, nepoživá takové shromáždění právní ochrany a později oznámené shromáždění nemůže být pro pouhou kolizi zakázáno⁴⁶.

Obce se často potýkají s problematikou **hudebních produkcí**. Jelikož výkon práva shromažďovacího slouží k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek, nebude většinou klasická hudební produkce pod pravidla tohoto zákona spadat (nebude se tedy jednat o shromáždění). Vždy je však nutné zvážit konkrétní účel akce. Například koncert spojený s vyjádřením politických názorů již pod pravidla zákona o právu shromažďovacím spadat může. Podrobněji k problematice hudebních produkcí se dočtete v materiálu Ministerstva vnitra nazvaném Přehled právní úpravy vztahující se k pořádání akcí typu technoparty⁴⁷.

Za zmínku také stojí, že v covidové době bylo právo na pokojné shromažďování omezovalo (až zakazováno), a to nejdříve na základě usnesení vlády a poté na základě mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví.⁴⁸

Časté otázky

1. Lze považovat za veřejné prostranství i část veřejně přístupného parku v centru obce, který patří soukromé osobě? Ano. Podle zákona⁴⁹ je veřejným prostranstvím

i park, který je každému přístupný bez omezení, slouží tedy obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

2. Může přestupková komise projednat přestupek urážky na cti, aniž by u poškozeného zjistila, zda s projednáním souhlasí? Ne. Až na výjimky lze projednání přestupku urážky na cti zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Pokud je poškozených víc, postačí souhlas jednoho z poškozených.

3. Lze si v obci rezervovat čas a místo shromáždění dne 1. května na pět let dopředu a znemožnit tak shromáždění konkurujícímu subjektu? Ne. Podle zákona⁵⁰ se k oznámením shromáždění, které svolavatel podá dříve než šest měsíců přede dnem konání shromáždění, nepřihlíží.

46) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2013, čj. 2 A 60/2013-26 49)

47) <http://www.mvcr.cz/soubor/prehled-pravni-upravy-vztahujici-se-k-poradani-akci-typu-technoparty.aspx>

48) Srov. např. opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020 č.j. MZDR 12745/2020-1, kterým bylo nahrazeno usnesení vlády ze dne 15. března 2020 č. 215 § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

49) § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

50) § 5 odst. 2 zákona č. 84/0190 Sb., o právu shromažďovacím

Související předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
- zákon č. 84/1990 Sb., o shromažďování
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- 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., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 2. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. 596 s. ISBN 978-80-7676-419-4.
- Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 224 s. ISBN: 978-80-7400-413-1.
- Damohorský, M.; et al.: *Právo životního prostředí*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2010. 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- Frumarová, K. et al.: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2018. 400 s. ISBN 978-80-7502-250-9.
- Furková, P.; et al.: *Tvorba obecně závazných vyhlášek: Praktický průvodce pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2013. 398 s. ISBN 978-80-7400-470-4.

- Hendrych, D.; et al.: *Správní právo: Obecná část*. Vyd. 9. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- Jemelka, L., M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. 1048 s. ISBN 978-80-7400-751-4.
- Jemelka, L., P. Vetešník.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 1056 s. ISBN 978-80-7400-772-9.
- Jurníková, J.; et al.: *Správní právo: Zvláštní část*. Vyd. 6. Brno: Muni press, 2010. 399 s. ISBN 9788021048478.
- Kliková, A., Havlan, P., Chadima, M., et al. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 650 s. ISBN 978-80-7478-943-4.
- Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J., Balounová, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. 368 s. ISBN 978-80-7676-302-9.
- Kopecký, M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s. ISBN 978-80-7552-720-2.
- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. 576 s. ISBN 978-80-7400-820-7.
- Kühn, Z. et al.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.
- Manuál Ministerstva vnitra pro obce k zákonu o právu shromažďovacím [online]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx>
- Mates, P.; et al.: *Základy správního práva trestního*. Vyd. 7. Praha: C. H. Beck, 2017. 272 s. ISBN 978-80-7400-680-7.
- Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR [online]. Dostupné z www.mvcr.cz/odk2
- Ondrušová, M., Vytopil, P., Ondruš, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Leges, 2018. 776 s. ISBN 978-80-7502-212-7.
- Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. 1152 s.
- Prášková, H.: *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. 448 s. ISBN 978-80-7502-221-9.
- Prášková, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. 446 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
- Přehled právní úpravy vztahující se k pořádání akcí typu technoparty [online]. Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Dostupný z <http://www.mvcr.cz/soubor/prehled-pravni-upravy-vztahujici-se-k-poradani-akci-typu-technoparty.aspx>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Jakým způsobem může obec vymábat dodržování čistoty veřejných prostranstvích? Např. úklid po psech?

Fyzická nebo právnická osoba se podle zákona o některých přestupcích dopustí přestupku proti veřejnému pořádku tím, že znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení. Za znečišťování lze považovat činnost, v jejímž důsledku se na veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení dostávají pevné nebo kapalné látky nebo jiné věci, které jsou v rozporu s účelem jejich užívání. Za tento přestupek lze udělit pokutu až 20 000 Kč.

Nelze ani vyloučit vydání obecně závazné vyhlášky k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranstvích, nicméně ukládané povinnosti by se bez dalšího neměly krýt s povinnostmi ukládanými zákonem o některých přestupcích, přičemž by nemělo docházet k překrývání předmětu a cíle regulace zákona o některých přestupcích na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1265>

Je možné, aby zastupitelstvo obce svým usnesením zakázalo požívání alkoholických nápojů na veřejném místě před prodejnou potravin?

Samotné usnesení zastupitelstva není dostačující formou. Zastupitelstvo obce však může schválit vydání obecně závazné vyhlášky ve vztahu k úpravě záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. K těmto tématům, které může obec zakázat nebo omezit, patří mj. konzumace alkoholu. Zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek pak obsahuje výslovné zmocnění obce obecně závaznou vyhláškou zakázat konzumaci alkoholických nápojů na veřejně přístupném místě nebo veřejnosti přístupné akci, pokud je toto místo nebo akce přístupná osobám mladším 18 let.

V rámci obecně závazné vyhlášky je nezbytné náležitě specifikovat veřejné prostranství, kterého se má zákaz týkat – ideálně nejen slovním popisem, ale též grafickým znázorněním v příloze, jedná-li se o složité popsatelné místo (nejde o jednu ulici, náměstí apod.), ale např. jen o určitou část veřejného prostranství před prodejnou.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3113>

Jakými normami je upraven tzv. noční klid? Jaké pravomoci má v tomto smyslu malá obec? Můžeme v případě porušení nočního klidu volat Policii ČR?

Doba nočního klidu je regulována zákonem jako doba od 22. do 6. hodiny, přičemž porušení nočního klidu je přestupkem proti veřejnému pořádku, za jehož spáchání lze uložit pokutu 10 000 Kč.

Obce mohou prostřednictvím obecně závazné vyhlášky taxativně stanovit výjimečné případy (zejména slavnosti nebo obdobné společenské akce), při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována.

V případě porušování nočního klidu je věcně příslušný k řízení o přestupku každý obecní úřad. V případě aktuálního řešení situace, kdy existuje podezření, že noční klid je porušován, se jeví jako nejvhodnější zavolání Policie České republiky.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1910>

Výjimka z nočního klidu se vztahuje pouze na konkrétní akci?

Výjimky z nočního klidu, tedy zkrácení doby nočního klidu, jež jsou uvedeny v obecně závazné vyhlášce o rušení nočního klidu se opravdu vztahují na konkrétní specifikované akce, které jsou ve vyhlášce dostatečně specifikovány. Obec uvedením dané výjimky ve své vyhlášce povoluje zkrácení doby nočního klidu během určité akce, pokud by byla jakákoliv akce narušující noční klid pořádána bez udělení této výjimky, jednalo by se o přestupek proti veřejnému pořádku. Ústavní soud se ve svém nálezu Pl. ÚS. 4/16 judikoval, že: „Nerušný odpočinku v noční době může být narušen opravdu jen ve výjimečných případech a je třeba tyto případy, kdy má být doma nočního klidu zkrácena, vymezit natolik určitě, aby lidé mohli počet a rozložení potenciálně částečně či úplně probdělých nocí v roce předpovídat“. Avšak u akce, u níž lze předpokládat, že se do ní zapojí značná část obyvatel obce (pálení čarodějnic, silvestrovská noc) je možné výjimku udělit pro celé území obce. Je nutné, aby obec ve vyhlášce specifikovala, zda se výjimka uděluje jen pro konkrétní jednu akci, nebo pro celé území obce.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3131>

10 Krizové řízení v České republice

Ing. Karel Malinovský

Matěj Zrucký

(kapitola požární ochrana)

„Krizové řízení je souborní řídicích činností orgánů krizového řízení zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s přípravou na krizové situace a jejich řešením nebo ochranou kritické infrastruktury.“¹ Tato definice z krizového zákona nemá dlouhou historii, stejně tak jako nemá dlouhou historii legislativní vymezení řešení mimořádných událostí a krizových situací.

V této kapitole se budeme věnovat základním otázkám, které se týkají krizového řízení v České republice, a to především z pohledu územních samosprávných celků. Zaměříme se hlavně na obce a zdůrazníme povinnosti a odpovědnosti orgánů krizového řízení při řešení krizových situací. Samostatnou část pak tvoří požární ochrana z pohledu obce, která obsahuje podrobný přehled směřující k jednotce požární ochrany sboru dobrovolných hasičů obce.

10.1 Stručná historie krizového řízení v České republice

Do počátku 20. století neznali lidé z hlediska dnešního pohledu jinou situaci, než mír nebo válku. Válka lidem pochopitelně přinášela největší utrpení, ale i v době míru se lidé museli vypořádávat s požáry, povodněmi, sesuvy půdy, haváriemi a jinými pohromami. Systém pro řešení těchto mimořádných událostí v dnešním slova smyslu neexistoval a v případě ztrát na životech, poškození zdraví nebo zničení majetku v důsledku živelních pohrom si lidé museli pomoci sami. Zásahy státu byly pouze výjimečné a řešení mimořádných událostí leželo většinou na bedrech dobrovolných hasičů a dalších spolků.

Teprve okolo roku 1935 můžeme zaznamenat první pokusy o ochranu obyvatelstva. Tehdy vznikla Civilní protiletectká obrana a začalo se rozvíjet vyrozumění a varování, a také ukrytí občanů. Tyto snahy však byly koncipovány výhradně z hlediska válečných konfliktů. Tento vývoj byl částečně přerušen po skončení 2. světové války a v Československu byla „civilní obrana“ plnohodnotně nastartována až přijetím zákona č. 40/1961 Sb., o obraně Československé socialistické republiky.²

Přijatá následná opatření – vyrozumění a varování, ukrytí občanů, ochrana proti zbraním hromadného ničení, vznik Hlavního úřadu civilní obrany a Regionálních úřadů civilní obrany a další opatření byla však stále řešena z hlediska válečných konfliktů.



Až kolem roku 1985 došlo ke snaze legislativně vymezit řešení mimořádných událostí a vznikaly první úvahy o integrovaném záchranném systému. Tento trend byl však přerušen po roce 1989, kdy zákonodárna i výkonná moc řešily jiné legislativní i praktické problémy a na rozvoj v oblasti krizového řízení se pozapomnělo.

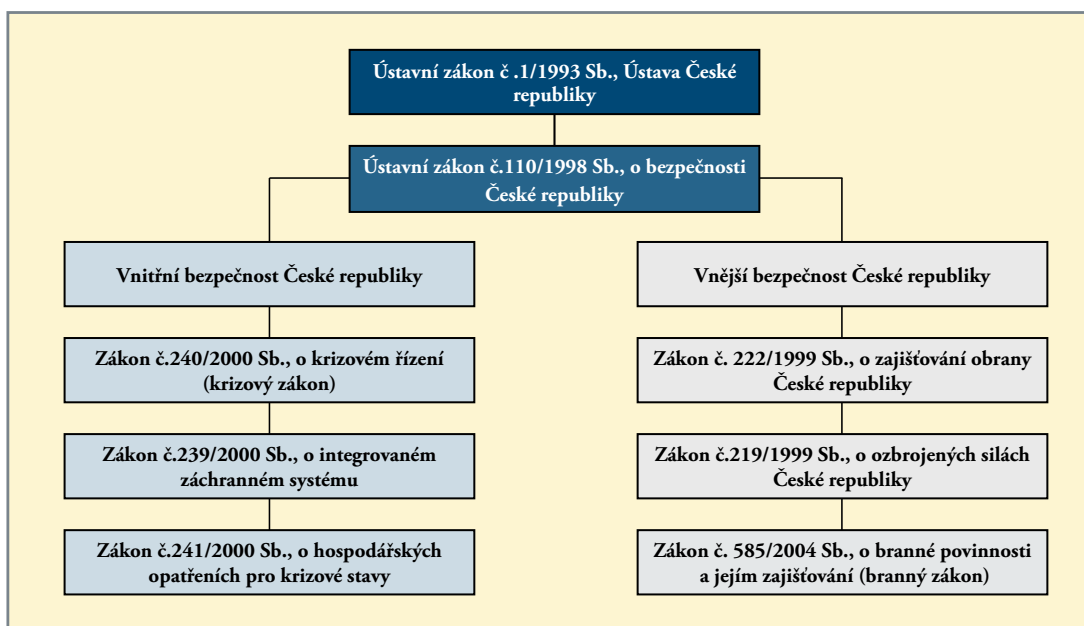
Přišly však katastrofální povodně v roce 1997, které na Moravě způsobily značné ztráty na životech a miliardové materiálové škody. Legislativa v roce 1997 v oblasti krizového řízení nebyla téměř žádná. V ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky byl v čl. 43 definován pouze válečný stav a v zákoně č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech bylo pouze ustanovení, že přednosta okresního úřadu může „nařízením okresního úřadu pro území okresu nebo jeho části vyhlásit stav ohrožení.“³ V tomto zákoně byla i zmínka o integrovaném záchranném systému i o havarijním plánu okresu. Prováděcí právní předpisy, které by dále specifikovaly oblast řešení mimořádných událostí, však nebyly realizovány.

1) § 2 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

2) § 15 zákona č. 40/1961 Sb., o obraně Československé socialistické republiky

3) § 5 zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech

Obr. 10.1. Základní legislativní architektura krizového řízení v České republice



Tak se stalo, že žádný z přednostů okresních úřadů postižených povodněmi stav ohrožený nevyhlásil. Vláda pak musela přijmout zásadní opatření a řešení povodně v roce 1997 svěřila do rukou Armády České republiky. Nutno přiznat, že představitelé Armády České republiky svou koordinační roli zvládli, ale absenci legislativy v oblasti krizového řízení již nebylo možné dále tolerovat.

Následovala rozsáhlá legislativní opatření a v roce 1998 byl přijat ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který odstartoval tvorbu legislativy krizového řízení.

10.2 Legislativní architektura krizového řízení

Legislativní architektura krizového řízení je ukázána na obrázku 10.1.

Na ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky navázaly v roce 1999 zákony zajišťující vnější bezpečnost a v roce 2000 zákony zajišťující vnitřní bezpečnost. Původní zákon č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních úřadech (branný zákon) byl po zrušení základní vojenské služby v roce 2003 zrušen a nahrazen novým branným zákonem. K těmto zákonům pochopitelně patří i základní zákony týkající se složek integrovaného záchranného systému (zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě).

Nemůžeme pominout i další související zákony, které se týkají krizového řízení a využívají se při řešení mimořádných událostí a krizových situací, jako např. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon) – ochrana před povodněmi, zákon

č. 263/2016 Sb., atomový zákon – radiční havárie, zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi – řešení chemických havárií, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví – řešení pandemií, zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči (veterinární zákon) – náказы zvířat, zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a další.

Právní rámec krizového řízení pochopitelně doplňují i zákony určující působnost veřejné správy v této oblasti, zejména zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

10.3 Mimořádná událost, krizová situace, krizové stavy

Mezi základní pojmy v oblasti krizového řízení patří pojmy „mimořádná událost“, „krizová situace“ a „krizový stav“.

Mimořádná událost je škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činnostmi člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací.⁴

Na základě Analýzy hrozeb pro Českou republiku⁵ bylo stanoveno 22 typů mimořádných událostí, pro které lze odůvodněně předpokládat vyhlášení krizového stavu. Pro tyto mimo-

4) § 2 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

5) Usnesení vlády ze dne 27. dubna 2016 č. 369 k Analýze hrozeb pro Českou republiku

Tab. 10.2. Přehled mimořádných událostí s nepřijatelným rizikem

č.	Mimořádná událost	Odpovědnost
1.	Dlouhodobé sucho	Ministerstvo životního prostředí
2.	Extrémně vysoké teploty	Ministerstvo životního prostředí
3.	Přívalová povodeň	Ministerstvo životního prostředí
4.	Vydatné srážky	Ministerstvo životního prostředí
5.	Extrémní vítr	Ministerstvo životního prostředí
6.	Povodeň	Ministerstvo životního prostředí
7.	Epidemie - hromadné nákazy osob	Ministerstvo zdravotnictví
8.	Epifytie - hromadné nákazy polních kultur	Ministerstvo zemědělství
9.	Epizootie – hromadné nákazy zvířat	Ministerstvo zemědělství
10.	Narušení dodávek potravin velkého rozsahu	Ministerstvo zemědělství
11.	Narušení funkčnosti významných systémů elektronických komunikací	Český telekomunikační úřad
12.	Narušení bezpečnosti informací kritické informační infrastruktury	Národní bezpečnostní úřad
13.	Zvláštní povodeň	Ministerstvo zemědělství
14.	Únik nebezpečné chemické látky ze stacionárního zařízení	Ministerstvo životního prostředí
15.	Narušení dodávek pitné vody velkého rozsahu	Ministerstvo zemědělství
16.	Narušení dodávek plynu velkého rozsahu	Ministerstvo průmyslu a obchodu
17.	Narušení dodávek ropy a ropných produktů velkého rozsahu	Správa státních hmotných rezerv
18.	Radiační havárie	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
19.	Narušení dodávek elektrické energie velkého rozsahu	Ministerstvo průmyslu a obchodu
20.	Migrační vlny velkého rozsahu	Ministerstvo vnitra
21.	Narušování zákonnosti velkého rozsahu (včetně terorismu)	Ministerstvo vnitra
22.	Narušení finančního a devizového hospodářství státu velkého rozsahu	Ministerstvo financí

řádné události zpracovaly odpovědné ústřední správní úřady typové plány, které se staly základní součástí všech krizových plánů. Přehled je uveden v tabulce 10.2 nahoře.

Krizová situace je mimořádná událost podle zákona o integrovaném záchranném systému, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (dále jen „krizový stav“).⁶

Krizový stav je právní kategorie. V současné době existují v České republice čtyři krizové stavy:

- **stav nebezpečí**
- **nouzový stav**
- **stav ohrožení státu**
- **válečný stav**

Krizové stavy se vyhláší proto, aby se pravomoci a kompetence podle zákona č. 240/ 2000 Sb., o krizovém řízení a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky dostaly do rukou orgánů krizového řízení.

Za dobu existence České republiky byly vyhlášeny hejtmány **stavy nebezpečí** z těchto důvodů:

- 28krát z důvodů povodní
- 4krát z důvodů sesuvu půdy
- 2krát z důvodu nálezu nebezpečných látek
- 2krát z důvodu extrémního větru (tornáda)
- 1krát z důvodu poruchy vodního díla
- 1krát z důvodu afrického moru prasat

Z přehledu je patrné, že povodně jsou v České republice nejčastější mimořádnou událostí, při které byl vyhlášen hejtmány krajů stav nebezpečí.

Nouzový stav vyhlásila vláda České republiky z následujících důvodů:

- v roce 2002 z důvodů rozsáhlých povodní pro území 5 krajů a pro hlavní město Praha,
- v roce 2006 z důvodů rozsáhlých povodní pro území 7 krajů,

6) § 2 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

Tab. 10.3. Přehled krizových stavů v České republice

Název	Podle zákona	Vyhlašuje	Definice	Pro území	Doba trvání
Válečný stav	Ústavní zákon č.1993/1 Sb., Ústava České republiky Ústavní zákon č.1998/110 Sb., o bezpečnosti České republiky	Parlament České republiky	Je-li Česká republika napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení ⁷	Celý stát	Není omezeno
Stav ohrožení státu	Ústavní zákon č.1998/110 Sb., o bezpečnosti ČR	Parlament České republiky na návrh vlády	Je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy ⁸	Celý stát, omezené území státu	Není omezeno
Nouzový stav	Ústavní zákon č.1998/110 Sb., o bezpečnosti České republiky	Vláda (předseda vlády)	V případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost ⁹	Celý stát, omezené území státu	Nejdéle 30 dnů (prodloužení se souhlasem poslanecké sněmovny)
Stav nebezpečí	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení	Hejtman kraje	Jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury ¹⁰	Celý kraj, část kraje	Nejdéle 30 dnů (prodloužení se souhlasem vlády)

- v roce 2007 z důvodů orkánu Kyrill pro území 8 krajů,
- v roce 2013 z důvodů rozsáhlých povodní pro území 6 krajů a pro hlavní město Praha,
- v roce 2020 a 2021 opakovaně z důvodů koronavirové pandemie způsobené virem SARS-CoV-2 pro celé území České republiky,
- v roce 2022 z důvodu ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu pro celé území České republiky.

Stav ohrožení státu a válečný stav doposud nebyl vyhlášen a lze si jen přát, aby k tomu nikdy nedošlo. Vyhlášením těchto krizových stavů by do rukou orgánů krizového řízení a především do rukou vlády přešly rozsáhlé kompetence a pravomoci týkající se zajištění vnější bezpečnosti České republiky.

10.4 Orgány krizového řízení a jejich základní povinnosti

Orgány krizového řízení jsou orgány, které mají rozsáhlé kompetence při přípravě na řešení krizových situací a zejména

na při řešení krizové situace. V přehledu jsou popsány orgány krizového řízení a zdůrazněny jejich některé základní kompetence.

Na ústřední úrovni:

- **Vláda České republiky**
 - zřizuje Bezpečnostní radu státu a Ústřední krizový štáb,
 - rozhoduje o vyhlášení nouzového stavu.
- **Ministerstva a jiné ústřední správní úřady**
 - zřizují pracoviště krizového řízení,
 - zpracovávají krizový plán,
 - zřizují krizový štáb.
- **Česká národní banka**
 - zřizuje krizový štáb,
 - zpracovává krizový plán.

7) čl. 43 ústavního zákona č.1/1993 Sb., Ústava České republiky

8) čl. 7 ústavního zákona č.110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

9) čl. 5 ústavního zákona č.110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

10) § 3 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

Na úrovni kraje:

■ **Hejtman kraje**

- zřizuje a řídí bezpečnostní radu kraje,
- zřizuje a řídí krizový štáb kraje,
- schvaluje po projednání v bezpečnostní radě kraje krizový plán kraje,
- schvaluje po projednání v bezpečnostní radě kraje dílčí plán obrany kraje,
- vyhláší stav nebezpečí a je oprávněn nařídit opatření podle krizového zákona.¹¹

■ **Krajský úřad**

- zřizuje pracoviště krizového řízení.

■ **Hasičský záchranný sbor kraje**

- zpracovává krizový plán kraje,
- zpracovává krizové plány obcí s rozšířenou působností.

■ **Policie České republiky**

- zajišťuje připravenost k řešení krizových situací spojených s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem.

Na úrovni obce s rozšířenou působností:

■ **Starosta obce s rozšířenou působností**

- zřizuje a řídí bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností,
- zřizuje a řídí krizový štáb obce s rozšířenou působností,
- schvaluje po projednání v bezpečnostní radě kraje krizový plán obce s rozšířenou působností,
- schvaluje po projednání v bezpečnostní radě dílčí plán obrany obce s rozšířenou působností,
- plní úkoly stanovené hejtmánem a orgány krizového řízení při přípravě na krizové situace a při jejich řešení.

■ **Obecní úřad obce s rozšířenou působností**

- zřizuje pracoviště krizového řízení.

Na úrovni obce:

■ **Starosta obce**

- může zřídit krizový štáb obce jako svůj pracovní orgán,
- zajišťuje provedení krizových opatření v podmínkách obce.

■ **Obecní úřad**

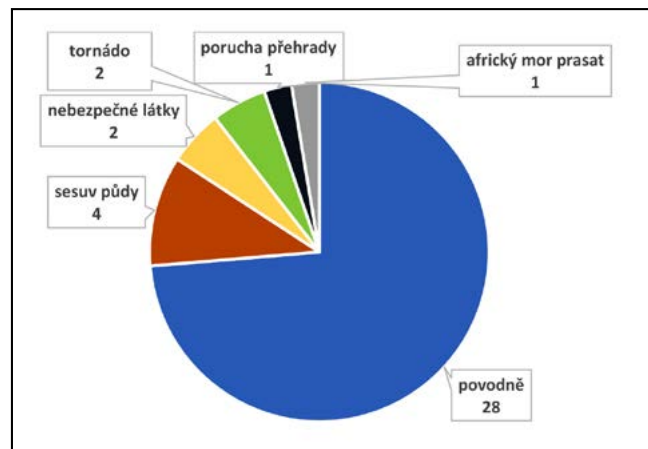
- organizuje přípravu obce na krizové situace a plní úkoly stanovené krizovým zákonem.

Krizový zákon ukládá starostovi obce povinnosti zejména v době krizového stavu.

V době krizového stavu starosta obce¹²

- a) zabezpečuje **varování a informování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím** a vyzkoušení orgánů krizového řízení, pokud tak již neučinil hasičský záchranný sbor kraje,
- b) **nařizuje a organizuje evakuaci** osob z ohroženého území obce,
- c) **organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití** obyvatelstva,
- d) zajišťuje organizaci dalších opatření nezbytných pro řešení krizové situace.

Obr. 10.4. Důvody vyhlášení stavů nebezpečí v České republice od roku 2000 dosud



Krizový zákon pamatuje i na situaci, kdy starosta neplní v době krizového stavu své povinnosti (nebo tyto povinnosti nemůže plnit). V takovém případě může hejtman převést výkon povinností podle krizového zákona na předem stanovenou dobu na zmocněnce, kterého za tím účelem jmenuje. O této skutečnosti hejtman neprodleně informuje orgány obce a ministra vnitra, který může rozhodnutí hejtmána zrušit.

Mimo citované orgány krizového řízení nesmíme zapomenout na další orgány obce – zastupitelstvo a radu. Tyto orgány se podílejí na připravenosti obce na řešení krizových situací, byť v krizovém zákoně povinnosti nemají. V této souvislosti je nutné upozornit, že **v době vyhlášeného krizového stavu** se informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce zveřejní na úřední desce obecního úřadu alespoň **po dobu 2 dnů** před zasedáním zastupitelstva obce. Záležitosti, které se netýkají vyhlášeného krizového stavu mohou být na tomto zasedání projednávány pouze tehdy, jestliže byla informace zveřejněna nejméně 7 dnů před zasedáním zastupitelstva obce.¹³ Podobná úprava se týká i zastupitelstva kraje.¹⁴

Jinými slovy starosta obce nebo hejtman kraje v době krizového stavu nemusí čekat na zákonnou lhůtu 7 dní (resp. 10 dní u kraje). Může svolat zastupitelstvo obce (kraje) do 2 dnů, ale musí se na něm projednávat pouze otázky řešení krizové situace.

Je nutné zdůraznit zvláštnosti vztahů mezi orgány krizového řízení **při řešení krizové situace za krizového stavu**. Zatímco v běžném životě se řídí vztahy mezi orgány územních samosprávných celků na základě spolupráce, metodické činnosti a kontrolní činnosti podle příslušných zákonů (jeden územní samosprávný celek není nadřízen druhému), za krizového stavu jsou vztahy podle krizového zákona definovány na základě nadřízenosti a podřízenosti, dalo by se v podstatě charakterizovat jako vojenský způsob řízení.

11) § 14 zákona č.240/2000 Sb., o krizovém řízení

12) § 21 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

13) § 93 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

14) § 42 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích

Tab. 10.5. Krizový plán, havarijní plán, vnější havarijní plán

Název plánu	Zpracovává	Schvaluje	Legislativa
Krizový plán kraje	Hasičský záchranný sbor kraje v součinnosti s organizačními složkami státu, orgánů územních samosprávných celků, právnických a podnikajících fyzických osob	Hejtman kraje	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení
Krizový plán ORP		Starosta ORP	
Havarijní plán kraje		Hejtman kraje	Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému
Havarijní plán ORP		Starosta ORP	
Vnější havarijní plán		Starosta ORP (hejtman – pokud zóna havarijního plánování přesahuje území jednoho správního obvodu ORP)	Zákon č. 239/2000 Sb., o IZS, zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií, zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon

Hejtman v době nouzového stavu a stavu ohrožení státu zajišťuje provedení stanovených krizových opatření v podmínkách kraje. **Správní úřady se sídlem na území kraje a právnické osoby a podnikající fyzické osoby jsou povinny stanovená krizová opatření plnit.**¹⁵

Starosta obce s rozšířenou působností zajišťuje za krizové situace provedení stanovených krizových opatření v podmínkách správního obvodu obce s rozšířenou působností. **Správní úřady se sídlem na území správního obvodu obce s rozšířenou působností a právnické a podnikající fyzické osoby jsou povinny stanovená krizová opatření plnit. Starosta obce s rozšířenou působností také plní úkoly stanovené hejtmánem** a orgány krizového řízení při přípravě na krizové situace a při jejich řešení.¹⁶

Starosta obce zajišťuje za krizové situace provedení stanovených krizových opatření v podmínkách správního obvodu obce. **Správní úřady se sídlem na území obce, právnické osoby a podnikající fyzické osoby jsou povinny stanovená krizová opatření plnit. Starosta obce plní úkoly stanovené starostou obce s rozšířenou působností** a orgány krizového řízení při přípravě na krizové situace a při jejich řešení a úkoly a opatření uvedené v krizovém plánu obce s rozšířenou působností.¹⁷

Na závěr této části je potřebné zdůraznit specifické **postavení hlavního města Prahy**. Primátor hlavního města Prahy má v souladu s krizovým zákonem¹⁸ pravomoci a kompetence na úrovni hejtmána kraje. Magistrát hlavního města Prahy pak má v oblasti krizového řízení kompetence krajského úřadu. Městské části hlavního města Prahy potom mají v oblasti krizového řízení kompetence stejné jako obecní úřad obce s rozšířenou působností a starosta městské části hlavního města Prahy má kompetence starosty obce s rozšířenou působností.

Ostatní statutární města a jejich primátoři mají v oblasti krizového řízení kompetence na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností, resp. starosty obce s rozšířenou působností.

10.5 Základy krizového plánování

Krizové plánování je ucelený soubor postupů, metod a opatření, které orgány krizového řízení užívají při přípravě na řešení a při řešení krizových situací. Z praktického hlediska můžeme krizové plány rozdělit takto:

Krizový plán je souhrn krizových opatření a postupů k řešení **krizových situací**.¹⁹

Havarijní plán je plán k provádění záchranných a likvidačních prací na území kraje (pro řešení **mimořádných událostí**).²⁰

Vnější havarijní plán je plán k provádění záchranných a likvidačních prací **v okolí zdroje nebezpečí**.²¹

Z hlediska obce je důležité, aby měl starosta obce i občané přehled o možném ohrožení obce a o přijatých krizových opatřeních, která se týkají konkrétní obce. Zákon o krizovém řízení tuto povinnost definuje takto: „**Hasičský záchranný sbor kraje seznamuje obce** a právnické nebo fyzické osoby **na jejich žádost** s charakterem možného ohrožení, s připravenými krizovými opatřeními a se způsobem jejich provedení.“²² Znalost možného ohrožení a přijatých opatřeních je ještě důležitější, pokud obec leží v tzv. **zóně havarijního plánování**.

Zóna havarijního plánování je v České republice stanovena u těchto zdrojů nebezpečí:

- Jaderná elektrárna Dukovany, Jaderná elektrárna Temelín podle zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon,
- organizace podléhající zákonu č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi.

15) § 14 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

16) § 18 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

17) § 21 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

18) § 3 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

19) § 9 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

20) § 10 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

21) § 10 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

22) § 15 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

V zónách havarijního plánování jaderných elektráren je zpracován, pravidelně aktualizován a procvičován vnější havarijní plán a všichni občané žijící v zóně havarijního plánování dostávají každoročně příručku o základních informacích pro případ havárie.

Podobně je to i v zónách havarijního plánování v okolí jiných zdrojů nebezpečí podle zákona o prevenci závažných havárií.

Obec, která leží nebo bude ležet v zóně havarijního plánování, musí rovněž krajskému úřadu zaslat své **vyjádření k návrhu bezpečnostní dokumentace** a zajistit i veřejné nahlížení občanů do bezpečnostní dokumentace. „Dotčená obec oznamuje veřejnosti na úřední desce a způsobem v místě obvyklým do 15 dnů ode dne doručení návrhu bezpečnostní dokumentace, kdy a kde lze do návrhu bezpečnostní dokumentace nahlížet, činit si z něj výpisy, opisy nebo kopie. Veřejné nahlížení do návrhu bezpečnostní dokumentace musí být umožněno po dobu 30 dnů ode dne jejich oznámení. V této lhůtě může každý uplatnit k návrhu bezpečnostní dokumentace písemné připomínky.“²³ Tím je zajištěna účast veřejnosti při zpracovávání bezpečnostní dokumentace organizací podléhajících zákonu o prevenci závažných havárií.

Pokud toto pravidlo není respektováno a obec ani občané se nevyjádří, může nastat situace, kdy se v obci nebo v blízkosti obce začne budovat nová provozovna podle již schválené dokumentace a teprve potom se objeví připomínky nebo protesty občanů, kteří se v průběhu schvalování k bezpečnostní dokumentaci nevyjádřili.

Příklad zóny havarijního plánování je uveden na obrázku 10.6. Pro označenou zónu je zpracován vnější havarijní plán, ve kterém jsou uplatněny požadavky na ochranu obyvatelstva. S podstatnými údaji z vnějšího havarijního plánu by měl být seznámen každý občan žijící v zóně havarijního plánování.

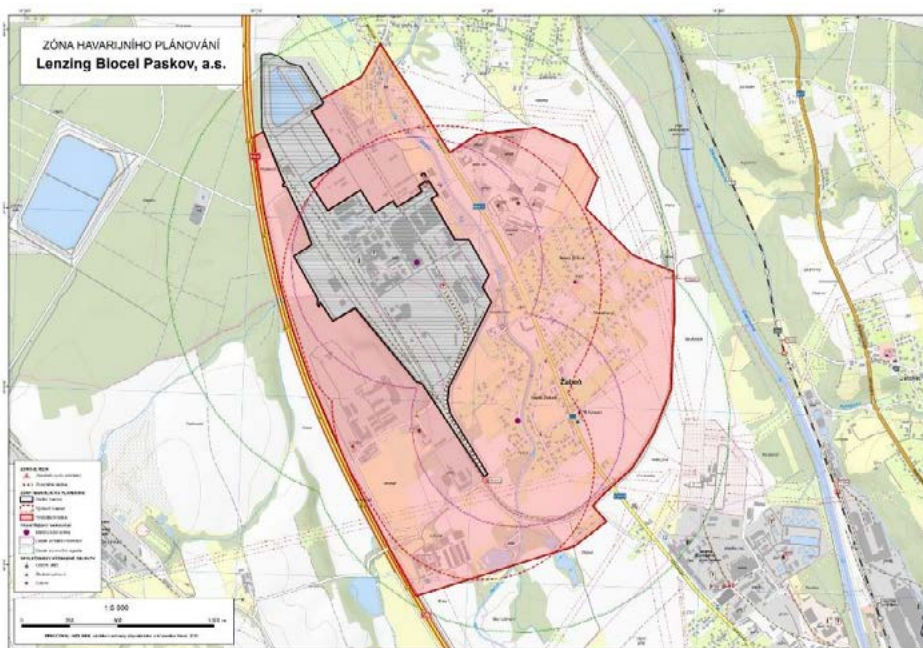
Oblast krizového plánování je poměrně komplikovaný proces. Z hlediska starosty obce je doporučováno obrátit se na pracovníka krizového řízení příslušné obce s rozšířenou působností a seznámit se s možnými zdroji rizik a s přijatými opatřeními, která jsou zahrnuta v krizových plánech, havarijních plánech, případně ve vnějších havarijních plánech.

10.6 Ochrana obyvatelstva

Ochrana obyvatelstva je plnění úkolů civilní ochrany zejména varování, evakuace, ukrytí a nouzové přežití obyvatelstva a další opatření k zabezpečení ochrany jeho života, zdraví a majetku.²⁵

Ochrana obyvatelstva původně vychází z čl. 61 Dodatko-

Obr. 10.6. Zóna havarijního plánování Biocel Paskov²⁴



vého protokolu k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních konfliktů. V tomto dodatkovém protokolu je definice:

„Civilní obrana je plnění některých nebo všech níže uvedených humanitárních úkolů, jejichž cílem je chránit civilní obyvatelstvo před nebezpečím, pomoci mu odstranit bezprostřední účinky nepřátelských akcí nebo pohrom a také vytvořit nezbytné podmínky pro jeho přežití.“ Těmito úkoly jsou:

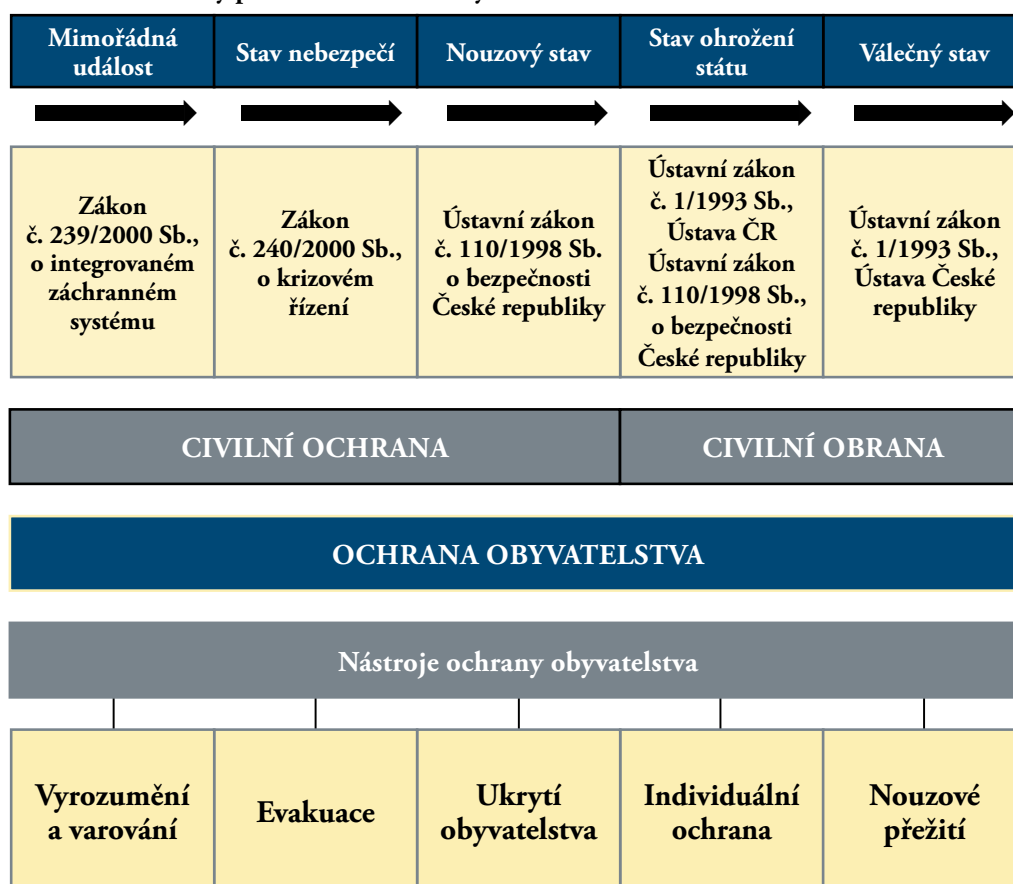
- hlásné služby,
- evakuace,
- organizování a poskytování úkrytů,
- zatemňování,
- záchranné práce,
- zdravotnické služby včetně první pomoci a také náboženská pomoc,
- boj s požáry,
- zjišťování a označování nebezpečných oblastí,
- dekontaminace a podobná ochranná opatření,
- poskytování nouzového ubytování a zásobování,
- okamžitá pomoc při obnově a udržování pořádku v postižených oblastech,
- okamžitá oprava nezbytných veřejných zařízení,
- bezodkladné pohřební služby,
- pomoc při ochraně předmětů nezbytných k přežití,
- doplňující činnost nezbytná k splnění výše uvedených úkolů

23) § 17 zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi

24) Dostupné z <https://www.hzscr.cz/clanek/zony-havarijního-plánování.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

25) § 2 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

Obr. 10. 7. Celkový pohled na ochranu obyvatelstva



včetně plánování a organizování, ale neomezující se pouze na tuto činnost.²⁶

V současné době pod komplexním pojmem „ochrana obyvatelstva“ chápeme ochranu obyvatelstva při řešení mimořádných událostí a krizových situací (stav nebezpečí, nouzový stav) – **civilní ochrana** a ochranu obyvatelstva při řešení válečných konfliktů (stav ohrožení státu a válečný stav) – **civilní obrana**. Schematické znázornění je uvedeno na obrázku 10.7.

Jedním ze základních nástrojů ochrany obyvatelstva je **vyrozumění a varování**. V současné době existuje v České republice jednotný varovný signál „**všeobecná výstraha**“, což je kolísavý tón v délce 140 vteřin, který je spuštěn až třikrát v tříminutových intervalech. Signál „**zkouška sirén**“ (trvalý tón v délce 140 vteřin) není varovným signálem a provádí se zpravidla každou první středu v měsíci ve 12 hodin. Vyrozumění a varování je zajišťováno cestou jednotného systému varování a vyrozumění (dále jen JSVV), který provozuje Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR. Vyrozumívací centra jsou na stupni operačních a informačních středisek hasičských záchranných sborů krajů. Koncovými prvky varování jsou pak elektromechanické sirény, elektronické sirény a především **místní informační systémy – obecní rozhlas**.

Obecní rozhlas napojené na jednotný systém vyrozumění a varování jsou rozhodujícím prvkem, který zajišťuje splnění povinnosti starosty obce „zabezpečit varování a informování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím“. Ostatní prostředky (např. SMS na mobilní telefony) jsou pouze podpůrné prostředky (např. pro domovy pro seniory, domovy s pečovatelskou službou apod.). V dnešní době jsou moderní bezdrátové rozhlas budovány s pomocí dotací krajů nebo s pomocí dotací operačního programu životního prostředí (ochrana před povodněmi). V případě nejmenších obcí někdy vybudování obecního rozhlasu napojeného na JSVV přesahuje finanční možnosti obce. V takovém případě musí být vyrozumění a varování zabezpečeno jinými prostředky – přenosné megafony, mobilní sirény, jiné mobilní prostředky apod.

Evakuace je přemístění osob, zvířat, předmětů kulturní hodnoty, technického zařízení, případně strojů, materiálu a nebezpečných látek z míst ohrožených do míst, která zajišťují pro evakuované obyvatelstvo náhradní ubytování a stravování, pro zvířata ustájení a pro věci uskladnění. Na evakuaci můžeme pohlízet z různých hledisek:

26) čl. 61 Dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (Protokol I), přijatého v Ženevě dne 8. června 1977 a publikovaného sdělením pod č. 168/1991Sb.

Z hlediska rozsahu:

- objektová – zpravidla nařizuje velitel zásahu (např. při požáru objektu),
- plošná – zpravidla nařizuje starosta při řešení krizové situace (např. povodeň).

Z hlediska doby trvání:

- krátkodobá – do 24 hodin,
- dlouhodobá – více než 24 hodin (zde je nutné již zabezpečit veškerá opatření k zajištění nouzového přežití).

Z hlediska organizace:

- samovolná (neorganizované opuštění ohroženého objektu nebo území),
- řízená (jsou vytvořeny základní orgány pro řízení evakuace).

V případě řešení mimořádné události, kdy evakuaci nařizuje velitel zásahu, je povinností starosty tuto evakuaci zabezpečit a zabezpečit nouzové přežití občanů obce. V případě řešení krizové situace je **povinností starosty tuto evakuaci nařídit a organizovat** (typické základní opatření při povodni).²⁷ Z hlediska starosty obce je nejsložitější **plošná dlouhodobá samovolná evakuace**. Tato evakuace se vyskytuje většinou při povodních a klade zvýšené nároky na činnost starosty obce, povodňové komise, případně na činnost krizového štábu.

Ukrytí obyvatelstva je dominantně založeno na improvizovaném způsobu ochrany, tj. na improvizovaném ukrytí.²⁸ K ukrytí obyvatelstva v souvislosti s hrozbami nevojenského charakteru jsou využívány přirozené ochranné vlastnosti staveb (např. sklepy). Po dobu vyhlášeného stavu ohrožení státu nebo válečného stavu je plánováno využití stálých úkrytů včetně ochranných systémů podzemních dopravních staveb (např. metro) i využití improvizovaných úkrytů. Přehled úkrytů je uveden v havarijním plánu kraje a je dostupný prostřednictvím pracovníka krizového řízení obce s rozšířenou působností.

Individuální ochrana při řešení mimořádných událostí a při vyhlášeném stavu nebezpečí nebo nouzovém stavu je řešena využitím prostředků improvizované ochrany dýchacích cest, očí a povrchu těla. V tomto případě se jedná o využití vhodných součástí oděvu, které jsou k dispozici v každé domácnosti, např. navlhčený kapesník, ručník, kapuce, čepice, kukla, igelitka, lyžařské brýle, holínky, gumové rukavice apod.

Za stavu ohrožení státu a válečného stavu se provádí výdej prostředků individuální ochrany pro vybrané kategorie osob:

- dětské ochranné vaky pro děti do 1,5 roku,
- dětské ochranné kazajky pro děti od 1,5 do 6 let,
- dětské ochranné masky pro děti od 1,5 do 18 let,
- ochranné masky pro osoby umístěné ve zdravotnických a sociálních zařízeních,
- ochranné masky pro doprovod těchto osob.²⁹

Tyto prostředky individuální ochrany jsou zabezpečovány cestou Hasičského záchranného sboru České republiky.

Nouzové přežití zpravidla navazuje na provedení evakuaci. Součástí nouzového přežití je nouzové ubytování, nouzové zásobování základními potravinami, nouzové zásobování

pitnou vodou a zajištění nouzových základních služeb včetně nouzových dodávek energií. Zajištění nouzového přežití je jedním z nejsložitějších opatření ochrany obyvatelstva. Nouzové přežití se zajišťuje v předem dohodnutých veřejných i soukromých objektech, v prozatímních zařízeních, ve stanových táborech, v prozatímních přístřešcích nebo pojízdných zařízeních. Smluvně zajištěné objekty jsou součástí havarijních plánů.

Z praktických zkušeností jsou nevhodnější pro nouzové přežití všechna zařízení hotelového typu nebo internátního ubytování s možností přípravy stravy. Odpadne pak řada starostí a problémů se zajištěním hygienických nebo zdravotních opatření. Např. v případě evakuace po výbuších ve Vlachovicích – Vrbětčích byli evakuovaní občané ubytováni v Luhačovicích v lázeňských domech bez ohledu na zpracované plány a bez ohledu na finanční náročnost. Nouzové přežití v provizorních zařízeních s sebou vždy nese riziko nepředvídatelných problémů.

Každý starosta obce by se měl alespoň seznámit s objekty, které jsou předběžně dohodnuty pro nouzové přežití občanů obce. V zónách havarijního plánování jaderných elektráren jsou tyto objekty přesně stanoveny včetně evakuačních tras v případě radiační havárie.

Na závěr uvedeme citaci ze zákona:

„Starosta obce při provádění záchranných a likvidačních prací

- a) zajišťuje varování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím,
- b) organizuje po dohodě s velitelem zásahu nebo se starostou obce s rozšířenou působností evakuaci osob z ohroženého území obce,
- c) organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatel obce,
- d) je oprávněn vyzvat právnické a fyzické osoby k poskytnutí osobní nebo věcné výpomoci.“³⁰

10.7 Integrovaný záchranný systém

Integrovaný záchranný systém (IZS) je koordinovaný postup jeho složek při přípravě na mimořádné události a při provádění záchranných a likvidačních prací.³¹

Základní složky integrovaného záchranného systému jsou:

- Hasičský záchranný sbor České republiky a jednotky požární ochrany zařazené do plošného pokrytí kraje jednotkami požární ochrany,
- poskytovatelé zdravotnické záchranné služby,
- Policie České republiky.

27) § 21 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

28) Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2025 s výhledem do roku 2030, str. 20

29) § 17 vyhlášky č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva

30) § 16 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

31) § 2 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

Ostatní složky integrovaného záchranného systému jsou:

- vyčleněné síly a prostředky ozbrojených sil (např. síly a prostředky Armády České republiky vyčleněné ve prospěch IZS),
- ostatní ozbrojené bezpečnostní sbory (např. vězeňská služba, obecní a městská policie),
- ostatní záchranné sbory (např. záchranné sbory Báňské záchranné služby),
- orgány ochrany veřejného zdraví (např. krajské hygienické stanice),
- havarijní, pohotovostní, odborné a jiné služby (služby plynárenské, elektrikářské, vodárenské, pohřební, služby pro likvidaci nebezpečných látek-Dekonta apod.),
- zařízení civilní ochrany (zřizované obcemi),
- neziskové organizace a sdružení občanů, která lze využít k záchranným a likvidačním pracím (např. Český červený kříž, Horská služba, Vodní záchranná služba, Speleologická záchranná služba, Svaz záchranných brigád kynologů, Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska, humanitární organizace Adra, Člověk v tísni, Lékaři bez hranic, Charita a další).

Z pohledu obcí je důležité, že **jednotka požární ochrany sboru dobrovolných hasičů obce zřizovaná obcí v samostatné působnosti je základní složkou IZS**, pokud je zařazena do plošného pokrytí kraje jednotkami požární ochrany. Postavení této jednotky bude rozebráno v části požární ochrana.

Integrovaný záchranný systém se použije v přípravě na vznik mimořádné události a při potřebě provádět současně záchranné a likvidační práce **dvěma anebo více složkami integrovaného záchranného systému**.

Specifické postavení při koordinaci složek IZS mají operační a informační střediska integrovaného záchranného systému, kterými jsou operační a informační střediska hasičského záchranného sboru kraje a operační a informační středisko generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky.

Při zásahu složek IZS probíhá jejich koordinace na třech úrovních:

- **taktická úroveň** – velitel zásahu v místě nasazení,
- **operační úroveň** – územně příslušné operační a informační středisko,
- **strategická úroveň** – **starosta obce s rozšířenou působností, hejtman kraje** nebo Ministerstvo vnitra.

Starosta obce s rozšířenou působností koordinuje záchranné a likvidační práce při řešení mimořádné události vzniklé ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností, pokud jej velitel zásahu o koordinaci požádal. Pro koordinaci záchranných a likvidačních prací může starosta obce s rozšířenou působností použít krizový štáb své obce.³² Účelem této koordinace na strategické úrovni je zapojení prostředků obce v souladu s potřebami záchranných a likvidačních prací a **zejména zajištění ochrany obyvatelstva**. Starosta obce s rozšířenou působností nezasahuje do taktické a operační úrovně koordinace. Koordinace na strategické úrov-

ni se uplatňuje zejména při rozsáhlých mimořádných událostech (rozsáhlý požár v obydlí, rozsáhlý lesní požár, úniky nebezpečných látek, nálezy nebezpečných látek, výbuchy a jiné havárie apod.).

Rozhodující roli při koordinování záchranných a likvidačních prací v místě zásahu sehraje velitel zásahu. **Velitelem zásahu je velitel jednotky požární ochrany** nebo příslušný funkcionář hasičského záchranného sboru s právem přednostního velení. Pokud na místě zásahu není takto ustanoven velitel zásahu, řídí součinnost těchto složek velitel nebo vedoucí zasahujících sil a prostředků složky integrovaného záchranného systému, **kteří v místě zásahu provádí převažující činnost**.³³ Při většině mimořádných událostí je velitelem zásahu velitel jednotky požární ochrany. Jsou však mimořádné události, při kterých jsou veliteli zásahů členové jiných složek integrovaného záchranného systému.

Příslušník Policie ČR je většinou velitelem zásahu při shromáždění obyvatel většího rozsahu (demonstrace, fotbalové zápasy), při nálezech nevybuchlé munice, při výbuších (např. dlouhodobé řešení mimořádné události po výbuších v muničním skladu ve Vlachovicích – Vrběticích), při pátrání po ztracených osobách, při teroristických útocích (Uherský Brod, fakultní nemocnice Ostrava apod.).

Typickou činností, kdy je velitelem zásahu příslušník ostatních složek IZS, jsou pátrací akce v horách (člen **Horské služby**), v jeskyních (**Speleologická záchranná služba**) nebo v dolech (příslušník **Báňské záchranné služby**). Velitelem zásahu může být i zaměstnanec **Krajské veterinární správy** – např. likvidace ohnisek ptačí chřipky, slintavky a kulhavky, afrického moru prasat a jiných onemocnění zvířat. V případě havárií, které mají za následek poškození většího počtu osob, může být v první fázi **velitel zásahu lékař**, který provádí třídění raněných a určuje postupy dalších složek IZS do doby ukončení své odborné činnosti.

Při řešení každé mimořádné události vždy záleží na odborném posouzení, která činnost je v místě zásahu převažující.

Velitel zásahu je při provádění záchranných a likvidačních prací oprávněn:

- **zakázat nebo omezit vstup osob** na místo zásahu,
- **nařídit**, aby místo zásahu opustila osoba, jejíž přítomnost není potřebná,
- **nařídit evakuaci osob**,
- **stanovit jiná dočasná omezení k ochraně života**, zdraví, majetku a životního prostředí,
- **vyzvat osobu**, která se nepodřídí stanoveným omezením, aby prokázala svoji totožnost,
- **nařídit bezodkladné provádění nebo odstraňování stavů**, terénních úprav za účelem zmírnění nebo odvrácení rizik vzniklých mimořádnou událostí,
- **vyzvat právnické osoby nebo fyzické osoby k poskytnutí osobní nebo věcné pomoci**,
- **zřídit štáb velitele zásahu** jako svůj výkonný orgán a určit náčelníka a členy štábu,

32) § 13 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

33) § 19 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

- rozdělit místo zásahu na sektory, popřípadě úseky a stanovit jejich velitele, který je oprávněn ukládat úkoly,
- rozhodovat o přidělování sil a prostředků do podřízenosti velitelů sektorů a úseků.³⁴

Je zřejmé, že v **místě zásahu** při řešení mimořádné události má velitel zásahu rozsáhlé pravomoci, které jsou téměř na úrovni pravomocí hejtmana nebo starosty obce s rozšířenou působností při vyhlášeném krizovém stavu.

10.8 Ochrana před povodněmi

Povodně jsou nejčastěji se vyskytující mimořádnou událostí v České republice. Po katastrofálních povodních v roce 1997, které postihly zejména území Moravy, došlo i v oblasti ochrany před povodněmi ke značnému legislativnímu i praktickému pokroku. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon) přenesl odpovědnost za ochranu před povodněmi na všechny orgány veřejné správy a ochrana před povodněmi pře-

ní stavu nebezpečí v tomto případě pravděpodobně zabránilo případné havárii přehrady.

V posledních letech jsou stále častější povodně způsobené náhlými přívalovými srážkami, tzv. bleskové povodně. Tyto přirozené povodně se vyznačují především lokálním charakterem, intenzivními srážkami a krátkou dobou trvání. Ochrana před těmito povodněmi je velmi problematická a klade zvýšené nároky na připravenost povodňových orgánů.

Ochrana před povodněmi zahrnuje všechny fáze povodně, tj. přípravná opatření, opatření při nebezpečí povodně, za povodně a po povodni. Přehled povodňových opatření vyplývá ze zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a je uveden v tabulce 10.8.³⁵

Z praktického hlediska zákon č. 254/2001 Sb., o vodách rozlišuje povodňové orgány mimo povodeň a povodňové orgány při povodni. Přehled povodňových orgánů je uveden v tabulce 10.9 na další straně.³⁶

Povodňovou komisi obce řeší zákon č. 254/2001 Sb., o vodách v § 78 takto: „Obecní rada může k plnění úkolů při ochraně před povodněmi, je-li v jejich územních obvo-

Tab. 10.8. Přehled povodňových opatření

Přípravná opatření	Opatření při nebezpečí povodně a za povodně	Opatření po povodni
stanovení záplavových území	činnost předpovědní povodňové služby	evidenční a dokumentační práce
vymezení směrodatných limitů stupňů povodňové aktivity	činnost hlásné povodňové služby	vyhodnocení povodňové situace a škod
zpracování povodňových plánů	varování při nebezpečí povodně	odstranění povodňových škod a obnova území
povodňové prohlídky	činnost hlídkové služby	
příprava předpovědní a hlásné služby	vyklízení záplavových území	
organizační a technická příprava	řízení ovlivňování odtokových poměrů	
vytváření povodňových rezerv	povodňové zabezpečovací práce	
příprava povodňových orgánů	povodňové záchranné práce	
	zabezpečení náhradních funkcí a služeb v území zasaženém povodní	

šla z územního rozdělení podle ucelených povodí na územní rozdělení podle krajů. I když absolutní ochrana před povodněmi neexistuje, je nezbytné se před nimi chránit a povodňová rizika maximálně omezovat.

Z praktického hlediska se povodně dělí na přirozené a zvláštní, přičemž všechny doposud řešené povodně lze zařadit do kategorie přirozené. Na území České republiky došlo ke zvláštní povodni způsobené protřazením přehrady naštestí pouze jednou, a to v roce 1916 na řece Bílá Desná v Jizerských horách. V roce 2005 hejtman kraje Vysočina vyhlásil stav nebezpečí z důvodu poruchy vodního díla Mostiště na řece Oslavě. Tento stav nebezpečí byl z důvodu prodloužení opravy vodního díla se souhlasem vlády České republiky prodloužen. Vyhláše-

dech možnost povodní, zřídit povodňovou komisi, jinak tuto činnost zajišťuje obecní rada. **Předsedou povodňové komise obce je starosta obce.** Další členy komise jmenuje z členů obecního zastupitelstva a z fyzických a právnických osob, které jsou způsobilé k provádění opatření, popřípadě pomoci při ochraně před povodněmi.“

Určení, jestli hrozí na území obce povodeň nebo nehrozí, je značně problematické. Povodně z přívalových dešťů (bleskové povodně) mohou nastat prakticky kdekoli, a to i v obci, kterou

34) § 19 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

35) § 65 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)

36) §77 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)

Tab. 10.9. Přehled povodňových orgánů v ČR

Povodňový orgán mimo povodeň	Zpracovává	Povodňový orgán při povodni	Předseda
Ministerstvo životního prostředí	Povodňový plán ČR	Ústřední povodňová komise	Ministr životního prostředí
Krajský úřad	Povodňový plán správního obvodu kraje	Povodňová komise kraje	Hejtman kraje
Obecní úřad ORP	Povodňový plán správního obvodu ORP	Povodňová komise ORP	Starosta ORP
Obecní úřad	Povodňový plán obce	Povodňová komise obce (rada obce)	Starosta obce

neprotéká žádný větší vodní tok. Proto rozhodnutí, zda zřídit nebo nezřídit povodňovou komisi obce, záleží na místních podmínkách a obecný návod nelze stanovit.

Pro řešení povodni je důležité stanovení tzv. „stupňů povodňové aktivity“ (zkratka SPA).³⁷

První stupeň povodňové aktivity – 1. SPA (stav bdělosti) nastává při nebezpečí přirozené povodně a zaniká, pomínou-li příčiny takového nebezpečí. Tento stav nastává rovněž vydáním výstražné informace předpovědní povodňové služby. 1. SPA vyžaduje věnovat zvýšenou pozornost vodnímu toku nebo jinému zdroji povodňového nebezpečí, činnost zahajuje hlásná a hlídková služba. Na vodních dílech nastává tento stav při dosažení mezních hodnot sledovaných jevů a skutečností z hlediska bezpečnosti díla nebo při zjištění mimořádných okolností, jež by mohly vést ke vzniku zvláštní povodně.

Druhý stupeň povodňové aktivity – 2. SPA (stav pohotovosti) se vyhláší, když nebezpečí přirozené povodně přerůstá v povodeň, ale nedochází k větším rozlivům a škodám mimo koryto. Vyhláší se také při překročení mezních hodnot sledovaných jevů a skutečností na vodním díle z hlediska jeho bezpečnosti. Aktivizují se povodňové orgány a další účastníci ochrany před povodněmi, uvádějí se do pohotovosti prostředky na zabezpečovací práce, provádějí se opatření ke zmírnění průběhu povodně podle povodňového plánu.

Třetí stupeň povodňové aktivity – 3. SPA (stav ohrožení) se vyhláší při bezprostředním nebezpečí nebo vzniku škod většího rozsahu, ohrožení životů a majetku v záplavovém území. Vyhláší se také při dosažení kritických hodnot sledovaných jevů a skutečností na vodním díle z hlediska jeho bezpečnosti současně se zahájením nouzových opatření. Provádějí se povodňové zabezpečovací práce podle povodňových plánů a podle potřeby záchranné práce nebo evakuace.

2. a 3. SPA vyhláší a odvolávají ve svém územním obvodu povodňové orgány. Podkladem je dosažení nebo předpověď dosažení směrodatného limitu hladin nebo průtoků stanovených v povodňových plánech, zpráva předpovědní nebo hlásné povodňové služby, doporučení správce vodního toku, oznámení vlastníka vodního díla, případně další skutečnosti charakterizující míru povodňového nebezpečí.

V praxi to tedy znamená, že vyhlášením 2. nebo 3. SPA začíná povodeň a starosta musí svolat povodňovou komisi, která zahájí činnost.

Stanovení směrodatných limitů stupňů povodňové aktivity je poměrně náročný proces a do jisté míry je závislý na osobních zkušenostech nebo záznamech z minulých povodní.

Proto je důležité po každé větší povodni zpětně ověřovat správnost nastavení směrodatných limitů stupňů povodňové aktivity.

Směrodatné limity (zejména 3. SPA) jsou z praktických důvodů stanoveny relativně nízko vzhledem k možnému rozsahu povodňových průtoků (většinou na úrovni okolo pětiletého průtoků v m^3/s – označovaného jako Q_5 a jen ojediněle na úrovni desetiletého průtoků – Q_{10}). Proto po překročení 3. SPA již nelze průběh povodně dále diferencovat, ačkoli rozsah nad 3. SPA může být podstatný. Z těchto praktických důvodů Český hydrometeorologický ústav (ČHMÚ) používá pro hlásné profily ještě další pojem, a to „extrémní povodeň“, jejíž velikost stanovila jednotně na úrovni padesátiletého průtoků (označovaného jako Q_{50}). Tento stupeň povodňové aktivity není v souladu s vodním zákonem a slouží pouze k lepší orientaci při rozsáhlých povodních.

Český hydrometeorologický ústav sehraje v ochraně před povodněmi stále důležitější roli v oblasti předpovědní povodňové služby. Povinnost zabezpečovat předpovědní povodňovou službu vyplývá ČHMÚ ze zákona³⁸, a proto znalost informačních systémů ČHMÚ je nutná pro všechny povodňové orgány a jejich praktické používání je nezbytnou součástí ochrany před povodněmi.

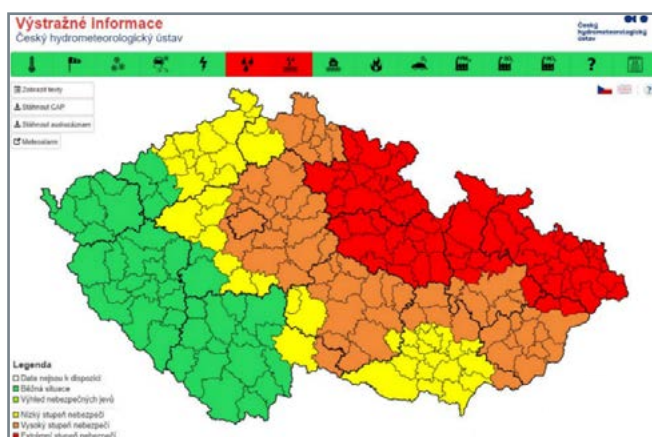
Od roku 1997 došlo v této oblasti ke znatelnému pokroku a celý systém ČHMÚ je neustále zdokonalován a značně zjednodušuje povodňovým orgánům jak předpovědní službu, tak i hlásnou službu. Při praktickém řešení povodni je však nutné respektovat i tradiční zabezpečení těchto služeb v případě výpadku informačních systémů z jakéhokoliv důvodu.

Předpovědní povodňová služba informuje povodňové orgány, popřípadě další účastníky ochrany před povodněmi, o nebezpečí vzniku povodně, o jejím vzniku a o dalším nebezpečném vývoji, o hydrometeorologických prvcích charakterizujících vznik a vývoj povodně, zejména o srážkách, vodních stavech a průtocích ve vybraných profilech.

37) § 70 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)

38) § 73 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)

Obr. 10.10. Příklad výstrahy ČHMÚ pro území ČR



- Předpovědní povodňová služba zahrnuje především:
- modely předpovědi počasí a srážek (v České republice model Aladin),
 - hydrologické modely (sít měřících limnigrafických stanic³⁹ na rozhodujících vodních tocích na celém území České republiky, které jsou majetkem nejen ČHMÚ, ale i majetkem ucelených povodí nebo měst a obcí),
 - meteorologické radary s prognózou,
 - propracovaný systém výstražných informací ČHMÚ.

Hlásná povodňová služba zabezpečuje informace povodňovým orgánům pro varování obyvatelstva v místě očekávané povodně a v místech ležících níže na vodním toku (tj. „po toku“), informuje povodňové orgány a účastníky ochrany před povodněmi o vývoji povodňové situace a předává zprávy a hlášení potřebná k jejímu vyhodnocování a k řízení opatření na ochranu před povodněmi. Hlásnou povodňovou službu organizují povodňové orgány obcí a povodňové orgány pro správní obvody obcí s rozšířenou působností. Podílejí se na ní i ostatní účastníci ochrany před povodněmi.

V současnosti v době rozvoje informačních systémů, stále dokonalejších modelů a stále dokonalejšího měření ČHMÚ tradiční hlásná povodňová služba „po toku“ trochu ustupuje do pozadí. Každý povodňový orgán je schopen samostatně vyhodnotit hydrologické i meteorologické poměry a na základě nich vydat příslušné pokyny. V případě výpadku těchto informačních systémů z jakéhokoli důvodu však musí být připravena běžná hlásná služba „po toku“ pomocí běžných komunikačních prostředků (mobilní telefony, pevné telefonní linky apod.).

ČHMÚ zabezpečuje rovněž systém integrované výstražné

služby (SIVS) jednotně pro všechny typy nebezpečných meteorologických a hydrologických jevů. V rámci SIVS se rozlišují dle kombinace očekávané intenzity jevu a pravděpodobnosti jeho výskytu 3 úrovně nebezpečí

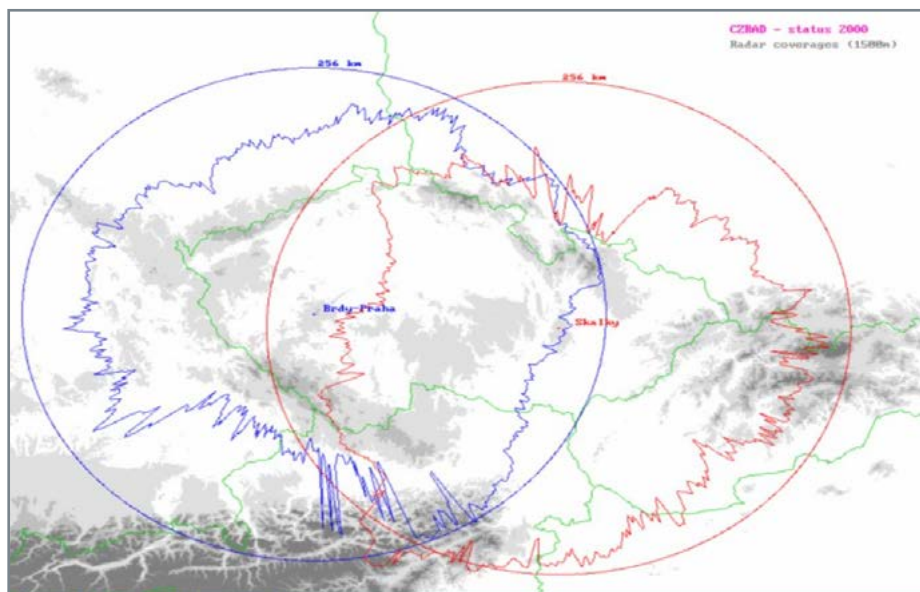
- nízký stupeň nebezpečí,
- vysoký stupeň nebezpečí,
- extrémní stupeň nebezpečí – na obrázku vlevo červený tón.

Nebezpečné jevy jsou rozděleny do 8 skupin, z nichž povodně se týkají:

- bouřkové jevy (silné, velmi silné a extrémně silné bouřky),
- dešťové srážky (vydatný déšť, velmi vydatný déšť, extrémní srážky),
- povodňové jevy (dosažení úrovně stupňů povodňové aktivity).

Povodňové orgány (tedy i starostové obcí) si mohou u příslušného pracoviště ČHMÚ zajistit zaslání výstražných zpráv na předpokládaný výskyt uvedených jevů. Výstražné zprávy jsou rovněž odesílány cestou krajských operačních a informač-

Obr. 10.11. Pokrytí území ČR meteorologickými radary ČHMÚ.



ních středisek hasičských záchranných sborů krajů. Příklad výstrahy pro území ČR je uveden na obrázku 10.10.

K detekci srážkové oblačnosti slouží meteorologické radary.

39) Limnigrafická stanice je místo se zařízením k pozorování vodního stavu v hlásném profilu vodního toku, vybavené limnigrafem – přístrojem k měření a registraci výšky hladiny vodního toku. Součástí stanice je vodočetná lať (slouží ke kontrole a k seřízení limnigrafu). Dříve se používaly obsluhované limnigrafické přístroje s mechanickým zápisem na limnigrafický papír, dnes automatické limnigrafické přístroje s elektronickým záznamem a dálkovým přenosem dat.

Z vodního stavu (v cm) lze na základě měrné křivky průtoků daného hlásného profilu určit velikost průtoků vody (v m³/s).

Princip funkce radaru je založen na zpětném rozptylu mikrovln na vodních kapkách a ledových krystalcích ve srážkách a oblačnosti. Vysílač generuje krátké vysokoenergetické pulsy elektromagnetického vlnění, které anténa vyzařuje v podobě úzkého svazku do atmosféry. Část energie se odrazí od srážek a je zachycena anténou a zpracována přijímačem radaru. Meteorologická měření se skládají z asi 10–20 otáček antény v azimutu s proměnným výškovým úhlem. Tato měření jsou opakována každých 5 až 15 minut.

Na území České republiky má ČHMÚ v provozu dva meteorologické radary na vrcholech Praha v Brdech a Skalky u Protivanova na Dražanské vrchovině. Oba radary tvoří národní radiolokační meteorologickou síť CZRAD, která je součástí středoevropské radarové sítě CERAD. Oba radary pokrývají celé území České republiky.

Radarová data představují sloučenou informaci z obou meteorologických radarů. Přibližné pokrytí území České republiky meteorologickými radary ČHMÚ ukazuje obrázek 10.11⁴⁰ na předchozí straně straně.

Při komplexním řešení povodní je nutné si uvědomit možný souběh dvou právních předpisů, a to zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení. Při řešení „klasické“ přirozené povodně začíná povodeň vyhlášením druhého nebo třetího stupně povodňové aktivity, pokračuje činností povodňových komisí a může vyvrcholit vyhlášením stavu nebezpečí nebo dokonce nouzového stavu. Jednoduchý přehled možného vývoje povodně z legislativního pohledu ukazuje tabulka 10.12.

Při praktickém řešení povodní u obcí I. a II. typu zpravidla

jeden člen komise schopen pracovat se základními informacemi dostupnými na software ČHMÚ. Výrazně to zjednoduší činnost povodňové komise a předseda povodňové komise (nebo krizového štábu) může rozhodovat na základě reálných ověřených dat.


10.9 Hospodářská opatření pro krizové stavy

Hospodářská opatření pro krizové stavy jsou organizační, materiální nebo finanční opatření přijímaná správním úřadem v krizových stavech pro zabezpečení nezbytné dodávky výrobků, prací a služeb, bez nichž nelze zajistit překonání krizových stavů.⁴¹ Problematika hospodářských opatření pro krizové stavy je poměrně složitá, proto doporučujeme se při problémech obrátit na pracovníka krizového řízení příslušné obce s rozšířenou působností. V této kapitole rozebereme pouze základní problematiku týkající se starosty obce.

Hospodářská opatření pro krizové stavy řeší zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, jehož gestorem je **Správa státních hmotných rezerv** (SSHR). Ta je ústředním orgánem státní správy v oblastech hospodářských opatření pro krizové stavy a státních hmotných rezerv. SSHR má ústředí v Praze a účelové organizační jednotky (závody) po celém území České republiky.

V případě řešení krizové situace může starosta obce cestou příslušné obce s rozšířenou působností požádat o dodání prostředků pro řešení krizové situace. Jde o tzv. **nezbytnou**

Tab. 10.12. Přehled řešení povodně z pohledu legislativy



Název stavu	Vyhlašuje	Legislativa	Stručný popis
Nouzový stav	Vláda ČR	Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR	Společná činnost krizových štábů dle krizového zákona a povodňových komisí dle vodního zákona
Stav nebezpečí	Hejtman kraje	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení	
3. SPA	Povodňový orgán	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách	Činnost povodňových komisí dle vodního zákona
2. SPA			
1. SPA	Vzniká		

povodňová komise pokračuje ve stejné činnosti i při vyhlášeném stavu nebezpečí nebo nouzovém stavu. Rozdíl je pouze v tom, že starosta obce za krizového stavu má pravomoci a kompetence nejen podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ale i podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.

U obce s rozšířenou působností musí starosta obce vyhlášením krizového stavu svolat krizový štáb obce s rozšířenou působností. Na řešení povodně se tak podílí jak krizový štáb podle krizového zákona, tak i povodňová komise podle vodního zákona. Oba tyto orgány spolupracují.

S rozvojem informačních systémů i s prudkým vývojem a zkvalitňováním systémů Českého hydrometeorologického ústavu je vhodné, aby v každé povodňové komisi byl alespoň

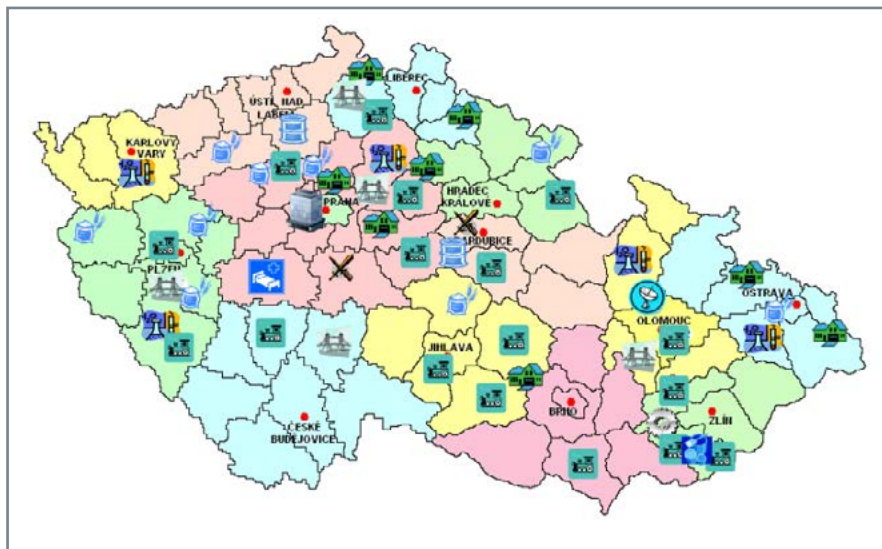
dodávku. Pracovník krizového řízení obce s rozšířenou působností pak už cestou informačních systémů (ARGIS, KRIZKOM, KRIZDATA) zajistí nalezení potřebného materiálu na celém území České republiky.

Častějším způsobem je použití tzv. **zásob humanitární pomoci nebo pohotovostních zásob.** Tyto zásoby jsou uloženy buď u Správy státních hmotných rezerv nebo u hasičských záchranných sborů krajů. Z hlediska starosty obce není podstatné, kdo je vlastníkem a kdo je ochraňovatelem těchto zásob.

40) Dostupné z <https://www.chmi.cz/>

41) § 2 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

Obr. 10.13. Orientační rozmístění aktivních areálů SSHR



Zásoby pro humanitární pomoc jsou určeny pro humanitární pomoc fyzickým osobám vážně postiženým krizovou situací, poskytují se bezplatně a nevracejí se. Přidělení zásob pro humanitární pomoc zajišťuje hejtman nebo starosta obce s rozšířenou působností (v praxi samozřejmě pracoviště krizového řízení). Systém vyžadování těchto zásob se může v rámci jednotlivých krajů mírně lišit. Zpravidla se však vyžadují cestou obce s rozšířenou působností nebo cestou krajských operačních a informačních středisek hasičského záchranného sboru.

Příklady zásob pro **humanitární pomoc a pohotovostních zásob**:

- souprava materiálu pro okamžité použití „20“ nebo souprava materiálu pro následné použití „50“ (obsahuje základní ošacení, obutí, ručníky, nádobí, stany, lehátka, spací pytle, deky, židle, stoly atd.) a je určena pro 20, resp. 50 osob,
- elektrické rozvaděče pro provizorní opravy elektřiny,
- zakrývací plachty na provizorní opravy střech,
- chemické WC TOI TOI, nožové i nafukovací stany,
- plničky a dvoukomorové pytle pro rychlý zásah při povodních,
- smykové nakladače BOBCAT,
- velkokapacitní čerpadla, kalová a plovoucí čerpadla, elektrocentrály,
- vysoušeče zdiva teplovzdušné nebo kondenzační,
- protipovodňové stěny RUBENA,
- kontejnery nouzového přežití (majetek SSHR v ochraňování hasičských záchranných sborů krajů),
- evakuační autobus hasičského záchranného sboru kraje pro rychlou pomoc obci při evakuaci (majetek HZS, není součástí pohotovostních zásob) atd.

Všechny tyto a další prostředky lze využít u obcí při řešení mimořádných událostí i při vyhlášení krizových stavů. Požadavky se podávají prostřednictvím obce s rozšířenou působností a krajského operačního informačního střediska HZS.

Výjimku tvoří zajištění **náhradního zásobování pitnou**

vodou (v případě nedostatku vody v obci, vyschnutí studen nebo vrtů), kdy **jedná starosta přímo se Správou státních hmotných rezerv** a po podpisu nájemní smlouvy je v řádu několika hodin dohodnuta technika (autocisterna, cisterna nebo kontejner na pitnou vodu) k dispozici v obci.⁴²

Specifickou oblastí hospodářských opatření pro krizové stavy jsou **regulační opatření**. Regulační opatření slouží ke snížení spotřeby nedostatkových surovin a výrobků a dodávek služeb nebo k usměrnění spotřeby a dodávek v souladu s krizovými plány v případech, kdy krizová situace nabývá takového rozsahu, že běžné ekonomické nástroje nejsou při zajišťování nezbytných dodávek dostatečně účinné.⁴³

Použití regulačních opatření za krizové situace je zcela mimořádné

opatření a musí být zrušena okamžitě po skončení krizového stavu. Nejrozsáhlejší regulační opatření může přijímat vláda České republiky. Na úrovni samosprávných orgánů může za krizových stavů regulační opatření přijímat pouze hejtman a starosta obce s rozšířenou působností.

Za stavu nebezpečí může hejtman nebo starosta obce s rozšířenou působností v území, pro které byl vyhlášen stav nebezpečí, uložit právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě mající bydliště, sídlo, místo podnikání nebo sídlo organizační složky podniku v příslušném územním obvodu, povinnost:

- dodávat výrobky, práce nebo služby, které jsou předmětem jejich činnosti nebo podnikání, a to v přiměřeném množství,
- skladovat ve svých prostorách materiál určený pro překonání stavu nebezpečí a odstranění jeho následků nebo toto skladování strpět,
- přemístit dopravní a mechanizační prostředky, jakož i výrobní nebo provozní prostředky movité povahy a zásoby na určené místo.

Za stavu nebezpečí může hejtman nařídit

- regulaci prodávaného zboží v obchodní síti a stanovit,
 - způsob, jakým bude regulováno množství zboží prodávané spotřebiteli,
 - maximální množství zboží, které lze spotřebiteli prodat,
 - okruh spotřebitelů, kterým budou vybrané položky zboží dodávány přednostně,
- regulační opatření, kterými se mění způsob řízení a organizace dopravy.⁴⁴

V praxi nebyly zatím nikdy tyto široké kompetence ve větší míře využity. Některé kompetence využila vláda ČR pouze

42) Informace dostupné na <https://www.sshr.cz/pro-verejnost/informacni-podpora-zajistovani-vecnych-zdroju/>

43) § 20 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

44) § 21 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

v době vyhlášeného nouzového stavu z důvodu pandemie koronaviru (zejména omezení nebo zákaz distribuce zdravotnických prostředků a léčiv).

10.10 Finanční zajištění krizového řízení, obnova území postiženého živelní pohromou

Finanční zabezpečení krizových opatření řeší územní samosprávné celky ve svém rozpočtu. **Kraje a obce** ve svých rozpočtech na příslušný rok vyčleňují objem finančních prostředků potřebný k zajištění **přípravy na krizové situace** a dále účelovou rezervu finančních prostředků na **řešení krizových situací** a odstraňování jejich následků.⁴⁵

V rozpočtu by měla být tato rezerva zařazena na položce 5903 a paragrafu 5213. Žádným předpisem není stanovena výše této rezervy, podle velikosti obce a jejího možného ohrožení se však doporučuje vyčlenit v rozpočtu obce I. a II. typu rezervu ve výši od 5 000 Kč a výše. U obce s rozšířenou působností je třeba počítat s vyšší rezervou (zabezpečení činností bezpečnostní rady, cvičení a příprava krizových štábů, náklady na ochranné oděvy a jiné pomůcky krizového řízení, u některých ORP provoz varovacích systémů apod.). U obce s rozšířenou působností tedy může být tato rezerva od 50 000 Kč výše. U krajů pak mluvíme o vyšší částce, která dosahuje stovek tisíc až milionů korun podle velikosti a ohrožení kraje a podle způsobu financování krizového řízení (např. vytvoření havarijních fondů apod.).

Všechny tyto prostředky vyčleněné v rozpočtech obcí a krajů budou však záhy po vyhlášení krizového stavu vyčerpány (typicky při povodních obce v první fázi realizují rozsáhlá krizová opatření např. ve formě stavby dočasných protipovodňových hrází, nakupují pytle, písek, nářadí, musí zabezpečit nouzové přežití občanů, stoupají náklady na zasahující jednotky požární ochrany sborů dobrovolných hasičů obcí apod.). Zpravidla první nebo druhý den po vyhlášení krizového stavu jsou veškeré finanční rezervy samosprávných orgánů vyčerpány. Proto zákon o krizovém řízení ukládá Ministerstvu financí povinnost vytvořit v rozpočtové kapitole **Všeobecná pokladní správa účelovou rezervu finančních prostředků na řešení krizových situací a odstraňování jejich následků**.⁴⁶

Způsob použití této rezervy upravují **Zásady postupu při použití finančních prostředků z účelové rezervy na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků, vytvořené v kapitole Všeobecná pokladní správa podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon)**, které jsou ve formě usnesení vlády přílohou státního rozpočtu České republiky.

Podle těchto zásad je **příjemcem poskytnuté dotace kraj** a žádat o finanční prostředky může **pouze hejtman kraje**. Obce pak za krizového stavu můžou žádat o dotace pro své jednotky sborů dobrovolných hasičů obcí, ale pouze prostřednictvím krajského úřadu.

Po vyhlášení stavu nebezpečí nebo nouzového stavu může hejtman kraje požádat o poskytnutí dotace pouze v tom případě, že vyčleněné finanční prostředky územních samosprávných celků jsou vyčerpány a maximální výše dotace činí 10 000 000 Kč.

Finanční prostředky vyčleněné v rezervě na řešení krizových situací jsou určeny k pokrytí prvotních nákladů na akce a nezbytná opatření v rámci řešení krizové situace, zejména na:

- náklady na nouzové přežití,
- nákup materiálu a služeb,
- nezbytné opravy základní infrastruktury území,
- náklady jednotek požární ochrany sborů dobrovolných hasičů obcí spojené se zásahem při řešení krizové situace.

Obdržené finanční prostředky kraj zpravidla poskytuje postiženým obcím, které je musí po skončení krizového stavu vyúčtovat. Kontrolu u kraje pak provádí Ministerstvo financí a příslušné finanční úřady.

Po zrušení krizového stavu a zpravidla po skončení povodně nebo jiné pohromy však starosta obce vidí těžce poškozenou obec, zničený obecní majetek, komunikace, dětská hřiště, kanalizace, sesuvy půdy atd. Tuto situaci řeší **zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou**. Gestorem tohoto zákona je Ministerstvo pro místní rozvoj.

Státní pomoc lze poskytnout pouze v případě, že byl vyhlášen **stav nebezpečí** nebo **nouzový stav**.

Základní principy státní pomoci při obnově území:

- Obec jako základní jednotka zpracovává předběžný odhad nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí území obce. Tento předběžný odhad obsahuje tabulku a písemný komentář a po zpracování jej obec předá na krajský úřad.
- Kraj jako základní zpracovatelská jednotka zpracovává předběžný odhad nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí území kraje a **do 7 dní po skončení krizového stavu doručí Ministerstvu financí**.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem financí zpracovává návrh strategie obnovy území.
- Ministr pro místní rozvoj **do 20 dnů po skončení krizového stavu předloží vládě ke schválení Návrh strategie obnovy území**.
- Na základě schválené strategie obnovy území jsou vyhlášeny programy, do kterých se postižené obce přihlašují.
- Na poskytnutí státní pomoci není právní nárok a státní pomoc lze poskytnout pouze jednorázově.

Tento poměrně rychlý časový postup klade zvýšené nároky jak na základní jednotky, tedy na obce, ale také na zpracovatelské jednotky, tedy na kraje. Bez aktivního přístupu starostů obcí by nebyl kraj schopen předběžný odhad nákladů provést. Žádosti o prodloužení termínu zpracování předběžného odhadu jsou podle zkušenosti bezpředmětné, protože Ministerstvo pro místní rozvoj musí rovněž dodržet termín 20 dnů na předložení Strategie obnovy území.

Při zpracování předběžného odhadu po povodních se stává, že přestože byl krizový stav již zrušen, jsou ještě některé části

45) § 25 odst. 1 a 2 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

46) § 25 odst. 3 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

obce nebo domy zaplaveny. Jak potom provést finanční odhad např. plynového kotle, když je ve sklepe obecního úřadu ještě 2 metry vody?

Zde je nutné využít toho, že předběžný odhad není soupis škod, ale jsou to „**náklady, jež je nezbytné vynaložit na obnovu majetku poškozeného pohromou nebo na pořízení nového majetku, který bude plnit tutéž základní funkci jako majetek zničený pohromou**“.⁴⁷ Znamená to, že předběžný odhad nákladů bude ve výši zakoupení nového kotle a jeho úplné montáže. Pokud se ukáže, že náklady na uvedení do původního stavu budou nižší, bude tomu odpovídat vyúčtování dotace a případné vrácení části finančních prostředků.

Finanční předběžný odhad v tabulce slouží ke zpracování Strategie obnovy území, důležitý je však i **písemný komentář**, který obsahuje stručný popis narušení základních funkcí území. Písemné komentáře zpracované obcí jsou součástí Strategie obnovy území a při rozhodování o dotacích sehrávají rozhodující roli.

V praxi se starostům obcí doporučuje při vyhlášeném krizovém stavu už od počátku provádět soupis škod včetně fotodokumentace, což potom výrazně pomůže při zpracování předběžného odhadu. Orgány územních samosprávných celků by

se měly především věnovat předběžnému odhadu nákladů **na obnovu majetku obcí a majetku kraje**.

Mimo zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou vypisuje Ministerstvo pro místní rozvoj každoročně dotační titul „**Obnova obecního a krajského majetku po živelních pohromách**“. Tento program je zpravidla vypisován v dotačním titulu č. 1 s vyhlášením krizového stavu nebo v dotačním titulu č. 2 bez vyhlášeného krizového stavu. Tento dotační titul lze využít pro odstranění následků mimořádných událostí, které v daném roce obec postihly a je vyhlášen jako součást Národních dotací – Podpora a rozvoj regionu.⁴⁸

10.11 Zajišťování obrany České republiky

Po dobu existence České republiky nebyl ještě nikdy vyhlášen stav ohrožení státu nebo válečný stav a jistě všichni doufáme, že žádný z těchto krizových stavů nebude nikdy vyhlášen. Přesto by měly mít orgány veřejné správy alespoň základní představu, jakou roli při zajišťování obrany České republiky plní územní samosprávné celky.

Tab. 10.14. Některé povinnosti územních samosprávných celků v oblasti zajišťování obrany ČR

Povinnosti a kompetence krajů, obcí s rozšířenou působností a obcí jsou stanoveny v zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Povinnosti v oblasti zajišťování branné povinnosti a doplňování ozbrojených sil upravuje zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon). Orgán ÚSC	Zajišťování obrany ČR podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR	Zajišťování branné povinnosti podle zákona č. 585/2004 Sb., branný zákon
Krajský úřad	Vyhodnocování objektů, které za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu mohou být napadeny (tzv. OMN)	Zajištění 2 lékařů a zdravotnických pracovníků do všech odvodních komisí v kraji
	Vedení souborné evidence o určených věcných prostředcích	Materiální zabezpečení lékařských prohlídek do všech odvodních komisí v kraji ⁴⁹
	Zpracování dílčího plánu obrany kraje ⁵⁰	

47) § 2 odst. 2 zákona č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou

48) Dostupné <https://www.mmr.cz/cs/narodni-dotace/podpora-a-rozvoj-regionu>

49) § 20 zákona č. 585/2004., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

50) § 7 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR

Obecní úřady ORP	Podílejí se na vyhodnocování OMN	Zajištění místností k provádění odvodního řízení, vybavení, údržba, technický provoz včetně úhrady nákladů
	Vedení evidence o vhodných věcných prostředcích pro potřeby zajišťování obrany	
	Vedení evidence o osobách určených k pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci	
	Rozhodování o určení věcných prostředků a povolání fyzických osob k pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci	
	Rozhodování o vyvlastnění ve zkráceném řízení za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu	Zajištění člena odvodní komise určeného starostou ORP ⁵¹
	Zpracování dílčího plánu obrany ORP ⁵²	
Obecní úřady	Plnění úkolů pro zabezpečení obrany podle požadavků obecního úřadu ORP nebo krajského úřadu	Spolupráce s krajským vojenským velitelstvím při vedení vojenské evidence ⁵³
	Zabezpečování výběru a povolání fyzických osob k pracovní výpomoci nebo pracovní povinnosti	
	Podíl na zabezpečení dodání věcných prostředků podle rozhodnutí obecního úřadu ORP	
	Součinnost při výcviku ozbrojených sil mimo území vojenských újezdů ⁵⁴	

Na tomto místě chceme také připomenout, že vojenským správním úřadem, který vykonává státní správu v oblasti obrany státu, je **krajské vojenské velitelství (KVV)**. V České republice je 14 krajských vojenských velitelství (13 KVV pro území krajů a 1 KVV pro hlavní město Praha).

Kumulace povinností u obcí s rozšířenou působností v oblasti zajišťování obrany ČR je dána proběhlou reformou veřejné správy, kdy většina kompetencí zaniklých okresních úřadů byla přenesena právě na obce s rozšířenou působností.

V oblasti zajišťování obrany jsou důležitými dokumenty **Dílčí plán obrany kraje** a **Dílčí plán obrany ORP**. Tyto plány zpracovávají krajské úřady (obecní úřady ORP) a schvalují hejtmani krajů (starostové ORP). Celé plány nebo některé jejich části mohou být označeny stupněm utajení podle rozhodnutí příslušného orgánu krizového řízení. Obsah dílčích plánů obrany kraje a dílčích plánů obrany ORP je uveden v nařízení vlády č.139/2017 Sb., o plánování obrany státu.

Vyhlášením stavu ohrožení státu nebo válečného stavu může být na základě nařízení vlády zahájeno doplňování ozbrojených sil ČR. Kraje, obce s rozšířenou působností a obce budou plnit úkoly podle branného zákona (uvedeny v tabulce 10.14). Podobně jako v celé oblasti krizového řízení se jedná o **výkon státní správy v přenesené působnosti**. Veškeré náklady spojené s brannou povinností, které vzniknou územním samosprávným celkům, jsou hrazeny ze státního rozpočtu.⁵⁵

Branná povinnost **vzniká** občanovi České republiky dovršením **18 let věku** a **zaniká dosažením 60 let věku**. Branná povinnost zaniká rozhodnutím, kterým se občan stává **neschopným** vykonávat vojenskou činnou službu, rozhodnutím soudu o **omezení svéprávnosti** a **pozbytím státního občanství České republiky**.⁵⁶ Občan může **odmítnout** vykonávat mimořádnou službu **z důvodu svědomí nebo náboženského vyznání**. V takovém případě však **podléhá** za stavu ohrožení státu a válečného stavu **pracovní povinnosti** podle zákona o zajišťování obrany České republiky.

Výjimky z povinnosti dostavit se k odvodnímu řízení a vykonávat mimořádnou službu jsou taxativně uvedeny v zákoně (např. poslanci a senátoři Parlamentu, členové vlády, hejtmani krajů, primátor hlavního města Prahy, ředitel krajských úřadů, ředitel Magistrátu hlavního města Prahy).⁵⁷ Protože jsou tyto výjimky taxativně omezeny, mohlo by dojít v případě hromadného povolávání vojáků v záloze k výkonu mimořádné služby za válečného stavu k narušení činnosti orgánů územních samosprávných celků a dalších orgánů.

Branný zákon na to pamatuje **zproštěním výkonu mimořádné služby**.⁵⁸ Pokud je v důležitém zájmu bezpečnosti České republiky, aby voják v záloze i nadále vykonával své civilní zaměstnání, může krajské vojenské velitelství rozhodnout na žádost zaměstnavatele o zproštění výkonu mimořádné služby. Za důvody důležitého zájmu bezpečnosti se považuje (vybráno z hlediska územních samosprávných celků):

- zabezpečení nezbytné činnosti orgánů územních samosprávných celků,
- zabezpečení nezbytného chodu národního hospodářství,
- zabezpečení úkolů obcí na úseku požární ochrany,
- zabezpečení nezbytné ochrany obyvatel.

51) § 20 zákona č. 585/2004., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

52) § 7a zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR

53) § 37 zákona č. 585/2004., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

54) § 8 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR

55) § 36 zákona č. 585/2004., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

56) § 7 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

57) § 25 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

58) § 17 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

Žádost o zproštění výkonu mimořádné služby lze podat před vyhlášením stavu ohrožení státu i za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu u krajského vojenského velitelství.

Zmínkou o institutu zproštění výkonu mimořádné služby nechceme v žádném případě vyvolat dojem, že je nutné okamžitě vytvářet nějaké seznamy osob a odesílat je na krajská vojenská velitelství. Cílem je, aby si každý vedoucí úřadu ujasnil, jaké činnosti musí např. městský úřad zachovat i při vyhlášení válečného stavu a položit si otázky, zda musí úřad vydávat občanské průkazy, technické průkazy, řidičské průkazy, zda musí fungovat matrika, technické služby, městská policie, školy, školky atd. Potom už by mělo být snazší se připravit i na situace, které, doufejme, nikdy nenastanou.

Na závěr dvě důležité pravdy v krizovém řízení.

1. Orgány krizového řízení se připravují na řešení krizové situace, a přitom si všichni přejí, aby žádná krizová situace nenastala.
2. Není otázkou, jestli krizová situace nastane. **Otázkou je pouze to, jaká krizová situace nastane, kdy nastane a koho to postihne.**

10.12 Požární ochrana u obcí

Úvodem této části je třeba upozornit na častou záměnu pojmů „Jednotka sboru dobrovolných hasičů obce“, „Sbor dobrovolných hasičů“ a „Hasičský sbor“. Jednotka sboru dobrovolných hasičů obce je organizace zřizovaná obcí, která zajišťuje vše potřebné po finanční i materiální stránce. „Sbor dobrovolných hasičů“ nebo „Hasičský sbor“ je zpravidla název základní organizace spolku působícího na úseku požární ochrany, např. Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska, České hasičské jednoty nebo Moravské hasičské jednoty. Těmto organizacím může obec poskytovat dotaci na činnost⁵⁹ a spolupracovat s ní v oblasti požární ochrany⁶⁰ i v oblasti ochrany obyvatelstva. Tyto organizace se však řídí zejména občanským zákoníkem a svými stanovami. Nemohou například ukládat úkoly obcím a naopak a členství v nich nemůže být občanu na újmu.

Příslušný zákon⁶¹ 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**), které je součástí Ministerstva vnitra, vydalo Metodiku pro zřizování jednotek sborů dobrovolných hasičů⁶², kde lze nalézt další podrobnosti ke zřizování JSDHO.

Členové JSDHO mohou být i členy Sdružení dobrovolných hasičů (dále jen **SDH**), ale nemusí tomu tak být ve všech případech, tj. členství v **SDH** nezakládá automaticky nárok na členství v **JSDHO**.

10.13 Vybrané základní pojmy požární ochrany

- **Jednotkou** se v organizačním řízení rozumí organizovaný útvar zřízený ve smyslu zákona⁶³ s vnitřní hierarchií a dělbou práce. Je tvořený hasiči, požární technikou (automobily) a věcnými prostředky (výbava hasičů, nástroje, agregáty apod.) pod vedením velitele jednotky.
- **Druh jednotky** se odvozuje od jejího zřizovatele a od pracovních právních vztahů hasičů při výkonu služby v jednotce ke zřizovateli v souladu s právním předpisem.⁶⁴
- **Jednotka SDH obce** je zřízená za podmínek uvedených v právním předpisu⁶⁵ zpravidla jako organizační složka obce, kde výkon služby vykonávají dobrovolně členové jednotky SDH obce, kteří mají s obcí uzavřen pracovní právní vztah nebo jinou smlouvu o členství v jednotce.
- **Požární hlídka** je organizovaný útvar se statutem jednotky, pokud je požární hlídka zřízená za podmínek uvedených v právním předpisu.⁶⁶
- **Společná jednotka** je jednotka zřízená za podmínek uvedených v právním předpisu,⁶⁷ jejíž druh vyplývá z druhů jednotek, které jsou povinny organizační složky Hasičského záchranného sboru ČR (dále jen „**HZS ČR**“), obce, právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby zřídit.
- **Hasič** je zaměstnanec vykonávající službu v jednotce **HZS** jako svoje zaměstnání, člen jednotky **SDH** obce, člen jednotky **SDH** podniku nebo člen zařazený v požární hlídce.
- **Velitel jednotky** je ustanoven zřizovatelem určitého druhu jednotky a odpovídá za výkon služby. V souladu s vnitřní organizací jednotky je velitelem také velitel čety, velitel družstva nebo vedoucí skupiny⁶⁸ nebo v operačním řízení určený velitel pro hasiče daného druhu jednotky, popř. v odřadu složeného z několika druhů jednotek.
- **Jednotka je charakterizována:**
 - velikostí, která je vyjádřena počtem hasičů v ní,
 - kategorií, která v návaznosti na druh jednotky vyjadřuje operační působnost pro použití k zásahům, a to zejména pro svého zřizovatele (podnik, obec), tzn. místní působnost nebo pro použití na větším území než na území svého zřizovatele, tzn. územní působnost; součástí operační působnosti je také stanovená doba pro výjezd jednotky z místa dislokace k zásahu,

59) Např. § 85 písm. b) a c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

60) § 75 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

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

62) dokument č. j. MV- 52763-7/PO-2008, na webových stránkách GR HZS ČR dostupné z: <https://www.hzscr.cz/soubor/jednotky-pozarni-ochrany-zrizeni-jsdho-metodika-zrizovani-jsdho-2009-aktual-2014-doc.aspx>

63) Např. § 65, § 66, § 67, § 68 a § 69 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

64) § 65, odst. 1 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

65) § 29 odst. 1 písm. a) a § 68 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

66) § 69 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

67) § 69a zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

68) § 4 odst. 2 vyhlášky č. 247/2001 Sb., o činnosti a organizaci jednotek požární ochrany

- taktickou hodnotou, což je schopnost provádět určitý rozsah činností odpovídající velikosti jednotky a jejímu vybavení požární technikou a věcnými prostředky, např. počet nasazených proudů k hašení.
- **Kategorie jednotek**
 - **s územní působností** zasahující i mimo území svého zřizovatele se označuje jako:
 - **JPO I** – jednotka HZS kraje, s územní působností zpravidla do 20 minut jízdy z místa dislokace a dobou výjezdu jednotky od vyhlášení poplachu do 2 minut,
 - **JPO II** – jednotka SDH obce, s územní působností zpravidla do 10 minut jízdy z místa dislokace, která zabezpečuje jeden (JPOII/1) nebo dva (JPOII/2) výjezdy družstva minimálně o zmenšeném početním stavu a zřizuje se ve vybrané obci s počtem obyvatel zpravidla nad 1 000 a dobou výjezdu jednotky od vyhlášení poplachu do 5 minut,
 - **JPO III** – jednotka SDH obce s územní působností zpra-

tržitý výkon služby hasičů zařazených v jednotce HZS kraje nebo jednotce HZS podniku a určené pro požární techniku a věcné prostředky požární ochrany,

- **zbrojnice** – objekt a související prostory určené pro výkon služby hasičů zařazených v jednotce SDH obce nebo jednotce SDH podniku a určené pro požární techniku a věcné prostředky požární ochrany.⁷¹

Úlohy obce na úseku požární bezpečnosti:⁷²

- **zřizuje JSDHO pro svůj územní obvod,**
 - zřizovací listina JSDHO,
 - vymezení kategorie jednotky, početních stavů a základního vybavení technikou,
 - stejnopis jmenovacího dekretu velitele,
 - souhlasné stanovisko HZS ke jmenování velitele,
- **udržuje akceschopnost JSDHO,**
 - zajistit početní stav hasičů podle kategorie jednotky

Tab. 10.15. Základní početní stavy členů jednotky SDH obce

Funkce v jednotce	Kategorie jednotky (JPO)					
	II/1	II/2	III/1	III/2	V	N
Velitel jednotky	1	1	1	1	1	1
Velitel družstva	2	5	2	5	2	2
Strojník (řidič)	3	6	4	6	2	2
Hasič	6	12	5	12	4	4
Celkem	12	24	12	24	9	9

- vidla do 10 minut jízdy z místa dislokace, která zabezpečuje jeden (JPOIII/1) nebo dva (JPOIII/2) výjezdy družstva minimálně o zmenšeném početním stavu a zřizuje se ve vybrané obci s počtem obyvatel zpravidla nad 1 000 a dobou výjezdu jednotky od vyhlášení poplachu do 10 minut,
- **s místní působností** zasahující zejména na území svého zřizovatele, pokud není v případě rozsáhlých mimořádných událostí požadován výjezd jednotky jinam v souladu s právním předpisem,⁶⁹ se označuje takto:
 - **JPO IV** – jednotka HZS podniku,
 - **JPO V** – jednotka SDH obce s působností zpravidla na území obce, která ji zřizuje,
 - **JPO VI** – jednotka SDH podniku,
 - **JPO N** – jednotka SDH obce nebo podniku, která není zařazena do plošného pokrytí území kraje jednotkami. Požadavky na tuto jednotku jsou stejné jako u jednotky kategorie JPO V. Nezařazenou do plošného pokrytí je také požární hlídka.
 - **Jednotka SDH vybrané obce⁷⁰** je jednotka SDH obce kategorie JPO II a JPO III. Může to být ve zvláštním případě také jiná jednotka SDH obce (popř. požární hlídka), která na výzvu operačního a informačního střediska zasáhla mimo územní obvod obce, která ji zřídila, nebo obcí, které ji zřídily na základě smlouvy o sdružení.
 - **Trvalé místo dislokace jednotky se nazývá:**
 - **stanice** – objekt a související prostory určené pro nepř-

a schopnost uskutečnit výjezd v daném časovém limitu (v závislosti na kategorii JSDHO),

- hasiči mají osvědčení o odborné způsobilosti pro výkon funkce v JSDHO, kterou zastávají a mají zdravotní způsobilost, hasiči se podrobují pravidelným preventivním lékařským prohlídkám,⁷³
- v jednotce je prováděna pravidelná odborná příprava,
- je provozuschopná požární technika a věcné prostředky PO,
- **zabezpečuje odbornou přípravu JSDHO,**
 - Odbornou přípravu (dále OP) členů JSDHO zabezpečuje velitel jednotky. K tomu zpracovává plán OP na celý rok a vede evidenci o účasti členů na OP,
- **zabezpečuje materiální a finanční potřeby JSDHO a požární ochrany,**
 - pro JSDHO: na nákup věcných prostředků JSDHO (hadice, armatury, spojové prostředky apod.), ochranných prostředků (zásahové obleky, obuv, přilby, rukavice apod.), kontroly, revize a kalibrace prostředků chemické

69) § 73 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
 70) § 24 odst. 1 písm. d), § 27 odst. 1 písm. d), § 29 odst. 4 zákona č.133/85 Sb., o požární ochraně
 71) ČSN 73 5710 Požární stanice, požární zbrojnice
 72) § 29 zákona č. 185/1985 Sb., o požární ochraně
 73) Nařízení vlády č. 352/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Tab. 10.16. Minimální počet členů jednotky připravených k výjezdu

	Kategorie jednotky SDH obce (JPO)				
	II/1	II/2	III/1	III/2	V a N
Minimální počet členů připravených k výjezdu	4	8	4	8	4

a technické služby, na zajištění akceschopnosti techniky (STK, pneu, PHM, akumulátory, baterie apod.),

- pro požární ochranu v obci: na vodní zdroje (zřizování, úpravy, opravy, kontroly), na svolávací prostředky např. sirény, na vybavení ohlašoven požárů, na preventivně výchovnou činnost (PVCČ) apod.,
- **zajišťuje péči o členy JSDHO,**⁷⁴⁾
 - ztížené podmínky: používá-li se speciálních ochranných prostředků (dýchací technika, protichemické oděvy) v nepřetržitě déle 30 minut, je třeba poskytnout ochranné nápoje,
 - déletrvajícím zásah: provádí-li se zásah po dobu nejméně 2 hodin, je třeba poskytnout ochranné nápoje,
 - při práci při zásahu po dobu 4,5 hodiny nepřetržitě je nutné poskytnout stravování,
 - při práci při zásahu po dobu více jak 12 hodin je nutné poskytnout místo pro odpočinek,
- **poskytuje náhradu ušlého výdělku členu JSDHO,**
 - způsob poskytování náhrady ušlého výdělku členům JSDHO formou refundace,⁷⁵⁾
- **zabezpečuje a hradí pro členy JSDHO preventivní zdravotní prohlídky,**
 - nad rámec úkonů, které se provádějí při běžné preventivní zdravotní prohlídce a které jsou každému pojištěnci hrazeny zdravotní pojišťovnou ze zákona,⁷⁶⁾ vzniká potřeba uhradit jen úkony navíc, tj. zpravidla administrativní úkon lékaře při vyplnění dokladu o zdravotní způsobilosti pro žadatele; pro nositele dýchací techniky platí ještě provedení spirometrie a EKG; zdravotní prohlídku člena JSDHO provede praktický lékař, preventivní zdravotní prohlídky se u všech členů JSDHO zabezpečují 1x za 2 roky,
- **zabezpečuje výstavbu a údržbu objektů požární ochrany a požárně bezpečnostních zařízení,**
 - objekty požární ochrany – např. hasičská zbrojnice, sušák na hadice, pomocné sklady náradí pro JSDHO, zařízení pro vyhlásování požárního poplachu (siréna v majetku obce, obecní rozhlas apod.),
 - požárně bezpečnostní zařízení,⁷⁷⁾
- **zpracovává stanovenou dokumentaci požární ochrany,**⁷⁸⁾
 - dokumentace o zřízení JSDHO,
 - řád ohlašovny požáru,
 - dokumentace k zabezpečení preventivně výchovné činnosti,
 - požární řád obce,
 - požární ochrana při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob,
 - úkoly požární ochrany pro období stavu ohrožení státu a válečného stavu,

■ **zřizuje ohlašovnu požárů a další místa, odkud lze hlásit požár, řád ohlašovny požáru,**⁷⁹⁾

- způsob přijímání hlášení o požáru (obec sama zvolí způsob ohlášení, např. na mobilní telefon pověřené osoby, služebnu obecní policie apod.),
- oznámení požáru na operační a informační středisko,
- vyhlášení požárního poplachu v obci,
- seznam sil a prostředků,
- seznam důležitých telefonních čísel,
- řád ohlašovny požárů se pravidelně kontroluje, aktualizuje a udržuje v souladu se skutečným stavem; je uložen na ohlašovně požárů, (v kopii na obci) a je součástí školení obsluhy ohlašovny požárů,
- součástí požárního řádu obce je seznam sil a prostředků jednotek PO z požárního poplachového plánu kraje,
- **zabezpečuje zdroje vody pro hašení požárů,**
 - obec ve spolupráci s velitelem JSDHO vytipuje zdroje vody pro účely hašení požárů a likvidaci jiných mimořádných událostí v obci a ve všech jejích částech; zdroje vody musí splňovat podmínku dostatečného množství a kvality vody pro hasební účely, podmínku pro příjezd požární techniky v kterékoliv roční době a podmínku vyhovujícího sacího stanoviště pro požární techniku, podmínku vzdálenosti k objektům v obci,
 - kontrolu všech náležitostí zdrojů vody z hlediska jejich trvalé použitelnosti je potřebné pravidelně, min. 1x ročně fyzicky prověřovat náležitosti zdrojů vody, zjištěné nedostatky odstraňovat a provádět záznam o provedené prověrce; záznam ukládat v dokumentaci PO obce; ke kontrole provozuschopnosti otevřených zdrojů vody možno využít členy JSDHO,
 - kontroly zdrojů vody v podobě podzemních nebo nadzemních hydrantů na vodovodním řadu mohou provádět jen osoby oprávněné k této činnosti a mající odpovídající technické vybavení k ověření tlaku a průtočného množství vody (ČSN 73 0873); o kontrole vyhotovují kontrolní doklad, který se ukládá v dokumentaci PO obce,
 - náležitosti požárních nádrží v obci upravuje ČSN 75 2411 s platností od dubna 2004,

74) § 18 odst. 1 nařízení vlády č. 172/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů

75) § 22 nařízení vlády č. 172/2001 Sb. ve znění Nařízení vlády č. 498/2002 Sb.

76) § 29 zák. č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění

77) § 1 písm. d) vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru

78) nařízení vlády č. 172/2001 Sb. ve znění Nařízení vlády č. 498/2002 Sb.

79) § 13 nařízení vlády č. 172/2001 Sb. ve znění Nařízení vlády č. 498/2002 Sb.

- dalšími zdroji požární vody mohou být vodoteče, studny, technologické nádrže apod., které vyhovují požadavkům na odběr vody pro účely jednotek PO.
- **umožňuje umístění jednotek HZS ČR na území obce podle nařízení kraje a přispívá na provoz a vybavení těchto jednotek,**
- **spolupracuje se sousedními obcemi při plnění úkolů k zabezpečení požární ochrany,**
- **organizuje preventivně výchovnou činnost,**
- **vydává požární řád obce, který obsahuje:**
 - vymezení činnosti osob pověřených zabezpečováním požární ochrany v obci,
 - podmínky požární bezpečnosti při činnostech v objektech nebo v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru s ohledem na místní situaci,
 - způsob nepřetržitého zabezpečení požární ochrany v obci,
 - kategorii jednotky SDH obce, její početní stav a vybavení,
 - přehled o zdrojích vody pro hašení požárů a podmínky jejich trvalé použitelnosti (pravidelná kontrola provozuschopnosti 1x za rok + záznam o kontrole, uložit na obci – mohou provádět členové JSDHO,
 - stanovení dalších zdrojů vody pro hašení požárů a podmínky pro zajištění jejich trvalé použitelnosti,
 - seznam ohlašoven požárů v obci a ve všech jejích částech a dalších míst, odkud lze hlásit požár, jejich označení,
 - způsob vyhlášení požárního poplachu v obci.

Vybrané obecní úřady (určené krajem) v přenesené působnosti:

- zabezpečují hašení požárů a záchranné práce při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech mimo svůj územní obvod,

Související předpisy

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- 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. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon)
- zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému
- zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy
- zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky
- zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky
- zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)
- zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)
- zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon
- zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
- zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči (veterinární zákon)

- zabezpečují akceschopnost JSDHO k zásahům mimo svůj územní obvod,
- na základě plošného pokrytí území kraje (nařízení kraje) JSDHO zabezpečují nepřetržitou pracovní pohotovost určitého počtu členů JSDHO.

Pokud obec nezřídí žádnou jednotku požární ochrany, je povinna sdružit prostředky **na společnou jednotku** s HZS kraje nebo obcí, jejíž jednotky požární ochrany jsou předurčeny požárním poplachovým plánem kraje k prvnímu zásahu pro uvedenou obec. Obcí, která nezřizuje jednotku požární ochrany, může hasičský záchranný sbor kraje určit, aby zřídila požární hlídku. Obec může zrušit JSDHO jen se souhlasem HZS kraje.

***Z praxe:** Jak může obec získat finance na činnost JSDHO? Ministerstvo vnitra vypisuje hned několik dotačních titulů, a to jak investičních, tak neinvestičních (více informací naleznete na webových stránkách Hasičského záchranného sboru České republiky). Čerpat dotace z těchto titulů lze na pořízení či rekonstrukci cisternové automobilové stříkačky, pořízení nového dopravního automobilu, na stavbu nebo rekonstrukci požární zbrojnice, akceschopnost, zásahy mimo územní obvod atd. Dále vypisují dotační tituly jednotlivé kraje.*

Další důležité informace naleznete na rozličných webových stránkách.⁸⁰

80) www.hzscr.cz
www.hasici-vzdelavani.cz
www.cahd.cz
www.avjisdh.cz

- zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze
- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
- zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky
- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
- zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě
- Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2025 s výhledem do roku 2030 dostupné z: <https://www.hzscr.cz/soubor/koncepce-oob-2025-2030-pdf.aspx>
- vyhláška č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva
- nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení §27 odst. 8 a §28 odst. 5 zákona č.240/2000 Sb., o krizovém řízení
- vyhláška č. 281/2001 Sb., kterou se provádí §9 odst. 3 písm. a) zákona č.240/2000 Sb., o krizovém řízení
- vyhláška č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému
- vyhláška č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva
- vyhláška č. 498/2000 Sb., o plánování a provádění hospodářských opatření pro krizové stavy
- vyhláška č. 186/2002 Sb., kterou se stanoví náležitosti přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní pohromou a vzor pověření osoby pověřené krajem pro zjišťování údajů nutných pro zpracování tohoto přehledu
- Usnesení vlády ze dne 27. dubna 2016 č. 369 k Analýze hrozeb pro Českou republiku
- Zásady postupu při použití finančních prostředků z účelové rezervy na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků, vytvořené v kapitole Všeobecná pokladní správa podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon)

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Jaké pravomoci má starosta obce podle krizového zákona?

Starosta obce jednak zajišťuje připravenost obce na řešení krizových situací, současně může zřídit za účelem přípravy na krizové situace a jejich řešení krizový štáb obce jako svůj pracovní orgán, zajišťuje za krizové situace provedení stanovených krizových opatření, plní úkoly stanovené starostou obce s rozšířenou působností a orgány krizového řízení při přípravě na krizové situace a při jejich řešení a dále úkoly a opatření obsažené v krizovém plánu obce s rozšířenou působností. V době krizového stavu pak starosta obce zabezpečuje varování a informování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím a vyzoomění orgánů krizového řízení, pokud tak již neučinil hasičský záchranný sbor kraje, nařizuje a organizuje evakuaci osob z ohroženého území obce, organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatelstva a zajišťuje organizaci dalších opatření nezbytných pro řešení krizové situace. Je však nezbytné zmínit, že krizovou situací může být např. mimořádná událost či vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu. Podstatně širší pravomoci má starosta obce s rozšířenou působností a hejtman kraje.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2958>

Za jakým účelem je zřizován krizový štáb obce a jaké má pravomoci?

Krizový štáb je pracovním orgánem, který zřizuje starosta obce za účelem přípravy na krizové situace a jeho hlavní úkol spočívá v podílení se na zajišťování připravenosti obce na řešení krizových situací. Krizovou situací se pak rozumí mimořádná událost podle zákona o integrovaném záchranném systému, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2957>

Jakým způsobem předává příslušným obcím krizový štáb ORP a bezpečnostní rada ORP informace o své práci? Pořizují ze svých jednání nějaké zápisy nebo usnesení?

Jelikož jsou krizový štáb i bezpečnostní rada kolektivními orgány, lze očekávat, že z jejich jednání by měl být pořizován zápis. Rovněž je samozřejmě možné, aby tyto orgány přijímaly usnesení. Krizový zákon ani prováděcí předpisy jim však tuto povinnost neukládají.

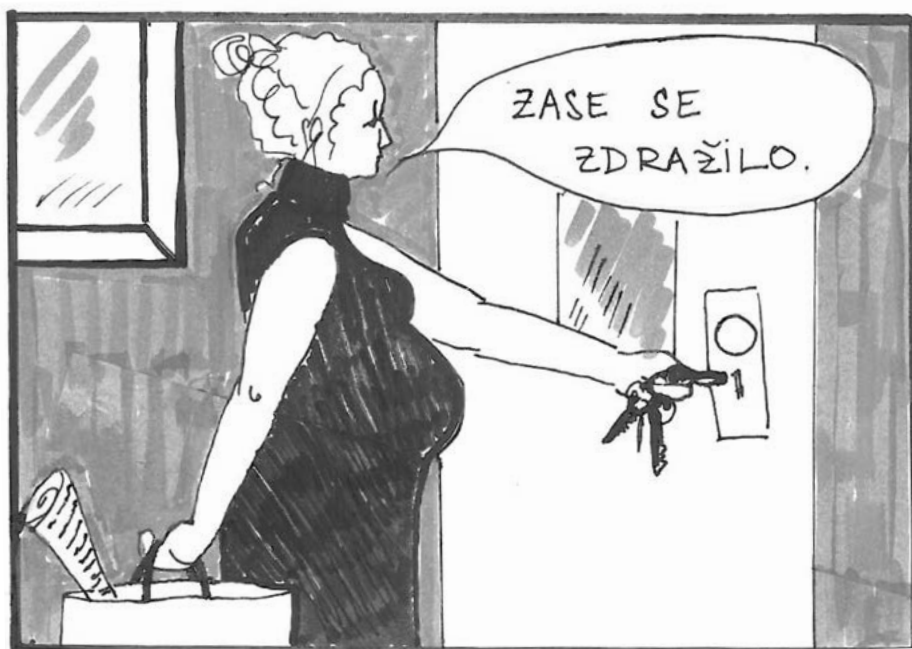
Co se týče informování obcí, pak platí, že ty by měly být primárně informovány o úkolech, které jsou jim ukládány. Způsob zadávání úkolů právní předpisy neupravují, je však žádoucí o tomto starosty obcí vyzoomět, ideálně cestou elektronické komunikace – ať už datovou schránkou nebo jinými obdobnými prostředky.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3027>

11 Sociální problematika a role obce

Mgr. Jan Mandys, Ph.D.
Mgr. Claudia Varhol

V této kapitole se podíváme na základní atributy sociální politiky, a to s ohledem na roli, kterou v tomto systému hraje samotné obce. Sociální politika bývá často opomíjeným aspektem života v obci. Její obyvatelé totiž většinou začne zajímat až ve chvíli, kdy se dostanou do nějakých nesnází. Na druhé straně jsou sociální problémy častým tématem nejruznějších diskuzí a rády se jim věnují i média. Zástupci obcí jsou také často vystaveni tlaku rodinných příslušníků, kteří hledají řešení ne vždy korektními způsoby. Základní vzhled do problematiky je tedy nejenom účinnou obranou, ale primárně možností lépe ovlivňovat život místního společenství za účelem zlepšení kvality života obyvatel.



11.1 Úvod do problematiky sociální politiky

11.1.1 Podstata sociální politiky

Místní samospráva se musí každodenně potýkat s celou řadou problémů a je zodpovědná za to, jaké budou priority v jejich řešení. Systém je nastaven státní politikou, která však ne vždy odpovídá potřebám lokální komunity, a proto jsou obce v tomto směru klíčovými partnery. Do vztahu obec a stát pak významně vstupuje také region (krajská úroveň). Přestože jsou obce lidem nejbližší, mají v tom, jak v sociální politice organizovat účinnou pomoc, jen omezené kompetence.

Legislativní ukotvení sociální práce ve strukturách obecní politiky je spíše obecné a dává obcím možnosti, aby se samy rozvíjely. Na druhé straně obce nemají ke svému rozvoji takové finanční prostředky, jaké celá sociální politika potřebuje. Můžeme ji totiž považovat za jeden z nejdražších elementů veřejných financí, které jsou primárně výdajové a nikoliv příjmové.

V následující kapitole se nejprve podíváme na základní historické etapy vývoje péče o potřebné občany a na stručné představení sociálního systému a systému sociálních služeb. Další část bude věnována roli obce a neopomeneme ani téma plánování sociálních služeb. Kapitulu zakončíme diskuzí nad neaktuálnějšími problémy a výzvami, kterým v sociální politice čelíme.

Sociální politika je velmi široký pojem a nepadne náhodou shoda na její přesné definici. Klíčovým aspektem pro sociální politiku je fakt, že je vždy součástí určitého společenského celku. Sociální politika – její cíle, funkce a nástroje se nevytváří izolovaně, ale v souladu s dalšími sférami společnosti (sférou ekonomickou, zdravotní, ekologickou, vědeckotechnickou, politickou apod.). Na jejím vzniku a fungování se významně podílejí společenské a právní normy daného společenství, které ji realizuje. Všeobecně přijímaná definice v našich podmínkách říká, že **sociální politika je neustálé a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů o změnu nebo udržení a fungování svého nebo jiného (státního, obecního) sociálního systému.** Toto úsilí je soustavné a cílené. Případně druhá, neméně výstižná definice říká, že **sociální politika je primární politikou zaměřenou na člověka, jeho rozvoj a kultivaci životních podmínek a vytváří prostor pro rozvoj osobnosti člověka i kvality jeho života.**

Sociální politika hovoří o objektech a subjektech. **Objektem** je každý obyvatel státu nebo určitá skupina lidí žijících na daném území. Na ně se opatření sociální politiky orientují. Některá opatření jsou společná, některá individuální. **Subjektem** pak může být prakticky kdokoli, kdo organizuje a poskytuje nějakou sociální pomoc či podporu:

- stát a jeho orgány,
- kraje, obce, místní komunity, občanské iniciativy,

- zaměstnavatelé,
- nestátní neziskový sektor včetně církví,
- občané, rodiny, domácnost (široké pole působnosti pro řešení řady sociálních situací a pro poskytování vzájemné pomoci).

V České republice probíhá dlouhodobý proces posilování úlohy nestátních subjektů v sociální politice. V žádném případě se však nejedná o oslabování významu státu, dochází jen ke změně jeho role. To znamená, že stát má za úkol vytvářet podmínky a pravidla pro sociální podporu a pomoc. Oslovován je pouze jako přímý poskytovatel sociálních dávek a služeb.

Jaké tedy má sociální politika funkce a jaký je jejich základní význam ukazují tabulka.

Funkce	Význam
<i>Ochranná</i>	Cílem je řešení a eliminování určitých negativních dopadů na jednotlivce či sociální skupiny způsobených nepříznivými sociálními událostmi (např. chudobou, ztrátou zaměstnání, stářím, zdravotním handicapem).
<i>Redistribuční</i>	Jejím úkolem je určovat co, jak, komu a podle jakých kritérií bude přiděleno. Na trhu dochází k prvotnímu rozdělení prostředků (důchodů) a životních šancí. Cílem tedy je přerozdělit to, co bylo trhem obyvatelům nedokonale rozděleno.
<i>Homogenizační</i>	Jejím úkolem je zmírňovat sociální nerovnosti ve společnosti. Jedná se o poskytování stejných možností všem skupinám obyvatelstva v oblasti vzdělávání, zdravotní péče, pracovních možností, bydlení atd.
<i>Stimulační/produktivní</i>	Cílem je podněcovat žádoucí sociální chování jednotlivců a sociálních skupin v ekonomické oblasti tak, aby se každý byl schopen postarat sám o sebe a případně pomáhal i druhým. To se pak promítá ve všeobecné hospodářské prosperitě.
<i>Preventivní</i>	Úkolem je předcházet nežádoucím sociálním situacím a odstraňovat příčiny jejich vzniku.

Výše představený systém stojí na historických základech, kterými je současné sociálně-politické myšlení významně ovlivněno.

11.1.2 Historická východiska sociálních úvah a situace před rokem 1989

Základy sociální politiky mají své začátky už ve středověku, kdy vzniklo ošetrovatelství jako pomoc lidem ohroženým chudobou, epidemiemi a hladomorem. Koncem 18. století vznikaly zdravotně-sociální instituce jako např. chudobince nebo nalezenice pro osiřelé i nemanželské děti. V 19. století došlo spolu s vývojem industrializace k masivnímu zbídačování širokých vrstev obyvatelstva. V souvislosti s tím byl sepsán občanský zákoník a školní zákon zabezpečující právní postavení dítěte. Až do konce 19. století byly chudobince a donucovací pracovny považovány za nejlepší formu sociální péče.

Po první světové válce bylo prioritou zdraví. Nejvíce postižení byli dělníci a jejich rodiny, navrátilci z války a málo kvalifikovaní pracovníci (muži, ženy i děti), na jejichž špatné zdraví měly vliv nevyhovující pracovní podmínky. Místní samospráva se primárně zaměřovala na péči o chudé. S tím souvisel i vznik Ministerstva sociální péče a sociálního pojištění. Zakládaly se také dobrovolnické organizace a sdružení orien-

tované na pomoc a sociální tematiku. Vznikaly poradny a školy zabezpečující odborníky v sociální oblasti, školili se první sociální pracovníci.

Po roce 1948 byl v oblasti sociální politiky a péče zaveden model centrálního plánování. Celý obor byl najednou závislý na státních úřadech, které vše financovaly a organizovaly. Bylo zrušeno domovské právo, které nahradilo státní občanství. Sociální problémy byly považovány za dočasné s ohledem na eliminaci třídních rozdílů. Původní sociální služby převzal stát, pojišťovny se zrušily. Došlo k separaci důchodového a nemocenského pojištění, sociální práce se rozdělila mezi existující resorty. Koncem 60. let došlo k prodloužení mateřské dovolené a k rozšíření pečovatelské služby, která nově pečovala o staré lidi. Vznikaly okresní odbory péče o dítě, zdravotní a sociální péče se spojily. Velký důraz se kladl na závodní péči ve smyslu péče o zaměstnance. Zavedly se postupy převýchovy fluk-

tuantů, absentérů, lidí propuštěných z vězení nebo alkoholiků. Pro osoby v důchodovém a předdůchodovém věku se organizovaly klubové aktivity.

11.1.3 Vývoj sociální politiky po roce 1989

Vývoj sociální politiky po roce 1989 byl zatížen krizí způsobenou předchozím režimem. Obyvatelstvo se se změnou hospodářství dostávalo do sociálních problémů, politici proto byli nuceni hledat nové nástroje sociální politiky. Do předmětu zájmu se dostává deinstitucionalizace sociálních služeb a snaha hledat jiné přístupy pomoci, než je ústavní péče, a veřejná politika začíná podporovat nestátní organizace.

V první polovině devadesátých let byly jako základ sociální reformy představeny tři pilíře – aktivní politika zaměstnanosti, liberalizace a pluralizace systému sociálního zabezpečení a založení záchranné sociální sítě. Nový model sociální politiky klade důraz na adresnost poskytování sociální podpory a na pomoc skutečně potřebným. Nejvýznamnější změny v sociální politice pak v tomto období spočívaly ve zrušení povinnosti pracovat, práva na práci, ve vzniku úřadů práce a ustanovení minimální mzdy. Došlo také ke zrušení monopolu v organizaci a v poskytování sociálních služeb, a přešlo se na systém tří pilířů sociálního zabezpečení a povinného zdravotního pojištění.

V souvislosti s transformací by se nyní měla sociální politika zaměřovat nejen na krátkodobá opatření, ale také na ta střednědobá a dlouhodobá. Vzniká proto celá řada koncepčních materiálů, a to jak na státní, tak i regionální a obecní úrovni. Na řešení problémů se nepodílí pouze Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky, ale také například Ministerstvo pro místní rozvoj. Velkým přínosem a hybatelem změn v sociální politice jsou dotace ze strukturálních fondů, jmenovitě z Evropského sociálního fondu. Zvyšuje se také význam meziresortní spolupráce zdravotnictví a školství. Dochází, jak už bylo řečeno v úvodu, k decentralizaci sociální péče s důrazem na potřebnost a individuální adresnost.

11.1.4 Kvalita života

Kvalita života znamená pro obecní management zastupující systém veřejné správy na místní úrovni výsledný cíl všech aktivit, které realizuje pro zajištění fungování území, jež spravuje. Ve slovníku regionální politiky slyšíme spíše pojmy jako vysoká životní úroveň či spokojenost občanů. Oba tyto pojmy s kvalitou života úzce souvisí, subjektivní spokojenost se životem je dokonce v pojetí autorů považována za synonymum ke kvalitě života, neboť pro praktické uvažování v reálné rozhodovací politice přináší větší srozumitelnost.

Kvalita života znamená dostupnost možností, ze kterých si člověk může vybírat při naplňování svého života. Je nutné na ni nahlížet jako na subjektivní posouzení vlastní životní situace. Je ovlivňována různými proměnnými, jako jsou např. sociální vztahy, psychosomatický stav jedince, kultura, hodnotový systém, vztah člověka k jeho cílům, k očekáváním, normám a obavám, jeho osobní vyznání a také vztah ke klíčovému oblastem jeho životního prostředí. Můžeme tedy konstatovat, že kvalita života v sobě zahrnuje to, jak člověk vnímá své individuální místo v životě.

11.1.5 Sociální práce

Sociální práce je jakousi „**první pomocí**“ pro člověka ve složité životní etapě. Sociální pracovníci v obcích napříč celou Českou republikou dennodenně poskytují poradenství a podporu potřebným skupinám osob, které se potýkají s různými nesnázemi nebo se ocitly v tíživé sociální situaci. V praxi se jedná o širokou škálu činností – od pomoci se zajištěním sociálních dávek až po hledání vhodného bydlení. Na bezplatnou pomoc od sociálního pracovníka v obci má nárok každý občan, který jej může navštívit buď na úřadu, nebo může být domluvena návštěva sociálního pracovníka u klienta doma v jeho přirozeném prostředí. Práce sociálního pracovníka zahrnuje rovněž tzv. „depistáž“, což je činnost zaměřená na aktivní vyhledávání osob, kterým hrozí sociální vyloučení. Sociální pracovníci se snaží řešit situaci svých klientů komplexně, tj. neřeší pouze dílčí problémy, ale na klientovu situaci nahlíží jako na celek. Neřešení jednoho problému totiž často znamená nárůst dalších. Důležitá je také preventivní role sociální práce, která pomáhá předcházet úpadku klientů do hmotné nouze a chudoby.

Cílovými skupinami sociální práce jsou například:

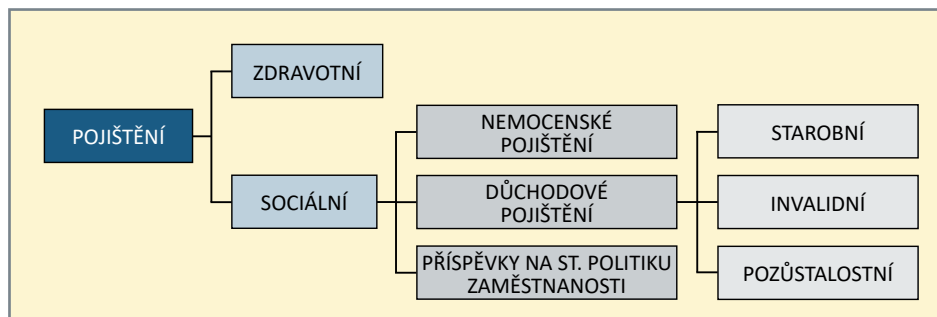
- osoby s různými typy postižení, senioři,
- rodiny s dětmi,
- osoby ohrožené sociálním vyloučením,
- osoby, které ztratily bydlení nebo jim tato ztráta hrozí,
- cizinci,
- osoby, které přišly o zaměstnání,
- osoby s omezenou svéprávností,
- pečující osoby,
- osoby po výkonu trestu,
- další osoby, které pomoc sociálního pracovníka potřebují.

Na sociální pracovníky jsou kladeny vysoké požadavky, které se netýkají jen jejich vzdělání. Jedná se totiž o výkon velmi složitých podmínek (v terénu). Předpokladem k výkonu povolání sociálního pracovníka je plná svéprávnost, bezúhonnost a zdravotní způsobilost. Kvalifikační požadavky na výkon tohoto povolání upravuje zákon o sociálních službách¹ a zahrnuje vyšší odborné či vysokoškolské vzdělání v oboru. Předpokládá také základní orientaci v oblasti psychologie, ekonomie či práva. Sociální pracovníci jsou vázáni mlčenlivostí a rovněž musí respektovat přání a očekávání klienta.

Neopomenutelnou úlohou sociálních pracovníků je rovněž identifikace chybějící sítě sociálních služeb nebo její nedostupnost, a proto zde existuje úzká provázanost mezi sociální prací a sociálními službami. Sociální pracovník své klienty odkazuje na sociální služby. Svým nadřízeným nebo vedení obce pak předává získané informace o kapacitách sociálních služeb. Tyto informace mohou být obcemi dále využity jako podklad pro komunitní plánování sociálních služeb a tvorbu střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb. Povinností sociálního pracovníka je vést Standardizovaný záznam sociálního pracovníka, který je součástí Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí. Data z tohoto záznamu mohou být rovněž důležitým podkladem využitelným nejen ze strany obcí (např. tvorba souhrnných statistik).

Role sociální práce v posledních letech značně vzrostla a ukazuje se, že poroste i nadále. Ať už se jednalo o pandemii, energetickou krizi nebo konflikt na Ukrajině, sociální pracovníci byli za každé situace občanům nápomocni. Bohužel se mnoho obcí potýká s nedostatečnými finančními prostředky na výkon sociální práce, a to i přesto, že se jedná o přenesenou působnost. Dotace Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky se nazývá „**Příspěvek na výkon sociální práce**“. Dotace by měla být hlavním zdrojem financování, ale v řadě obcí pokrývá náklady na tuto agendu pouze z 50 %. Navýšení finančních prostředků na tuto oblast bude do budoucna z důvodu narůstajících problémů ve společnosti zcela nezbytné.

1) zák. č. 108/2006 Sb., o sociálních službách



11.2 Systém sociální péče, pomoci a podpory v České republice

Následující přehled slouží k základní orientaci v systému sociální péče. Pro větší srozumitelnost volíme schematický popis základních kategorií. Na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí² pak najdete komplexní soubor informací k jednotlivým okruhům problémů, kterým čelí sociální politika zastoupená příslušným ministerstvem. Zároveň jde o informační rozcestník. Stránky jsou neustále aktualizovány. Na stránkách úřadu práce naleznete také odkaz na „sociálního poradce“³, který může na základě životních událostí nakonfigurovat výpočet nároku na dávku.

11.2.1 Sociální zabezpečení

Zjednodušeně můžeme říct, že sociální systém zastřešuje termín **sociální zabezpečení**. To si klade za cíl předcházet, zmírňovat či odstraňovat následky nepříznivé sociální situace.

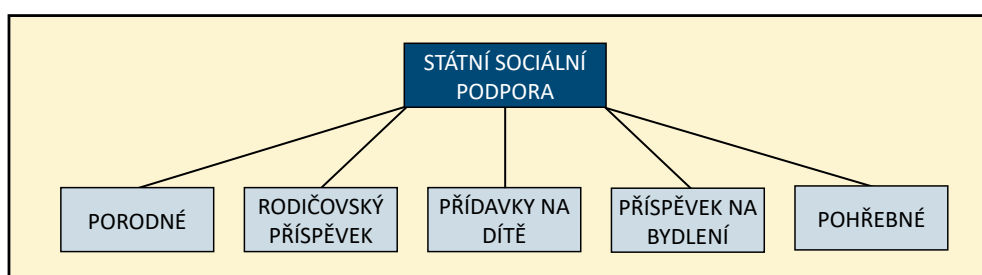
Sociální pojištění

Smyslem pojištění je utvářet důstojné podmínky pro život všech občanů. I tady narážíme na kvalitu života nebo individuální spokojenost se životem. Jedná se primárně o řešení nepříznivých životních situací, způsobených stářím, nemocí, invaliditou, nezaměstnaností či sociálním vyloučením a chudobou.

Sociální pojištění je založeno na pojistném principu, tedy na pravidelném placení příspěvku. Tyto peníze jsou státu, který je v tomto případě zastoupen Českou správou sociálního zabezpečení. Ta peníze vybírá na základě zákona č. 589/1992 Sb., Zákona České národní rady o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Vybrané pojistné je složkou státního rozpočtu a stát tyto příspěvky obratem investuje do plátců v případě, že se ocitnou v nepříznivé situaci.

Státní sociální podpora

Státní sociální podpora představuje dávky poskytované osobám (rodinným příslušníkům) ve společensky uznaných sociálních situacích. Stát skrze jejich vyplácení z části přebírá



Jedná se o právní, finanční a organizační nástroje a opatření, která kompenzují důsledky životních okolností ohrožujících státem deklarovaná sociální práva. Sociální zabezpečení se opírá o tři hlavní pilíře:

- sociální pojištění,
- státní sociální podpora,
- sociální pomoc.

Celý systém popíšeme po jednotlivých částech. Pro hlubší vzhled do jednotlivých oblastí můžete využít zdroje, které jsou uvedeny v závěru této kapitoly. Užitečný přehled se nachází v příručce, která vznikla v průběhu českého předsednictví v Radě Evropské unie v roce 2009.⁴

spoluzodpovědnost za vzniklou sociální situaci. Řeší především životní situace rodin s dětmi. Obce nemají v této oblasti žádné kompetence, dávky vyplácí krajské pobočky úřadu práce.

Sociální pomoc

Systém sociální pomoci tvoří dávky hmotné nouze a dávky sociální péče. Sociální služby záměrně stavíme na okraj tohoto systému. V obvyklých schématech nebývají služby znázorněny, nicméně v pojetí veřejné správy jde o institut, který sociální

2) <https://www.mpsv.cz/web/cz/pusobnost-mpsv>
 3) <https://www.uradprace.cz/web/cz/socialni-poradce>
 4) https://www.mpsv.cz/documents/20142/955203/ssz_cr.cz.pdf/0a28b312-2beb-34c7-b447-487dedb42c92

Přehled dávek státní sociální podpory:

Typ dávky státní sociální podpory	Stručná charakteristika
<i>Porodné</i>	Jednorázová dávka spojená s narozením dítěte pro rodiny s nízkými příjmy. Její výše se odvíjí od hranice rodinných příjmů (závisí tedy na příjmu).
<i>Rodičovský příspěvek</i>	Nárokovat si ho může rodič, který se celý kalendářní rok stará o dítě. Lze jej čerpat až do 4 let věku dítěte. Další příjmy nejsou sledovány a rodič může vykonávat i jinou výdělečnou činnost pro zlepšení kvality života rodiny.
<i>Přídavek na dítě</i>	Nárok na tuto dávku mají rodiny s příjmem do 2,7násobku životního minima. Je poskytován ve 3 výších podle věku dítěte a ve 2 výměrách podle druhu a výše příjmů.
<i>Příspěvek na bydlení</i>	Nárok na tuto dávku má každý, kdo vlastní nebo je nájemníkem bytu, kde je veden jeho trvalý pobyt, a 30 % z jeho příjmu nestačí k pokrytí nákladů na bydlení . V Praze je tato hranice stanovena na 35 %.
<i>Pohřebné</i>	Nárok na něj má osoba, jež vypravila pohřeb nezaopatřenému dítěti či osobě, která byla rodičem nezaopatřeného dítěte. Zemřelá osoba musí mít ke dni úmrtí trvalý pobyt na území ČR. Jedná se o pevně stanovenou částku 5 000 Kč.

pěči ohraničuje, vytváří a zároveň z něj sám čerpá. Sociální pomoc a sociální služby jsou tedy ve vzájemné rovnovážné interakci, která zmírňuje dopady nepříznivých situací, do kterých se lidé dostávají.

Hmotná nouze

Jedná se o formu pomoci osobám, jejichž příjmy nejsou dostačující. Má je motivovat ke snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb. Vychází se z předpokladu, že každá osoba, která pracuje, se musí mít lépe než ta, která nepracuje, popřípadě se práci vyhýbá. Nárok má osoba, která má nedostatečné příjmy a její sociální a majetkové poměry jí neumožňují uspokojení základních životních potřeb na úrovni přijatelné pro společnost. Současně si tyto příjmy nemůže z objektivních důvodů zvýšit (uplatněním nároků a pohledávek, prodejem nebo využitím majetku) a vyřešit tak svoji nelehkou situaci vlastním přičiněním.

Více podrobností o dávkách hmotné nouze najdete na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí ČR.⁵

Sociální péče

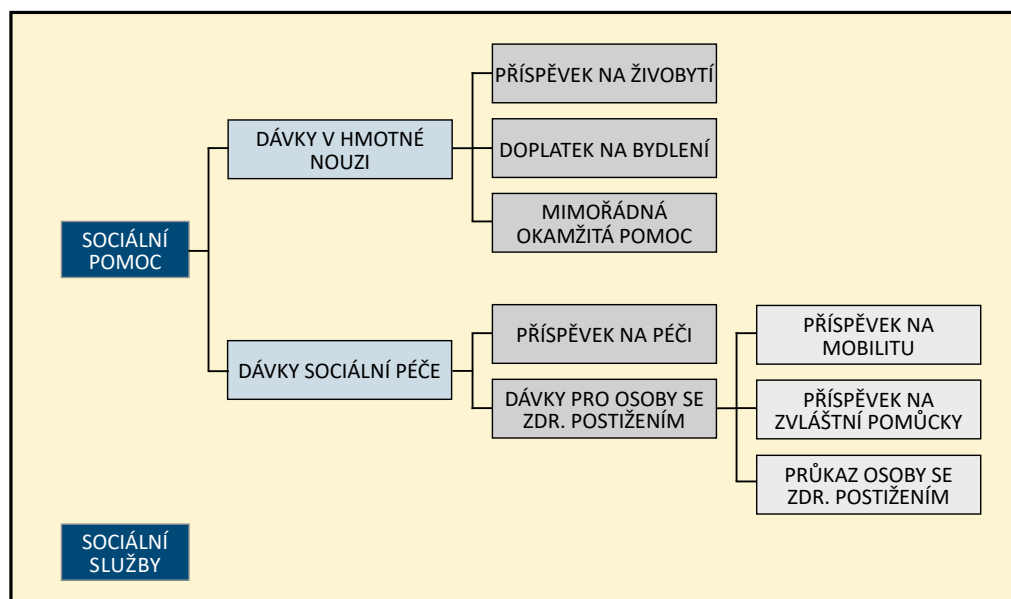
Příspěvek na péči je jedním z klíčových zdrojů financování sociálních služeb. Zároveň dává uživatelům větší svobodu v rozhodování, jakou péči a v jakém rozsahu využijí a kolik finančních prostředků na ni vynaloží.

Velmi interaktivní a návodnou stránku, která skvěle vysvětluje dávky pro osoby se zdravotním postižením, vytvořil Úřad práce ČR na svých webových stránkách.⁶ Najdete na nich také nejaktuálnější informace k příspěvku na péči⁷ a komplexní

5) <https://www.mpsv.cz/pomoc-v-hmotne-nouzi>

6) <https://www.uradprace.cz/davky-pro-osoby-se-zdravotnim-postizenim3>

7) <https://www.uradprace.cz/prispevek-na-peci>



Přehled dávek hmotné nouze

Typ dávky hmotné nouze	Stručná charakteristika
<i>Príspevek na živobytí</i>	Nárok vzniká rodině či osobě, pokud jim po odečtení všech přiměřených nákladů na bydlení nestačí příjem na živobytí. Príspevek je stanoven individuálně na základě motivace, snažení a možností jedince nebo rodiny. Odvíjí se od existenčního a životního minima. Tato částka se může zvýšit, pokud podle doporučení příslušného odborného lékaře zdravotní stav osoby vyžaduje zvýšené náklady na dietní stravování.
<i>Doplatek na bydlení</i>	Dávka je určena k uhrazení nákladů na bydlení v případě, že příjem osoby nebo rodiny včetně příspěvků na bydlení ze státní sociální podpory nestačí. Žadatel musí být užívat na základě smlouvy (rozhodnutí apod.), nebo musí být přímo vlastníkem. Podmínkou získání doplatku je nárok na příspěvek na živobytí. Po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení musí zůstat příjemci částka na živobytí.
<i>Mimořádná okamžitá pomoc</i> Dávka musí být využita k účelu, ke kterému byla vyplacena. Úřad práce může zpětně kontrolovat využití dávky. Zákonem o hmotné nouzi není stanoveno kolikrát, případně jak často je možné o mimořádnou okamžitou pomoc požádat. Každá žádost se řeší individuálně s ohledem na obtížnou sociální situaci žadatele.	Je poskytována těm, kteří se ocitnou v situacích, které je nutno bezodkladně řešit. Je stanoveno šest situací: <ul style="list-style-type: none"> ■ Nejsou splněny podmínky pro poskytnutí opakovaných dávek (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení), ale žadatel prokáže, že mu hrozí vážná újma na zdraví. ■ Vážná mimořádná událost (povodně, požár, vichřice apod.). ■ Žadatel chybí prostředky k úhradě jednorázového nezbytného výdaje, osoba je v hmotné nouzi a její příjem jí neumožňuje vytvořit si finanční rezervu. ■ Nezbytné či odůvodněné náklady na vzdělání nebo zájmovou činnost nezapomenutého dítěte. ■ Odůvodněné náklady na pořízení nebo opravu nezbytného základního vybavení domácnosti. ■ Žadatel je ohrožen sociálním vyloučením – jedná se o situace dětí, které opouštějí dětský domov, žadatelů propuštěných z vězení, osob, které ukončily léčbu závislosti apod. Lze vyplatit opakovaně.

přehled o problematice nepojistných dávek⁸. I když jsou nepojistné dávky nástrojem sociální pomoci, jen pouhé jejich vyplacení je pasivní podporou jednotlivých osob. Dávky jsou totiž pouhým nástrojem, nikoliv dogmatem, které dokáže definitivně vyřešit problém člověka (viz tabulka na další straně).

11.2.2 Sociální služby

Sociální služby slouží k řešení nepříznivých sociálních situací. Nepříznivou sociální situací rozumí zákon o sociálních službách oslabení nebo ztrátu schopností z důvodu věku, nepříznivého zdravotního stavu, krizové sociální situace, životních návyků a způsobu života vedoucího ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňujícího prostředí, ohrožení práv a zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby nebo z jiných závažných důvodů. Vzniklou situaci je třeba řešit tak, aby toto řešení podporovalo sociální začlenění a ochranu před sociálním vyloučením.

Cílem sociálních služeb je:

- zachovávat lidskou důstojnost uživatelů,
- vycházet z individuálně určených potřeb uživatelů,
- rozvíjet aktivně schopnosti uživatelů,
- zlepšit nebo alespoň zachovat soběstačnost uživatelů,
- poskytovat služby v zájmu klientů a v náležité kvalitě.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů ukládá veřejné správě dle § 92 až 96a

jasně definované činnosti, které má v oblasti sociálních služeb (sociální politiky) vykonávat. Jedná se nejen o činnosti související s poradenskou a další odbornou činností v sociální práci, ale také o povinnosti kontrolní a koordinační.

Obcím ukládá § 94 zmiňovaného zákona následující:

- a) obec zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území,
- b) zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území,
- c) spolupracuje s dalšími obcemi, kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, popřípadě zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a osobou,
- d) obec může zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s krajem, s poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým jsou poskytovány sociální služby,
- e) spolupracuje s krajem při přípravě a realizaci střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje; za tím účelem obec sděluje kraji informace o potřebách poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na území obce, o možnostech uspokojování těchto potřeb prostřednictvím sociálních služeb a o jejich dostupných zdrojích,
- f) obec spolupracuje s krajem při určování sítě sociálních služeb na území kraje; za tím účelem sděluje kraji informace o kapacitě sociálních služeb, které jsou potřebné pro zajištění

8) <https://www.uradprace.cz/web/cz/nepojistne-socialni-davky-letaky>

Přehled dávek sociální péče:

Typ dávky státní sociální péče	Stručná charakteristika
Příspěvek na péči	I. stupeň: lehká závislost
	II. stupeň: středně těžká závislost
	III. stupeň: těžká závislost
	IV. stupeň: úplná závislost
<i>Dávky pro osoby se zdravotním postižením:</i>	
Příspěvek na mobilitu	Opakující se nároková dávka určená osobě starší jednoho roku, která má nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením ZTP nebo ZTP/P nebo se opakovaně za úhradu dopravuje nebo je dopravována . Výše dávky je 550 Kč měsíčně.
Příspěvek na zvláštní pomůcku	Nárok má ten, kdo má těžkou vadu nosného či pohybového ústrojí, těžkou sluchovou vadu či zrakové postižení . Musí se jednat o dlouhodobě nepříznivý stav, trvající déle než 1 rok . Jestli pomůcka umožní osobě sebe-obsahu nebo je potřeba spíš k realizaci pracovního uplatnění závisí na věku dané osoby.
Průkaz osoby se zdravotním postižením	Nárok na tento průkaz mají osoby se zdravotním postižením starší jednoho roku, které mají omezenou schopnost pohybu nebo orientace v prostoru, včetně osob s poruchou autistického spektra . Průkaz TP znamená středně těžší, průkaz ZTP těžké a ZTP/P zvlášť těžké postižení.

ní potřeb osob na území obce a spoluvytváří podmínky pro zajištění potřeb těchto osob.

Obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností ukládá § 92 zákona následující:

- obecní úřad zajišťuje osobě, které není poskytována sociální služba, a je v takové situaci, kdy by neposkytnutí okamžité pomoci ohrozilo její život nebo zdraví, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu; místní příslušnost se řídí místem trvalého nebo hlášeného pobytu osoby,
- koordinuje poskytování sociálních služeb a poskytuje odborné sociální poradenství osobám ohroženým sociálním vyloučením z důvodu předchozí ústavní nebo ochranné výchovy nebo výkonu trestu, osobám, jejichž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby, a osobám, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností; přitom spolupracuje se zařízeními pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, s Vězeňskou službou České republiky, Probační a mediační službou České republiky, správními úřady a územními samosprávnými celky,
- na základě oznámení poskytovatele zdravotních služeb obecní úřad zjišťuje, zda je nezbytné poskytnout osobě umístěné ve zdravotnickém zařízení služby sociální péče a zprostředkovává možnost jejich poskytnutí; v případě, že nelze služby sociální péče osobě poskytnout, sděluje neprodleně tuto skutečnost poskytovateli zdravotních služeb, v jehož zdravotnickém zařízení je osoba umístěna,
- obec na území svého správního obvodu koordinuje poskytování sociálních služeb a realizuje činnosti sociální práce

vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob; přitom spolupracuje s krajskou pobočkou Úřadu práce a krajským úřadem.

Zákon o sociálních službách rozeznává tři základní oblasti sociálních služeb.

- **Sociální poradenství:** základní a nedílná součást všech sociálních služeb. Odborné poradenství řeší konkrétní cílové skupiny a problémy. Můžeme do něj zařadit služby občanských, manželských a rodinných poraden, poraden pro oběti trestných činů a domácího násilí apod. Poradenství je poskytováno bezplatně.
- **Služby sociální péče:** napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost s cílem podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí a umožnit jim vyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti. V případech, kdy jejich stav toto vylučuje, jim služby sociální péče napomáhají zajistit důstojné prostředí a zacházení. Každý má právo na poskytování služeb sociální péče v co nejméně omezujícím prostředí.
- **Služby sociální prevence:** napomáhají zabránit sociálnímu vyloučení osob, které jsou jím ohroženy pro krizovou sociální situaci, pro životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, pro sociálně znevýhodňující prostředí a ohrožení práv a oprávněných zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby. Cílem služeb sociální prevence je napomáhat osobám k překonání jejich nepříznivé sociální situace a chránit společnost před vznikem a šířením nežádoucích společenských jevů.

Sociální služby dále členíme podle toho, v jakém prostředí jsou poskytovány.

- **Terénní služby:** jsou poskytovány v prostředí, kde člověk žije (tj. především v domácnosti). Jde například o pečovatelskou službu, osobní asistenci nebo terénní programy pro ohroženou mládež a závislé osoby.
- **Ambulantními službami:** člověk dochází do specializovaných zařízení, jako jsou například poradny, denní stacionáře nebo kontaktní centra.
- **Pobytové služby:** jsou poskytovány v konkrétních zařízeních, kde člověk tráví převážnou část dne nebo celý den. Jedná se především o domovy pro seniory a pro osoby se zdravotním postižením, dále o tzv. chráněná bydlení pro osoby s různým typem postižení či o azylové domy.

Základními činnostmi při poskytování sociálních služeb jsou pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu, pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu, poskytnutí stravy nebo pomoc při zajištění stravy, poskytnutí ubytování nebo pomoc při zajištění bydlení, pomoc při zajištění chodu domácnosti, výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti, poradenství, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, sociálně-terapeutické činnosti a pomoc při uplatňování práv a oprávněných zájmů. Obsah základních činností u jednotlivých druhů sociálních služeb stanoví příslušný prováděcí předpis.⁹ Komplexní přehled o sociálních službách lze nalézt na stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky.¹⁰

Zákon a vyhláška také definují tzv. „**Standardy kvality sociálních služeb**“. Ty představují určitý stupeň parametrů, která služba s ohledem na potřeby uživatelů musí být splněna. Dohledem nad jejich dodržováním je pověřena Inspekce kvality sociálních služeb.

11.2.3 Financování sociálních služeb

Systém financování se v České republice historicky spolu s nastavováním a reformami sociálního systému několikrát změnil. Účinnost zákona o sociálních službách se datuje k 1.1. 2007, přičemž do té doby existoval zcela jiný systém financování než ten, který známe nyní. Druhy sociálních služeb, které dnes zákon definuje, se tehdy nerozlišovaly, a financování ústavů sociální péče a domovů důchodců, které v té době zřizovaly obce, fungovalo prostřednictvím tzv. „dotace na lůžko“. Další změny nastaly přijetím zákona o obcích a krajích v roce 2000 a následně pak přijetím stěžejního zákona o sociálních službách, který financování upravoval. Financování bylo od té doby nastaveno jako vícezdrojové. Od roku 2015 potom došlo novelou zákona o sociálních službách k přechodu odpovědnosti za rozdělování finančních prostředků (dotací) na kraje, jimž poskytuje dotace Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Hlavními příjmy financování sociálních služeb nyní jsou:

- dotace MPSV,
- úhrady od klientů,
- příspěvek na péči (viz výše),
- rozpočty krajů a obcí,
- zdravotní pojištění,

- evropské zdroje,
- ostatní zdroje.

Dotace Ministerstva práce a sociálních věcí jsou hlavním zdrojem financování sociálních služeb. Kraje takto získané finanční prostředky v rámci samostatné působnosti přerozdělují jednotlivým sociálním službám, které jsou zařazeny do krajské sítě sociálních služeb. Dalším významným zdrojem jsou úhrady od klientů za poskytované služby, jejichž výši si může poskytovatel dané sociální služby sám nastavit, avšak s maximálním omezeným limitem výše jednotlivých úhrad. Obce se ve významné míře na financování sociálních služeb také podílejí a jejich podíl zaznamenává nárůst. Ze strany obcí fungují dva způsoby financování. Zaprvé je to příspěvek zřizovatele pro sociální služby (zřizuje sama obec) a zadruhé jsou to dotace a granty (poskytované převážně sociálním službám zřizovanými nestátními neziskovými organizacemi).

Debaty o nastavení nového systému

V poslední době se na vládní úrovni a mezi významnými aktéry v oblasti sociálních služeb vedou debaty o potřebě změny nastavení systému financování sociálních služeb, který v současnosti není zcela optimální a v posledních letech muselo docházet k dofinancování sociálních služeb. Poptávka po sociálních službách se neustále zvyšuje (zejména z důvodu demografického vývoje – stárnutí populace) a počet neuspokojených žádostí roste.

V předchozích letech bylo předloženo několik návrhů na změnu financování, ani jeden z nich se však neprosadil. Očekává se, že diskuse o novém nastavení budou vedeny i nadále. Ministerstvo práce a sociálních věcí má v úmyslu v nadcházejícím období připravit novelu zákona o sociálních službách, která by novou úpravu systému financování sociálních služeb měla obsahovat. Podstatné bude zapojení všech zainteresovaných aktérů v této oblasti, kteří by se na přípravě změny měli podílet a předat své zkušenosti a znalosti z praxe.

11.3 Role obce v sociální oblasti

Klíčovým pojmem je veřejný zájem. Veřejným zájmem v nejobecnějším významu je pak spokojený občan, který má optimální podmínky pro naplňování svých životních cílů. Politika znamená pouze prostředek, jak mu pomoci k tomuto naplnění. Veškeré oblasti života v obci by měly být v symbióze. Finanční a další materiální prostředky na jejich realizaci by pak měly být vyvážené, efektivně a účelně vynakládány podle definované nutnosti. Ta vychází z volebních priorit a skutečně definovaných potřeb. Pokud si vezmeme jako příklad opravu místní klíčové komunikace, fungující zdravotnické zařízení, vybudovanou kanalizaci nebo čističku vod, případně finanční podporu místního sportovního klubu apod., jedná se o projekty, které jsou pro většinovou veřejnost jasně identifikovatelné, rozumí jim, chápou jejich význam a obvykle s nimi souhlasí.

9) vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o sociálních službách

10) <https://www.mpsv.cz/socialni-sluzby-1>

Sociální politika ze své podstaty produkuje minimum hmotných statků, které slouží všem. Naopak má nálepkou politického segmentu, který pouze spotřebovává významnou část daní. Výsledky sociální politiky nejsou tak snadno čitelné. Většinová společnost často nerozumí tomu, proč jsou podporovány skupiny osob bezdomovců, drogově závislých, národnostních a etnických menšin, a vnímá spíše negativa této politiky.

Místní politická reprezentace promítá své vize o fungování sociálního prostředí do konkrétních projektů. Tyto vize jsou pak realizovány prostřednictvím příslušných odborů místní samosprávy. V kontextu této úvahy může docházet k většímu či menšímu nesouladu mezi vizí politika a definovanou potřebou občanů, uživatelů sociálních služeb a v neposlední řadě také poskytovatelů. Poskytovatel sociálních služeb hraje v celém procesu ambivalentní roli. Jednak musí respektovat a hájit zájmy svých uživatelů, na straně druhé pak musí naplňovat zakázku veřejné správy, která je poskytovatelem dotací na aktivity pomáhajících organizací. Aby veřejná správa mohla svou roli jasně ukotvit, musí si nezbytně uvědomit, jakou podobu má síť sociálních služeb mít, kam bude dotační podpora směřována více a kam méně, a musí být připravena nést za svá rozhodnutí politickou odpovědnost.

K tomu, aby byly sociální potřeby občanů adekvátně saturovány, využívá veřejná správa vedle tvorby nejrůznějších koncepcí a strategií metodu střednědobého (na úrovni krajů) a komunitního (na úrovni obcí) plánování sociálních a souvisejících služeb. O těchto přístupech k sociální politice si řekneme něco více. Pokud totiž veřejná správa dokáže jasně definovat svou zakázku k sociálním službám na svém území v kontextu přesně určených potřeb obyvatel, získá neocenitelné informace pro svá strategická rozhodnutí.

11.3.1 Střednědobé plánování rozvoje sociálních služeb na úrovni krajů

Jedná se o strategii krajských úřadů, kterou zaujímají při zajištění dostupnosti sociálních služeb na svém území. A to obvykle na 3 až 4 roky. Střednědobý plán určuje oblasti priorit (směrů) v sociální oblasti. **Krajská sociální síť totiž určuje, které sociální služby budou součástí plánu a mohou se tedy ucházet o dotační podporu.** Střednědobé plánování je dáno zákonem o sociálních službách a prováděcí vyhláškou. Střednědobý plán by tedy měl být výsledkem zjišťování potřeb osob na území kraje spolu s hledáním způsobu, jak tyto potřeby uspokojit. Výrazně se tedy neliší od komunitního plánování, které popíšeme dále. Hlavní rozdíl je však v míře participace jednotlivých zapojených subjektů. Na obecní úrovni bývá participace obvykle větší.

Střednědobý plán je vytvářen v součinnosti s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci uživatelů tohoto druhu služeb. Tento plán by měl být provázan s lokálními strategiemi obcí, tedy s „komunitními plány“. Ty na rozdíl od střednědobého plánování nejsou ze zákona¹¹ povinné. Do jaké míry se krajům a obcím daří propojovat vlastní plány nelze objektivně zhodnotit, neboť nemáme empirický výzkum, který by se tímto tématem zabýval. Existence adekvátní analýzy by však mohla významně napomoci v hle-

dání teoretických východisek pro otevření debaty o tom, jaký má být faktický model plánování sociální politiky na regionální úrovni.

11.3.2 Komunitní plánování sociálních služeb

Někdy se používá i dodatkový termín „související služby“. Jedná se o podpůrné služby a aktivity, které nejsou registrovanými sociálními službami, ale svou aktivitou se podílejí na řešení obtížné situace či jinak zlepšují kvalitu života. Jde např. o kluby seniorů, rodinná centra apod. Snahu o propojení veřejné, respektive sociální politiky a místních sociálních služeb můžeme spatřovat v konceptu komunitního plánování. Je to v současnosti asi jediný ucelený model propojování veřejné politiky a dalších zainteresovaných stran s maximálním ohledem na potřeby místního společenství, tedy občanů dané lokality.

Komunitní plánování sociálních služeb je metodou, díky které lze na úrovni obcí plánovat sociální služby tak, aby odpovídaly místním specifikům i potřebám jednotlivých občanů. Posláním komunitního plánování je zajišťování dostupnosti sociálních služeb. Konkrétně se jedná o zjištění stavu poskytování sociálních služeb v dané lokalitě a zároveň potřeb, které nejsou naplněny. Tyto dva parametry jsou srovnány s objemem finančních prostředků, jež obec na sociální služby vynakládá. V procesu vzájemných konzultací pak vzniká komunitní plán, který se shoduje s tím, co je možné, a tím, co bylo označeno jako potřebné či prioritní. Cílem procesu je vytvoření komunitního plánu posilujícího sociální soudržnost obyvatelstva, podporujícího sociální začleňování jednotlivců i skupin a předcházejícího sociální vyloučení. Na jeho základě lze vytvořit efektivně fungující síť vzájemně provázaných sociálních služeb poskytovaných územními samosprávnými celky. Komunitní plánování můžeme také definovat jako faktické vyjednávání mezi níže popsanými subjekty, kdy je cílem zlepšení regionální sociální politiky.

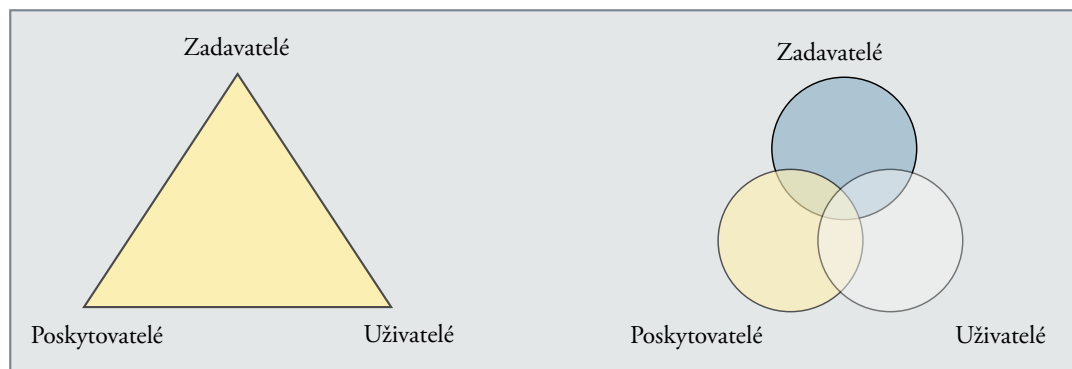
Prostřednictvím této metody se na tvorbě sociální politiky podílejí tři zainteresované strany.

- **Zadavatelé:** obce, místní samosprávy apod. Jsou zdrojem finančních prostředků, ze kterých se sociální služby financují.
- **Poskytovatelé:** nestátní neziskové organizace, organizace zřizované institucemi, případně soukromými subjekty.
- **Uživatelé:** koneční příjemci pomoci, veřejnost.

V ideálním případě by měly být tyto tři složky zastoupeny rovnoměrně. Tito účastníci bývají nazýváni triádou a zároveň představují jeden ze základních principů komunitního plánování. Triáda bývá znázorňována nejčastěji dvěma způsoby, a to buď jako trojúhelník, nebo jako tři propojené kruhy.

Zakázka na síť sociálních služeb má být tvořena shora s přihlédnutím k informacím, které předloží pracovní skupiny. Tyto informace by měly odrážet aktuální dění v sociální síti podle zaměření jednotlivých pracovních skupin komunitního plánování. Jedná se zejména o informace, jež souvisí s tím, že se například nedostává nějakého druhu služby, že poptávka po

11) zák. č. 108/2006 Sb., o sociálních službách



určité službě převyšuje nabídku, nebo naopak nejsou využity všechny kapacity vybrané služby apod. Po předání těchto informací je pak na zadavateli, aby rozhodl, které projekty a do jaké výše je ochoten podpořit. Zjednodušeně můžeme říct, že zadavatel tímto vysílá signál o tom, které projekty (služby) považuje vzhledem k objemu finančních prostředků, jež může z rozpočtu uvolnit na sociální oblast, za prioritní. Poskytovatelé sociálních služeb by tedy neměli být těmi, kteří říkají, jaká služba si podporu zaslouží a jaká ne. Měli by pouze zhodnotit stávající stav a vytvořit doporučení pro další období.

V sociální politice však chybí dostupná a relevantní data, která by se systematicky sbírala. Relevantních výzkumů s dostupnými daty, jež by nebyly pouhou součástí závěrečných prací studentů humanitních oborů, není mnoho. Chybí systematický sběr dat a zejména u uživatelů sociálních služeb budeme stále více narážet na jejich neochotu zapojit se do výzkumu. Jsou totiž nuceni často reagovat na různé výzkumy, výsledky jim však nepřinášejí žádnou odezvu. Nejen uživatelé sociálních služeb, ale také veřejnost se tak do procesu komunitního plánování nechce zapojovat, neboť se domnívá, že to k ničemu nevede.

Role veřejné správy v procesu plánování by měla být rovná rolím ostatních subjektů. Prakticky to však není možné, protože na rozdíl od ostatních aktérů plánování disponuje veřejná správa kapitálem na podporu fungování sociálních služeb a zároveň nese odpovědnost za místní sociální politiku. To znamená, že by veřejná správa měla být garantem organizace procesu. Tyto aspekty ji zavazují k tomu, aby svou roli nezneužívala a v co největší míře se snažila zachovávat princip rovnosti. Veřejná správa by si měla uvědomovat, jakou výhodu jí přináší to, že se na sociální politice podílí místní komunita zastoupená především odborníky z praxe, příjemci pomoci a širokou veřejností. Zapojení ostatních subjektů zvyšuje jejich odpovědnost za kvalitu života občanů v jejich lokalitě, zvyšuje sounáležitost lidí z regionu a šetří kapacity svých úředníků. Veřejná správa zároveň musí respektovat volbu veřejnosti a být chápavá k tomu, že veřejnost sama o sobě nemusí mít potřebu sociální sítě znát, orientovat se v ní a že třeba nemá zájem být zatěžována zbytečnými informacemi. Tady naprosto postačí, pokud se lidé s nějakým sociálním problémem o možné pomoci dozvědí v momentu, kdy si svou situaci uvědomí a budou ji chtít řešit.

Na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí¹² najdete ucelený metodický materiál, který vám pomůže komunitní plán tvořit, stejně jako další inspirující a podpůrné informace.¹³

11.3.3 Rozdíl mezi sociálními službami a sociální prací na obcích

V praxi se můžeme setkat se zaměňováním pojmů sociální práce a sociální služby. Ač se jedná o propojený systém, kdy sociální práce může klientům pomoci s vyhledáním a propojením s vhodnou sociální službou, nejedná se o totožné oblasti. Liší se i ve způsobu jejich financování, který je podrobněji popsán v předešlých pasážích.

V čem se od sebe sociální práce a sociální služby neliší, je právní úprava. Oba obory upravuje zákon o sociálních službách, který charakterizuje sociálního pracovníka a definuje sociální služby, jejich druhy apod. Rozdíl lze snadno pochopit prostřednictvím charakteristiky povolání „sociální pracovník“ a „pracovník v sociálních službách“.

- Hlavními činnostmi **sociálního pracovníka** jsou výkon sociálních šetření a sociálně-právního poradenství, sociální prevence, poskytování krizové pomoci, provádění depistáží apod. Často se jedná o analytické, metodické a koncepční úkony v sociální oblasti, pro které jsou předpokladem znalosti z řady oblastí (např. z ekonomie, psychologie, sociologie) a schopnost orientovat se v aktuálních právních předpisech (znalost dávkového systému apod.). Jeho potřebné vzdělání je vyšší odborné nebo vysokoškolské se zaměřením na sociální a humanitární práci, sociální pedagogiku, sociálně právní činnost, charitní a sociální činnost, sociální politiku, sociální péči, sociální patologii, právo nebo speciální pedagogiku.
- Náplní povolání **pracovníka v sociálních službách** je přímá obslužná péče o osoby a pečovatelská a výchovná nepedagogická činnost. Rovněž může pomáhat při vytváření pracovních návyků a volnočasových aktivit zaměřených na rozvoj osobnosti. Jedná se o pracovníka, který pečuje o klienta s fyzickými či psychickými omezeními a poskytuje mu pomoc při osobní hygieně, stravování či oblékání. Nárokem na pracovníka v sociálních službách je absolvování kvalifikačního kurzu, jehož délka závisí na dosaženém vzdělání. Základní podmínkou je potom alespoň základní vzdělání, bezúhonnost, zdravotní způsobilost a ochota starat se o indisponované osoby.

12) <https://www.mpsv.cz/metodiky-deset-kroku-procesem-komunitniho-planovani->

13) <https://www.mpsv.cz/web/cz/planovani-socialnich-sluzeb>

11.3.4 Sociálně-právní ochrana dětí

Součástí agendy obcí, která zahrnuje ochranu jedné z nejohroženějších skupin osob v naší společnosti, je sociálně-právní ochrana dětí. A právě obce mají o svých občanech včetně dětí největší přehled a mohou tak jejich nepříznivou situaci výrazně ovlivnit. Významná je zde zejména role obecních úřadů s rozšířenou působností, které mají v této oblasti nejdůležitější kompetence. Sociálně-právní ochrana dětí představuje zajištění ochrany práv a základních potřeb dětí včetně jejich zájmů. Jedná se nejen o základní práva, jako například právo na život, příznivý vývoj, péči v rodině, vzdělání, vlastní majetek, ale jde také o právo na ochranu před násilím, zneužíváním nebo zanedbáváním výchovy a jinými negativními sociálními jevy. Sociálně-právní ochrana dětí se zaměřuje zejména na děti, které jsou nějakým způsobem v těchto ohledech ohrožené nebo jim ohrožení hrozí. Týká se rovněž dětí, jejichž rodiče zemřeli nebo neplní své rodičovské povinnosti, a také dětí, které vedou nevhodný způsob života, opakovaně páchají přestupky či trestnou činnost.

Sociálně-právní ochrana dětí se poskytuje všem nezletilým dětem na území České republiky bezplatně, bez rozdílu a jakékoli diskriminace (tj. i dětem s cizím státním příslušenstvím). Hlavními orgány vykonávajícími tuto agendu, jsou právě zmínované obecní úřady obcí s rozšířenou působností (městské úřady, ve statutárních městech magistráty a úřady městských částí a obvodů), krajské úřady a Magistrát hl. města Prahy, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí a Úřad práce České republiky. Určité kompetence jsou však svěřeny i obecním úřadům obcí I. typu.

Role obecních úřadů je zejména vyhledávat děti, které by mohly být ohrožené, poskytovat poradenství rodičům při uplatňování nároků dítěte na dávky a sledovat potenciální negativní vývoj dítěte na území dané obce (zde se jedná o prolínání s agendou sociální práce). Při zjištění jakýchkoli nedostatků je stěžejní spolupráce starosty obce se spádovým orgánem sociálně-právní ochrany dětí obce s rozšířenou působností, se kterým by měl být v záležitostech týkajících se ohrožených dětí v úzkém kontaktu.

Obce s rozšířenou působností mají vzhledem ke znalosti místních podmínek a administrativního aparátu v systému sociálně-právní ochrany dětí zásadní roli a zákon o sociálně-právní ochraně dětí jim ukládá řadu povinností. Kromě preventivní činnosti, jako je sledování a vyhledávání nepříznivých situací dětí a poskytování poradenské činnosti, obce přijímají řadu opatření zamezujících negativním vlivům, které na děti působí, a provádí vyhodnocování a posuzování situace dítěte a jeho rodiny. Orgány sociálně-právní ochrany dětí mají dále možnost podávat návrhy a podněty k soudu týkající se opatření ohledně výchovy a péče o děti, a mohou rovněž ukládat některé povinnosti rodičům dítěte v rámci uložení výchovného opatření či uložení povinnosti navštívit odborné poradenské zařízení.

Většina agendy sociálně-právní ochrany dětí je výkonem přenesené působnosti obce, a proto jsou na ni poskytovány finanční prostředky formou přímého transferu ze státního rozpočtu obcím s rozšířenou působností a hl. m. Praze. Tento trans-

fer poskytuje Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě předložení písemné žádosti obce. Podle odezvy z většiny obcí je výkon sociálně-právní ochrany dětí agendou, jejíž financování je ze strany státu plně kryto. Obce navíc tuto agendu realizují také v samostatné působnosti, a to formou pořádání kulturních, sportovních a vzdělávacích akcí a dalších zájmových činností pro děti, které již financují ze svých vlastních zdrojů.

11.4 Vybrané aktuální problémy sociální politiky

Sociální politika nepřestala od demokratizujících změn na začátku 90. let čelit výzvam, kterým je společenský život vystaven. Pokud pomineme pandemii covid-19 a aktuální dění na Ukrajině, pak v posledním období v našich podmínkách čelí sociální politika zejména těmto výzvam:

- stárnutí populace,
- nedostatek dostupného bydlení,
- dluhy,
- inovace v sociální integraci (v sociálním začleňování).

Tento výčet není samozřejmě kompletní. V zájmu sociální politiky je také transformace pobytových služeb, děti a rodina, osoby se zdravotním postižením a celá řada dalších.

11.4.1 Stárnutí populace

Jak uvádí Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky, česká populace stárne,¹⁴ podobně jako populace v dalších zemích. To má za následek nutnost realizovat nezbytné změny ve společnosti včetně jejich hodnot. Lepší zdravotní péče neznamená vždy zlepšení kvality života ve smyslu lepšího zdraví, nicméně průměrný věk se zvyšuje. Vyrůstá počet rodin, které se musejí starat nejen o své děti, ale také o své rodiče. Pomáhající instituce ale nemají kapacity pojmout všechny zájemce o jejich služby. Náklady na důchody se nebudou snižovat a roste počet domácností s jedním obyvatelem. Stárnutí populace je neodvratitelný proces.

Český statistický úřad uvádí predikce vývoje populace – viz tabulku na další straně (dle sčítání obyvatel z r. 2011):

Co z toho vyplývá?

- Změny ve věkovém složení jsou pro společenský vývoj mnohem významnější než pouhý početní růst či pokles počtu obyvatel. Jeho další vývoj bude do značné míry ovlivněn současnými nepravidelnostmi věkového složení pocházejícího již z hluboké minulosti.
- Jednotlivými věkovými kategoriemi budou procházet silné a slabé ročníky narozených v někdejších vlnách vysoké a nízké porodnosti. Spolu s očekávanými demografickými trendy plodnosti, úmrtnosti a migrace se počty osob v jednotlivých věkových skupinách budou měnit. Tyto nepra-

14) Senioři a politika stárnutí (mpsv.cz)

Počet obyvatel			
Varianty	Maximální počet		1. 1. 2101
Střední	1. 1. 2018	10 536 316	7 683 652
Vysoká	1. 1. 2027	10 663 768	9 083 414
Nízká	1. 1. 2013	10 516 125	6 095 234
Střední varianta bez migrace	1. 1. 2013	10 516 125	5 866 957

videlnosti dosavadního vývoje, resp. posouvaní početně silných populačních ročníků do důchodového věku, očekávané další zlepšování úmrtnostních poměrů a úroveň plodnosti pod hranicí prosté reprodukce radikálně změnit věkovou strukturu obyvatelstva České republiky směrem k rychlému a výraznému stárnutí.

- V průběhu první poloviny 21. století se podle všech variant demografického vývoje zastoupení 65letých a víceletých osob zhruba zdvojnásobí – z dnešní jedné šestiny na jednu třetinu. Jejich počet by měl kulminovat na konci 50. let ve střední variantě na úrovni 3,2 mil. osob oproti současným 1,8 mil. I když bude v dalším období seniorů ubývat, na konci století by jich přesto mělo žít výrazně více než dnes. Věková kategorie seniorů tak bude jedinou částí populace, která početně poroste. Významně totiž ubude osob ve věku 15–64 let i dětí do 15 let. Podle střední varianty vývoje by měl podíl obyvatel ve věku 15–64 let klesnout ze 68,4 % na 55,3 %, podíl dětí ze 14,8 % na 12,2 %. Průměrný věk obyvatel ČR se tak zvýší ze 41,3 let na 50,0 let.

11.4.2 Bytová nouze – nedostatek dostupného bydlení

Bytová nouze představuje v novodobé sociální politice klíčové téma. Nevhodné bytové podmínky či samotná absence bydlení jsou primárním faktorem sociálního vyloučení a determinantou nízké kvality života. Zároveň přicházíme o jeden z předpokladů rozvoje většiny stránek lidského života (od obnovy fyzických a duševních sil, přes možnosti vzdělávání se až po založení rodiny a péči o ni). Zjednodušeně můžeme zkonstatovat, že absence bydlení snižuje možnosti rozvoje lidského potenciálu a přenesené i společnosti jako celku.

Dosud nebyl schválen zákon o sociálním bydlení, který by nám pomohl lépe definovat samotný pojem sociálního bydlení. Ten totiž dosud není právní cestou vymezen. Platforma pro sociální bydlení chápe sociální bydlení jako službu obecného hospodářského zájmu vymezenou kritérii bydlení, které:

- řeší selhání trhu s bydlením,
- se zaměřuje na lidi, u kterých nelze očekávat, že naleznou přiměřené bydlení na soukromém trhu s bydlením vlastními prostředky,
- má jasná pravidla přidělování,
- poskytuje bydlení adekvátního a pravidelně ověřovaného standardu,
- je zajišťováno s využitím veřejných dotací,
- je poskytováno na bázi neziskovosti,
- je monitorováno veřejnými orgány.

Sociální byty pak musí obsahovat následující charakteristiky:

- byly pořízeny a/nebo jsou provozovány s využitím veřejných prostředků,
- nájemné je v nich regulované na nižší než tržní úrovni (zpravidla jde o tzv. nákladové nájemné nebo o nájemné odvozené od výše příjmů nájemníků),
- jsou přidělovány prostřednictvím administrativní aplikace sociálních kritérií a nikoli na bázi tržních mechanismů (tedy na základě vztahu poptávky a nabídky).

„Koncepte sociálního bydlení České republiky 2015–2025“ nouzi definuje prostřednictvím sociální situace, resp. události, ve které se oprávněné osoby nacházejí, a to ve spojení s nespokojenou bytovou potřebou. Za osobu v bytové nouzi se považuje fyzická osoba, která nemá možnost užívat žádné obydlí nebo užívá nevhodné obydlí nebo je ohrožena jeho ztrátou. Zároveň jsou její celkové sociální a majetkové poměry takové, že jí neumožňují překonat tuto nepříznivou situaci vlastním přičiněním. Dále se předpokládá, že tato osoba využila všech nástrojů sociální politiky v oblasti bydlení (dávky v oblasti bydlení nebo opatření související s úpravou bytu zdravotně postižených osob).

Bytovou nouzí je ohrožena domácnost bez přístřeší nebo domácnost, která disponuje pouze určitou formou dočasného, nejistého a nevyhovujícího bydlení. V této skupině jsou často zastoupeny domácnosti, kterým z různých důvodů chybí kompetence k udržení dlouhodobého nájemního bydlení. Vedle výše uvedených domácností v akutní bytové nouzi tvoří podstatnou část lidí ohrožených prostorovým vyloučením také domácnosti, které jsou na trhu bydlení diskriminovány, a to z důvodu jejich etnického původu či z důvodu náležitosti do „rizikové“ skupiny domácností. Často se jedná o domácnosti, které si z důvodu nízkých příjmů za standardních podmínek nemohou dovolit bydlení na volném trhu, ale mají dostatek kompetencí k bezproblémovému využívání nájemního bydlení. Tyto domácnosti mohou čelit diskriminaci i přesto, že jejich členové jsou zaměstnaní. Díky veřejné pomoci by pro ně přiměřené nájemní bydlení bylo finančně dostupné. Mezi tyto domácnosti patří v České republice velká část domácností romské menšiny a imigrantů, obecněji pak (bez rozlišení etnického či národnostního původu) mladé rodiny s dětmi, neúplné rodiny (matky s dětmi) a vícedětné rodiny. Tyto skupiny domácností jsou pronajímateli vnímány jako „rizikové“, zejména pak pokud je z jejich strany čerpán příspěvek na bydlení. Je-li jim vůbec prostřednictvím trhu (a často i obcemi) nabídnuto nájemní bydlení, pak nezřídka v lokalitách ohrožených sociálním a prostorovým vyloučením, resp. v lokalitách sociálně a prostorově již vyloučených, a téměř vždy pouze na krátké

období s nejistým výhledem vývoje nájemného v budoucích letech (u obecních bytů na 2–5 let, u soukromých pronajímatelů zpravidla maximálně jen na jeden rok).

Vzhledem k neexistenci zákona, který by řešil problematiku dostupného sociálního bydlení, se nejen na politické úrovni stále více setkáváme s debatami ohledně nejasností kompetencí jednotlivých aktérů v oblasti bydlení. V souvislosti s aktuálními cenami na trhu nemovitostí, s vyšší cen nájemného a aktuálně také s energetickou krizí a konfliktem na Ukrajině, se téma bydlení dostává stále více do popředí. Na přijetí nové legislativní úpravy týkající se dostupného bydlení se tak upírá stále více pozornosti.

Na obce je ze strany státu kladen stále větší tlak, aby budovaly další kapacity v oblasti bydlení a poskytovaly je potřebným osobám. Problémem však je, že obcím jakožto vlastníkům chybí jakékoli garance pro případ, že dojde k neuhrazení nájmu či vzniku škody ze strany nájemníků. S poskytováním bydlení je také úzce spjata potřeba sociální práce, která, jak již bylo zmíněno výše, není obcím ze strany státu financována v dostatečné výši. Dalšími překážkami v budování bydlení ze strany obcí jsou neadekvátně nastavené dotační programy na výstavbu či komplikovaný systém stavebního řízení v České republice.

11.4.3 Inovace v sociální integraci (sociální začleňování)

V posledním desetiletí vznikla celá řada inovativních integračních řešení, která jsou důsledkem snahy transformovat a zefektivnit dosavadní způsoby sociální pomoci. Jedná se například o sanaci rodiny, transformaci pobytové a nově i psychiatrické péče (duševní onemocnění je významným předmětem sociální pomoci a podpory).

Pojďme se nyní podívat na dva způsoby sociální integrace, které mohou být předmětem aktuálního zájmu veřejné politiky. Tím prvním je **sociální podnikání**. To vymezujeme jako podnikatelské aktivity prospívající společnosti a životnímu prostředí. Sociální podnikání hraje důležitou roli v místním rozvoji a často vytváří pracovní příležitosti pro osoby se zdravotním, sociálním nebo kulturním znevýhodněním. Zisk je z větší části použit pro další rozvoj sociálního podniku. Pro sociální podnik je stejně důležité dosahování zisku i zvýšení veřejného prospěchu. My se zaměříme na potenciál integračního sociálního podnikání. A jaké jsou hlavní rozdíly mezi běžným a integračním podnikem?

Systémové řešení definovaného problému není doposud dostatečně popsáno a koncepčně zpracováno. Sociální podnikání a integrační sociální podnikání (jako jeho součást) jsou brány spíše jako činnost neziskových organizací, a ne jako nový způsob perspektivního podnikání. Současná situace je postavena na kvantitativní logice podpory subjektů. To v praxi znamená, že subjekt, který více lidí zaměstná, dostane více peněz. Není zohledněna kvalita zaměstnání (jakým způsobem jsou osoby zaměstnány a jak se skutečně integrují). Zároveň je třeba upozornit na absenci funkční definice integračních procesů, což se negativně projevuje právě v praxi zaměstnávání znevýhodněných osob. V prostředí České republiky dosud nebylo vyhodnoceno postavení zaměstnanců na chráněném trhu práce s ohledem na kvalitu jejich zaměstnání a na to, zda jejich zaměstnání reálně přispívá ke zvýšení kvality jejich života. Kvůli absenci těchto dat nelze stanovit podporu zaměstnavatelům podle jejich přístupu a implementovat principy integračního sociálního podnikání do praxe chráněného trhu práce.

Zaměstnavatelé díky integrační personalistice a další integrační práci budou zvyšovat svoji konkurenceschopnost tím, že zvýší dovednosti a kompetence svých zaměstnanců. K růstu zaměstnavatelů přispívá také aplikace dalších principů sociálního podnikání, jako například reinvestice zisku zpět do firmy nebo obchodní dovednosti. Dalším efektem je pak dopad na veřejnou správu. Model integračního sociálního podnikání konkrétně přináší implementaci nových postupů podpory zaměstnávání znevýhodněných osob do metodologických postupů krajského úřadu vůči subjektům, které sociálně podnikají. Stejně postupy lze však analogicky v mnoha směrech zavést i na úrovni obcí nebo na celostátní úrovni. Pokud bude veřejná správa podporovat integrační procesy cíleně, bude růst kvalita zaměstnávání a může se snižovat i intenzita podpory – tím dojde k vygenerování úspor v celé ekonomice.

11.4.4 Další oblasti

V návaznosti na nejaktuálnější problémy sociální politiky doplňujeme tuto kapitolu o další témata, se kterými se zastupitelstvo obce může setkat.

Reforma psychiatrické péče

Se sociální agendou je úzce spjata také duševní zdraví, které je základním atributem spokojeného života každého člověka

Typ podniku	Rozdíl
<i>Sociální</i>	Rozumí se jím právnická osoba založená dle soukromého práva nebo její součást nebo fyzická osoba, která splňuje principy sociálního podniku. Sociální podnik naplňuje veřejně prospěšný cíl, který je formulován v zakládacích dokumentech. Vzniká a rozvíjí se na konceptu tzv. trojího prospěchu – ekonomického, sociálního a environmentálního.
<i>Integrační sociální</i>	Rozumí se jím právnická osoba založená dle soukromého práva nebo fyzická osoba, která splňuje principy integračního sociálního podniku. Integrační sociální podnik naplňuje veřejně prospěšný cíl, kterým je zaměstnávání a sociální začleňování osob znevýhodněných na trhu práce, a tento cíl je formulován v zakládacích dokumentech. Vzniká a rozvíjí se na konceptu tzv. trojího prospěchu – ekonomického, sociálního a environmentálního.

a ve svém důsledku i celé společnosti. Za důležité proto považujeme zmínit alespoň okrajově také reformu psychiatrické péče neboli reformu péče o duševní zdraví, která se v České republice již několik let připravuje. Vychází ze Strategie reformy psychiatrické péče, kterou v roce 2013 vydalo Ministerstvo zdravotnictví. Základním cílem je zvýšit kvalitu života osob s duševním onemocněním a spočívat v deinstitucionalizaci služeb pro duševně nemocné, tj. v systémové změně poskytování psychiatrické péče. To předpokládá snížení počtu lůžek v psychiatrických nemocnicích a vznik Center duševního zdraví, která by měla lidem s duševním onemocněním pomáhat v rámci jejich přesunu do přirozeného prostředí a jako prevence jejich hospitalizace. Centra duševního zdraví vytvářejí potřebné programy a zajišťují ve svém spádovém obvodu propojení ambulantní a lůžkové péče. Podmínkou jejich úspěšného fungování je multidisciplinární a individualizovaný přístup ke všem klientům. V České republice aktuálně funguje již třicet Center duševního zdraví.

Protidrogová politika

Na základě zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, jsou svěřeny některé kompetence týkající se protidrogové politiky také obcím. Obec v rámci své samostatné působnosti provádí protidrogovou politiku na území obce a má možnost zřídit funkci místního koordinátora pro protidrogovou politiku. V její pravomoci je zakázat na svém území kouření a užívání elektronických cigaret či konzumaci, prodej a podávání alkoholu. K takovým opatřením může obec přistoupit v zákonem¹⁵ stanovených případech přijetím obecně závazné vyhlášky. Oblast protidrogové politiky se týká také hazardu, který může obec na svém území regulovat, a to na základě zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Opět k tomu může využít obecně závaznou vyhlášku, prostřednictvím které může hazardní hry na celém svém území zakázat úplně, nebo má možnost vyhradit konkrétní místa a čas, kdy hazardní hry provozovány být mohou.

Důležitou součástí systému protidrogové politiky jsou adiktologické služby, které se zabývají prevencí, poradenstvím a léčbou závislostí. Mají multidisciplinární a multioborový charakter – stojí na sociálně-zdravotním pomezí. Jejich financování je shodně jako u sociálních služeb víceoborové, ač se zdroje v některých ohledech liší. Obce na provoz adiktologických služeb rovněž mnohdy ze svých rozpočtů přispívají. Přesto se adiktologické služby také potýkají s problémy ve financování a je tak možné do budoucna očekávat změny v nastavení financování.

Sociální pohřbívání

Další agendou v sociální oblasti, se kterou se obec může setkat, jsou sociální pohřby. Jedná se o povinnost obce zajistit pohřbení v případě, že není jiná osoba, která by pohřeb sjednala. Danou oblast má v gesci Ministerstvo pro místní rozvoj, které obcím poskytuje úhradu nákladů spojených s vypravením pohřbu. Pokud v době do 96 hodin od oznámení úmrtí osoby není ze strany žádné jiné osoby sjednán pohřeb, přechází tato povinnost na obec. Ta musí před samotným pohřbením

nejprve ověřit všechny důležité právní akty související s oznámením úmrtí a zdokumentovat je. Přesný postup stanovuje vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj o postupu obce při zajištění slušného pohřbení.

Veřejné opatrovnictví

Na základě právní úpravy zakotvené v občanském zákoníku může soud rozhodnout o jmenování obce veřejným opatrovníkem v případě, že nenalezne žádnou jinou vhodnou osobu, kterou by ustanovil jejím opatrovníkem. Funkce veřejného opatrovníka je přenesenou působností, kterou obec nemůže odmítnout. Obec jako opatrovník má dbát na to, aby způsob opatrovancova života nebyl v rozporu s jeho schopnostmi, a aby odpovídal i zvláštním opatrovancovým představám a přáním. K povinnostem veřejného opatrovníka dále náleží udržovat s opatrovancem v potřebném rozsahu pravidelný kontakt, projevovat o něj skutečný zájem, dbát o jeho zdravotní stav a starat se o naplnění opatrovancových práv a chránit jeho zájmy. Tato agenda je financována formou příspěvku na přenesenou působnost, s aktuální vyšší paušální částky 30 500 Kč na jednoho opatrovance.

Veřejně prospěšné práce

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, dává obcím možnost zaměstnávat osoby v rámci tzv. veřejně prospěšných prací. Jedná se o jeden z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, v rámci kterého jsou právě obce významnými aktéry. Veřejně prospěšné práce jsou dle zákona charakterizovány jako „časově omezené pracovní příležitosti spočívající zejména v údržbě veřejných prostranství, úklidu a údržbě veřejných budov a komunikací nebo jiných obdobných činnostech ve prospěch obcí nebo ve prospěch státních nebo jiných obecně prospěšných institucí, které vytváří zaměstnavatel nejdéle na 24 po sobě jdoucích kalendářních měsíců, a to i opakovaně, k pracovnímu umístění uchazečů o zaměstnání. Pracovní příležitosti jsou vytvářeny na základě dohody s Úřadem práce, který na ně může zaměstnavateli poskytnout příspěvek.“¹⁶ Počet míst, které obce pro veřejně prospěšné práce mohou v jednotlivých regionech zřídit, je výsledkem jednání poradních sborů ředitelů kontaktních pracovišť Úřadů práce České republiky. Pokud má obec zájem o příspěvek na vytvoření pracovní příležitosti v rámci veřejně prospěšných prací, musí na Úřad práce ČR podat žádost. Tento příspěvek může být obci přiznán až do výše skutečně vynaložených prostředků na mzdy nebo platy zaměstnance umístěného na tyto práce (včetně pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění).

11.5 Závěrem

Obce mají klíčovou úlohu v sociální politice. Vzhledem k tomu, jak blízko jsou k občanům, mají velkou perspektivu

15) zák. č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek

16) zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

znát jejich aktuální potřeby. Obce mají na jedné straně celou řadu možností, jak lokální sociální síť podporovat, na straně druhé je na ně však vyvíjen tlak, aby nahradily roli státu a zajistily sociální pomoc a podporu. Legislativní ukotvení těchto činností navíc není stále nijak silné.

Klíčovým aspektem sociální politiky je dostupnost sociálních služeb. Ta se snižuje s mírou izolovanosti a velikosti území. Přítom problémových osob neustále přibývá, kupí se jejich handicap. Obce upínají svoji pozornost primárně na uspokojení potřeb seniorů, dětí a rodin, ostatní služby pak zajišťují nejbližší poskytovatelé sociálních služeb. Větší obce zřizují vlastní příspěvkové organizace, ty jsou však finančně velmi nákladné. Roste i počet obcí, které mají vlastní strategie sociální politiky, tzv. komunitní plány, případně alespoň dílčí koncepce (například podporované bydlení apod.).

Roste také význam místních komunit, které se podílejí na řešení problémových situací, a s tím i význam osob pečujících o blízkou osobu. V tomto bodě musíme případně konstatovat nedostatečnou systémovou podporu komunitní práce i pečujících osob, které často nevědí, kam se obrátit s žádostí o pomoc. Obojí jsou velmi důležitá témata, která si zaslouží naši pozornost. Místní komunity i pečující osoby totiž pomáhají obcím řešit problémy tam, kde je nízká dostupnost sociálních služeb.

Časté otázky

1. Co je možné považovat za sociální službu a v čem se liší od sociální práce? Abychom mohli určitou podporu a pomoc považovat za sociální službu, musí být v první řadě registrovaná u krajského úřadu konkrétním poskytovatelem (právnícká či fyzická osoba). Nejedná se tedy o občanskou či rodinnou výpomoc. Každá služba, která naplňuje svým charakterem definici zákona o sociálních službách, by měla být registrovaná. Sociální služba pak musí dodržovat standardy kvality sociálních služeb. Při vyhledání vhodné sociální služby pro klienta lze využít činnosti sociálních pracovníků, kteří často působí jako zaměstnanci obecních úřadů. Oproti tomu pracovníci v sociálních službách působí jako zaměstnanci poskytovatelů sociálních služeb. Sociální

práce je v praxi často jakýmsi vodítkem k sociálním službám pro osoby, které je potřebují. I proto jsou u sociálních pracovníků kladeny vyšší nároky na jejich vzdělání (důležitá je alespoň základní orientace v několika oborech).

2. Co mám udělat, pokud chci zřídit pracovní místa na veřejně prospěšné práce? Na stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí je ke stažení soubor s názvem „Žádost o příspěvek na vytvoření pracovní příležitosti v rámci veřejně prospěšných prací“¹⁷, kterou musí obec vyplnit a podat (osobně či elektronicky) na příslušné pracoviště Úřadu práce ČR. Na základě podané žádosti a doložení potřebných dokladů a údajů projedná tuto žádost příslušná komise Úřadu práce ČR. Žádosti se buď vyhoví, přičemž následně dojde k uzavření písemné dohody mezi Úřadem práce a zaměstnavatelem, nebo žádosti vyhověno být nemusí. Při posuzování žádosti obce se hodnotí zejména hospodárnost, efektivnost a účelnost prostředků, které mají být ze státního rozpočtu na zřízení pracovního místa na veřejně prospěšné práce vynaloženy.

3. Jaký význam pro obce přináší komunitní plánování? Komunitní plánování je metodou, která dokáže optimalizovat sociální síť na místní úrovni s ohledem na potřeby občanů a finanční prostředky, které může do tohoto systému veřejná správa investovat. Její klíčový význam spočívá v tom, že se na vzniku plánu podílejí všechny zainteresované strany.

17) <https://www.mpsv.cz/-/zadost-o-prispevek-na-vytvoreni-pracovni-prilezitosti-v-ramci-verejne-prospešnych-praci>

Související předpisy (ve znění pozdějších předpisů)

V oblasti pracovního práva

- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce
- zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání
- zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů

V oblasti sociálního pojištění

- zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění
- zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců
- zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců
- zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření
- zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření
- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů
- zákon ČNR č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách
- zákon ČNR č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky

- zákon ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení
- zákon ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- zákon ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění

V oblasti péče o zdraví

- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách
- zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách

V oblasti státní sociální podpory

- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

V oblasti sociální pomoci

- zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí
- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi
- vyhláška č. 389/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi
- zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu
- zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů
- zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o sociálních službách
- vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně právní ochraně dětí
- vyhláška č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením

Ostatní oblasti

- zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách
- zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin
- zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
- zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů
- zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů
- zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách
- zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek
- vyhláška č. 277/2017 Sb., o postupu obce při zajištění slušného pohřbení

Strategické a koncepční dokumenty

- Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení
- Koncepce bydlení ČR 2021+
- Koncepce rodinné politiky 2017
- Koncepce sociálního bydlení ČR 2015–2025
- Koncepce včasné péče o děti ze sociálně znevýhodňujícího prostředí (Akční plán realizace)
- Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2021–2025
- Národní strategie ochrany práv dětí 2021–2029 a Akční plán k naplnění Národní strategie
- Národní strategie prevence a snižování škod spojených se závislostním chováním 2019–2027
- Národní strategie rozvoje sociálních služeb pro období 2016–2025
- Rodinná politika na úrovni krajů a obcí (Metodické „doporučení“ Ministerstva práce a sociálních věcí)
- Strategický rámec politiky zaměstnanosti do roku 2030
- Strategie rovnosti, začlenění a participace Romů na období 2021–2030
- Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2022–2027
- Strategie sociálního začleňování 2021–2030

Literatura a užitečné odkazy

- Analýza financování sociálních služeb, Praha: MPSV, 2019, MPSV. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Anal%C3%BDza+financov%C3%A1n%C3%AD+soci%C3%A1ln%C3%ADch+slu%C5%BEBeb_2019.pdf/3c8c3bf8-c747-09b0-9308-3838a646c465.
- BLAŽEJ, A. Kvalita života z aspektu udržitelného rozvoje v 21. století. In *Kvalita života a rovnost příležitostí-z aspektu vzdělávání dospělých a sociální práce*. Prešov: Filozofická fakulta Prešovské univerzity v Prešově; 2005. ISBN 80-8068-425-1.
- ČELEDOVÁ, L., ČEVELA, R. *Laskavý průvodce po sociálních dávkách*. Ilustroval Magdalena FIALOVÁ. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2019. ISBN 978-80-246-4410-3.

- ČESKÉ SOCIÁLNÍ PODNIKÁNÍ. *Principy a definice*. Dostupné z: <https://ceske-socialni-podnikani.cz/socialni-podnikani/principy-a-definice>
- Financování sociálních služeb v České republice, Praha: Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, 2020. Dostupné z: https://www.apsscr.cz/files/files/Financov%C3%A1n%C3%AD%20soci%C3%A1ln%C3%ADch%20slu%C5%BEBeb%20v%20C4%8Cesk%C3%A9%20republice_FACT%20SHEETS.pdf
- FRANCOVÁ, H., NOVOTNÝ, A. *Sociální politika v základech*. V Praze: Triton, 2008. ISBN 978-80-7387-125-3.
- KLIMENTOVÁ, E. *Sociální politika pro sociální pracovníky II*. Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, ISBN: 978-80-244-3625-8.
- KOLEKTIV AUTORŮ. *Průvodce procesem komunitního plánování*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2004. ISBN 80-86878-03-1.
- KREBS, V. *Sociální politika*. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-585-4.
- Legislativa a systém sociálně-právní ochrany. In: *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2022. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/legislativa-a-system-socialne-pravni-ochrany>
- LUX, M., MIKESZOVA, M., SUNEGA, P. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2010. ISBN 978-80-7330-176-7.
- MANDYS, J. Role veřejné správy při plánování a rozvoji sociální politiky na regionální úrovni. In: *Profesionalita, perspektivy a rozvoj sociální práce: sborník z konference IX. Hradecké dny sociální práce Hradec Králové 27. až 28. září 2013*. Hradec Králové: Gaudeamus, 2013. ISBN 978-807435-359-8.
- MANDYS, J., ŠANDA, M., ŠIMÁČEK, M. Sociální bydlení jako nástroj moderního rozvoje. In *REGION IN THE DEVELOPMENT OF SOCIETY 2018*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2019. ISBN: 978-80-7509-658-6.
- MANDYS, J., BAŤA, R., FUKA, J., ŠANDA, M., KŘUPKA, J., SOBOTKA, M. *Podkladová analýza k lokální koncepci sociálního bydlení v obci Křižánky*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2018.
- MANDYS, J., KAŠPAROVÁ, M., SEDLÁK, P., MAŠTÁLKA, M., KNĚŽÁČKOVÁ, R., SOBOTKA, M., KŘUPKA, J., ŠÁNDOROVÁ, Z., ŠANDA, M., SYNKOVÁ, H. *Dostupnost bydlení v Pardubicích*. Závěrečná výzkumná zpráva. Pardubice: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, 2019.
- MATOUŠEK, O. *Základy sociální práce*. Vyd. 3. Praha: Portál, 2012. ISBN 978-80-262-0211-0.
- Národní strategie rozvoje sociálních služeb pro období 2016–2025, Praha: MPSV, 2015. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/29624/NSRSS.pdf>
- Otázky a odpovědi k zákonu č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a k zákonu č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách. Praha: MPSV. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2974/otazky_odpovedi_22-rev.pdf
- PHILLIPS, D. *Quality of Life: Concept, Policy and Practice*. London: Routledge, 2006. ISBN 978-0-415-32355-0.
- POSPÍŠIL, D., SOKAČOVÁ, L. A KOL. *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2016. 160 s. ISBN 978-80-7421-122-5.
- PROGRAMOVÝ TÝM PROJEKTU EQUAL 0076. *Deset kroků procesem komunitního plánování. Metodický sešit 1: Deset základních kroků v procesu komunitního plánování a příprava prostředí pro pořízení komunitního plánu*. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce. 2006.
- Průvodce sociálním pohrbem, Praha, MMR, 2018. Dostupné z: https://mmr.cz/getmedia/a4cae6da-05a7-4f7b-a0ff-581ec-6ceeb92/Pruvodce-socialnim-pohrbem_A4.pdf.aspx
- Příručka praxe sociální práce, Praha: MPSV, 2021. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/1864403/mpsv_prirucka+praxe+soc+prace_NET.PDF/
- ŠTEGMANNOVÁ, I., JECH, J., BORKOVEC, Z.: Sociální problematika a role obce. In: *Příručka pro člena zastupitelstva po volbách v roce 2018*, s. 107-116. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2018. Dostupný z: https://projekteso.cz/soubory/Pr%C3%A-Diucka_2018.pdf
- ŠTYGLEROVÁ, T., NĚMEČKOVÁ, M., ŠIMEK, M. *Stárnutí se nevyhneme*. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ea002b5947>
- TOMEŠ, I. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál, 2010. ISBN 978-80-7367-680-3.
- VAĐUROVÁ, H., MŮHLPACHR, P. *Kvalita života: teoretická a metodologická východiska*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3757-7.
- VASKOVÁ, V., ŽEŽULA, O. *Komunitní plánování – věc veřejná. Jak zjistit co lidé opravdu chtějí? Jak zlepšit život v obci?* Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2002. ISBN 80-86552-30-6.
- ZATLOUKAL, L. *Plánování rozvoje sociálních služeb metodou komunitního plánování*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2008.
- 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-pecovatel-skych-sluzeb_FINAL.pdf

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Obec je zřizovatelem i provozovatelem domu s chráněnými byty. Musí být tento objekt registrován v sociálních službách?

Chráněné bydlení je druh zařízení sociálních služeb určený k poskytování sociálních služeb. Sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb a toto oprávnění vzniká rozhodnutím o registraci. Podmínky registrace jsou upraveny v ustanovení § 79 zákona o sociálních službách. O registraci rozhoduje krajský úřad příslušný podle sídla právnické osoby.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1389>

Obec chce zřídit sociální fond. Který orgán obce o zřízení fondu rozhoduje? Existují nějaká pravidla, jak velký sociální fond má být? Lze ze sociálního fondu vyplácet zaměstnancům stravenky a jiné bonusy?

Zřízení sociálního fondu je výkonem samostatné působnosti obce a tato pravomoc je vyhrazenou pravomocí zastupitelstva. Pokud si zastupitelstvo obce rozhodování o schválení pravidel tvorby a čerpání fondu nevyhradí, s ohledem na ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích, podle kterého rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, nevyhrazených jinému orgánu, může o jejich schválení rozhodnout rada obce (v obcích bez rady je tímto orgánem starosta podle ustanovení § 99 odst. 2 zákona o obcích).

Žádné zákonné pravidlo, jak velký má být sociální fond neexistuje. Záleží především na pravidlech, které příslušný orgán obce k použití prostředků fondu závazně stanovil. Stanovení podmínek čerpání prostředků fondu není součástí řízovacího procesu a není tak vyhrazeno žádnému z orgánů obce. Je žádoucí rovněž upravit podmínky, pravidla čerpání tohoto fondu, například ve statutu fondu. Je samozřejmě možné ze sociálního fondu obce vyplácet stravenky a další zaměstnanecké výhody/bonusy.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1990>

Lze občanům v souvislosti s výpadkem jejich příjmů poskytnout peněžitou pomoc?

Ano, obec může poskytnout jak peněžní dar, tak i zápůjčku. V případě zápůjčky doporučujeme bezúročné poskytování s ohledem na právní regulaci obsaženou v zákoně o spotřebitelském úvěru. Rozhodnutí o poskytování peněžitých darů nad 20 000 Kč jedné osobě v jednom kalendářním roce je vyhrazeno zastupitelstvu obce. Rozhodnutí o poskytování zápůjčky je vyhrazeno zastupitelstvu obce bez ohledu na její výši, tedy i v případě zápůjčky ve výši pod 20 000 Kč.

Občanům lze též doporučit, aby si požádali o mimořádnou okamžitou pomoc, což je jedna ze sociálních dávek poskytovaná v rámci pomoci v hmotné nouzi. Žádost o tuto sociální dávku se se podává u Úřadu práce.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2984>

12 Školství

Mgr. Jan Mareš, MBA

Mgr. Pavla Katzová

Školský zákon¹ stanoví, že vzdělávání je veřejnou službou a že kromě vzdělávání dětí a žáků je třeba zajistit také školské služby (dále budeme používat pojem „školství“). To vše patří mezi významné povinnosti obce. V rámci této kapitoly vám chceme poskytnout základní orientaci v příslušných kompetencích v této oblasti.



12.1 Role obce a státu při správě školství

Ve školství byste měli důsledně rozlišovat působnost orgánů **samosprávy** a **státní správy**. Jejich postavení řeší školský zákon². Je dobré naučit se využívat možnosti dané platnou legislativou a vzájemně se respektovat.

Samosprávu ve školství vykonávají obec, svazek obcí (tj. dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství), kraj a školská rada. Žáci a studenti pak mají právo zakládat v rámci své školy samosprávné orgány (tzv. „žákovské parlamenty“).

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 (MŠMT) a jiné ústřední orgány státní správy (ministerstva obrany, vnitra, spravedlnosti a zahraničních věcí).

Základní školu nebo školské zařízení zřizuje zpravidla samospráva. Obec nebo dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství, zřizuje školy a školská zařízení jako školské právnické osoby³ nebo příspěvkové organizace podle zvláštního právního předpisu⁴. Kompetence zřizovatele pak vykonávají různé orgány obce.

***Z praxe:** Může být také zřízen společný právní subjekt základní škola a mateřská škola, základní škola a více mateřských škol (například Český Těšín Kontešinec, příspěvková organizace⁵) nebo instituce sdružující více mateřských škol – odloučených pracovišť (například MŠ Mozaika Jihlava, sdružující 17 mateřských škol – odloučených pracovišť, jejichž součástí je 11 školních jídelen a 6 výdejů stravy⁶).*

Zastupitelstvo obce rozhoduje o zřízení, zrušení, sloučení či rozdělení příspěvkové organizace a schvaluje nebo mění **zřizovací listinu**⁷. V ní mimo jiné vymezuje práva ke svěřenému majetku, k majetku ve vlastnictví zřizovatele, který předává škole nebo školskému zařízení k hospodaření, a také určuje okruhy doplňkové činnosti. Zastupitelstvo dále schvaluje výši ročního příspěvku na provoz příspěvkové organizace a investiční dotace z rozpočtu obce, rozdělení zlepšeného hospodářského výsledku, stanovuje obecně závaznou vyhláškou **školské obvody** spádových mateřských a základních škol.

***Z praxe:** Spádová škola je pojem, který vznikl v souvislosti s povinností obcí zabezpečit dětem určitého věku školní docházku v místě jejich trvalého pobytu. Pokud děti ve věku mateřské školy nebo žáci žijí ve spádovém obvodu školy, mají nárok na to, aby byli v této škole přijati ke vzdělávání. Pravidla vymezení školského obvodu spádové mateřské a základní školy a zajištění podmínek předškolního a základního vzdělávání dětí určuje školský zákon.⁸ Spádovou*

- 1) zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- 2) zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- 3) § 124 až 140 školského zákona
- 4) § 27 až 39b zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- 5) ms-kontesinec.webnode.cz/
- 6) www.mszozaikaji.cz/
- 7) § 84 odst. 2 písm. e), f) a § 102 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- 8) § 178 školského zákona

mateřskou školou však nemůže být lesní mateřská škola. Pokud vzdálenost spádové školy od místa trvalého pobytu dítěte přesáhne 4 km, je kraj povinen zajistit dopravu do a ze spádové školy. Krajský úřad může opatřením obecné povahy vytvořit nebo rozšířit školský obvod pro území obce, které pod školský obvod nespadá. Školský obvod se nestanoví škole zřízené pro děti, žáky a studenty s mentálním, tělesným, zrakovým nebo sluchovým postižením, závažnými vadami řeči, vývojovými poruchami učení, chování, souběžným postižením více vadami nebo autismem a školám zřizovaným jinými zřizovateli než obcí nebo svazkem obcí (tedy školám soukromým, církevním a krajským).

Rada obce na základě výsledků konkursního řízení **jmenuje ředitele** školy a školského zařízení, stanovuje mu plat a odměnu. V obcích, kde starosta vykonává pravomoc rady obce, náleží pravomoc jmenovat ředitele školy a školského zařízení starostovi. S pravomocí jmenovat ředitele je také spojena **kompetence ředitele z tohoto vedoucího pracovního místa odvolat**. Zřizovatel **odvolá nebo může odvolat ředitele** školy a školského zařízení z vedoucího pracovního místa výlučně jen v souladu se školským zákonem.⁹ Stručně uvedeno: v období od začátku šestého měsíce do konce čtvrtého měsíce před uplynutím období 6 let výkonu práce na pracovním místě ředitele školy nebo školského zařízení **může zřizovatel vyhlásit** na toto pracovní místo **konkurz** a stávajícího ředitele odvolat (dále v části „z praxe“ jako „rekonkurzní výběrové řízení“). Zřizovatel **vyhlásí konkurz a odvolá ředitele vždy**, když obdrží před začátkem lhůty pro vyhlášení konkursu návrh na jeho vyhlášení od České školní inspekce nebo školské rady. Dále pak může ředitele odvolat podle dalšího ustanovení¹⁰ školského zákona. Po jmenování a nástupu ředitele do funkce je třeba do 30 dnů ode dne, kdy ke změně došlo, požádat orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, o zápis změny ve školském rejstříku týkající se údajů o řediteli školy/školského zařízení.¹¹

S výkonem funkce ředitele školy je také úzce spojeno oprávnění zřizovatele hodnotit školu a školské zařízení podle kritérií, která předem zveřejní.¹² V návaznosti na to zřizovatel rozhoduje o odměňování ředitele školy nebo školského zařízení. MŠMT pro tuto oblast personální práce zřizovatele vydalo metodické doporučení. Znění doporučení najdete na portálu edu.cz.¹³

Rada obce také schvaluje výsledek hospodaření a rozdělení zlepšeného výsledku hospodaření do rezervního fondu a fondu odměn, povoluje výjimky z počtu dětí, žáků a studentů, může hodnotit školu nebo školské zařízení podle kritérií, která předem zveřejní apod. Při řízení školy nebo školského zařízení může rada obce pověřit zabezpečením některých úkolů příslušné odbory obecního úřadu, nebo zřídit jako svůj iniciativní a poradní orgán komisi pro výchovu a vzdělávání.

***Z praxe:** Jmenování a odvolávání ředitelů škol a školských zařízení zřizovaných krajem, obcí nebo svazkem obcí je dlouhodobě velmi diskutovaná záležitost. Náležitosti konkurzního řízení a konkurzních komisí stanovuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy prováděcím právním předpisem¹⁴. Do vyhlášeného konkursu se může přihlásit i odvolaný ředitel*

školy. Konkurzní komise doporučuje zřizovateli jednoho nejvhodnějšího, případně více vhodných kandidátů pro výkon funkce na vedoucím pracovním místě ředitele(ky). Doporučení výběrové komise však nemusí zřizovatel respektovat. „Rekonkurzní“ výběrové řízení na pozici ředitelů není vždy povinné. Zřizovatel ho po šestiletém období může vypsat, může však také stávajícího ředitele či ředitelku v jejich funkcích potvrdit. Osvědčilo se periodické hodnocení ředitelů, kde se jejich práce pravidelně a objektivně hodnotí. Pokud je toto hodnocení kladné, využívá řada obcí možnost prodloužení funkčního období bez vypsaní konkursu. Pokud se rozhodnete konkurz vypsat, nemělo by být cílem pouze vyměnit vedení školy. Konkurz by měl být především cestou ke zlepšení práce školy, a nikoli k jejímu komplikování, jestliže škola funguje dobře.

Česká školní inspekce (ČŠI) podává návrh na odvolání ředitele školy nebo školského zařízení v případě, že zjistí závažné nedostatky v činnosti školy nebo školského zařízení. Ty jsou obsaženy v závěrech inspekčních zpráv. Inspekční zprávu společně s připomínkami a svým stanoviskem zasílá ČŠI bez zbytečného odkladu zřizovateli a školské radě. Zřizovatel může přezkoumat míru závažnosti zjištěných nedostatků a podle toho zareagovat. Důvody, kvůli kterým ČŠI k návrhu na vyhlášení konkursu nebo odvolání ředitele školy přistupuje, by měly být projednány na úrovni krajského inspektorátu, nebo s ústředním školním inspektorem a zřizovatelem.

Role ředitele je pro provoz a rozvoj školy či školského zařízení klíčová. Ze zákona je ředitel odpovědný za převážnou část činností, které se ve škole odehrávají.¹⁵ Rozhoduje ve všech záležitostech týkajících se vzdělávání a školských služeb, stanovuje organizaci a podmínky provozu školy a školského zařízení. Jako statutární orgán školy pak **rozhoduje v oblasti státní správy** o právech a povinnostech dětí a žáků.

Základem dobré spolupráce zřizovatele a ředitele je vzájemné respektování kompetencí. Neměli byste tedy zasahovat do oblastí, které jsou ve výlučné působnosti ředitele školy nebo školského zařízení. To souvisí také s pracovněprávními záležitostmi. Je důležité si uvědomit, že **zaměstnavatelem ředitele** je příslušná **škola nebo školské zařízení**, nikoliv zřizovatel. Proto není možné z pozice zřizovatele rozhodovat například o čerpání dovolené nebo povolování pracovních cest. Kompetence zřizovatele je zejména v rámci **kontroly hospodaření**, kdy má právo přístupu k majetku, účetní a majetkové evidenci a k vnitřním předpisům¹⁶ a v již zmiňovaném hodnocení činnosti školy nebo školského zařízení podle předem zveřejněných kritérií.

9) § 166 školského zákona

10) § 166 odst. 4 školského zákona

11) § 149 odst. 2 školského zákona

12) § 12 odst. 5 školského zákona

13) <https://www.edu.cz/metodika-pro-zrizovatele-o-odmenovani-reditelk-a-reditelu-skol/>

14) vyhláška č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkurzních řízení a konkurzních komisích

15) § 164 až 166 školského zákona

16) zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

Někdy není vůbec jednoduché se rychle zorientovat v poměrně komplikovaném školském prostředí. Pro celou řadu důležitých rozhodnutí je nutné, popřípadě vhodné, projednání a dohoda se zřizovatelem, jindy je rozhodnutí zcela v kompetenci ředitele. Uvedme si několik příkladů.

Zápis k předškolnímu vzdělávání se koná v období od 2. května do 16. května. Termín a místo stanoví ředitel(ka) mateřské školy v dohodě se zřizovatelem a zveřejní je způsobem v místě obvyklým. O přijetí k předškolnímu vzdělávání rozhoduje výlučně ředitel(ka) mateřské školy, a to podle školského zákona a správního řádu. O odvolání proti rozhodnutí mateřské školy o nepřijetí k předškolnímu vzdělávání rozhoduje v případě veřejných mateřských škol vždy krajský úřad, popřípadě v tzv. autoremeduře¹⁷ sama mateřská škola.

Podle místních podmínek lze **omezit nebo přerušit** v měsíci červenci nebo srpnu, případně ze závažných důvodů i v jiném období, **rozsah provozu mateřské školy**. Omezení nebo přerušování stanoví ředitel(ka) mateřské školy po projednání se zřizovatelem. Přitom se přihlíží k možnosti umístit děti po dobu přerušování do jiného zařízení. Ředitel(ka) mateřské školy je povinen zajistit, aby počet dětí, které se účastní vzdělávání v témž okamžiku, nepřekročil nejvyšší povolený počet. Přestože má ředitel(ka) pravomoc vyhlásit volné dny během období školního vyučování, důvody vyhlášení má oznámit v předstihu zřizovateli.

Ředitel(ka) mateřské školy se může dostat do situace, kdy zájem dětí a rodičů o předškolní vzdělávání převyší kapacitní možnosti mateřské školy. Pak bude muset přistoupit k přijímání dětí na základě kritérií. Praxe ukazuje, že je dobré projednat **návrh kritérií** se zřizovatelem a mezi všemi řediteli mateřských škol v obci, aby se předešlo diametrálně odlišným přístupům, přestože kompetenci stanovit kritéria světuje zákon řediteli(ce) mateřské školy.

Z praxe: Použití přijímacích kritérií může být komplikované, jelikož školský zákon fakticky zavádí tři různé režimy přijímání dětí do předškolního vzdělávání. Jde o děti s povinností předškolního vzdělávání, děti s právem přednostního přijetí od určitého věku a ostatní děti.

V Doporučení veřejné ochránkyně práv k rovnému přístupu k předškolnímu vzdělávání¹⁸ jsou posuzována některá kritéria z pohledu školského a antidiskriminačního zákona. Věk a místo trvalého pobytu jsou přednostními kritérii, která výslovně uvádí školský zákon. Ředitel(ka) mateřské školy by měl(a) přednostně přijmout spádové děti s povinností předškolního vzdělávání. Nespádové dítě lze takto upřednostnit až po přijetí všech spádových dětí s právem přednostního přijetí. Je legitimní, pokud ředitel(ka) mateřské školy při přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání bere ohled na jejich sociální situaci. Jako přípustná kritéria se dále uvádí sourozenec v mateřské škole nebo sdílení alternativního pedagogického přístupu. Mezi nevhodná kritéria bylo zařazeno pořadí přijetí přihlášky a vzdálenost bydliště či místa trvalého pobytu od mateřské školy. Pokud ani s využitím doporučených či jiných kritérií nebude ředitel(ka) moci rozhodnout, které dítě při jejich přetlaku upřednostní, doporučuje se využít transparentního losování. Je ovšem nezbytné předem stanovit podmínky losování a s dosta-

tečným časovým předstihem informovat zákonné zástupce dětí o termínu a místě losování, aby u něj zákonní zástupci mohli být přítomni.

12.2 Povinnosti obce v předškolním vzdělávání

Obec nebo svazek obcí **zřizuje a ruší mateřské školy**. V nich se organizuje předškolní vzdělávání pro děti ve věku od dvou do zpravidla šesti let. Dítě mladší tří let nemá na přijetí do mateřské školy právní nárok. Novela školského zákona zavedla od 1. září 2017 **povinnost předškolního vzdělávání pro pětileté děti**. Povinné předškolní vzdělávání začíná ve školním roce, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pěti let věku, a končí zahájením povinné školní docházky.

Vedle pravidelné denní docházky do mateřské školy lze povinnost předškolního vzdělávání plnit také jinými způsoby, a to vzděláváním v přípravné třídě základní školy (za podmínky odkladu povinné školní docházky) nebo v zahraniční škole na území České republiky.¹⁹ V odůvodněných případech mohou zákonní zástupci také zvolit, že bude dítě vzděláváno individuálně,²⁰ tedy bez pravidelné denní docházky do mateřské školy (například doma či v lesní mateřské škole nezapsané ve školském rejstříku).

Mateřské školy dále přednostně přijímají také děti, které před začátkem školního roku dosáhnou nejméně třetího roku věku, pokud mají místo trvalého pobytu (v případě cizinců místo pobytu) v příslušném školském obvodu nebo jsou umístěné v tomto obvodu v dětském domově, a to do výše povoleného počtu dětí uvedeného ve školském rejstříku. Seznam všech dětí s právem přednostního přijetí do dané mateřské školy poskytuje mateřské škole obecní úřad obce, na jejímž území je školský obvod příslušné školy, a to s dostatečným předstihem před termínem zápisu (tak, aby ředitel(ka) mateřské školy mohl(a) alespoň částečně plánovat organizaci školy pro následující období).

Z praxe: Nezapomeňte, že pro vymezení školského obvodu spádové mateřské školy platí pravidla.²¹ Přesto existují případy, kdy je pro více mateřských škol vytvořen jeden spádový obvod. I když MŠMT takový systém nepreferuje, je taková organizace předškolního vzdělávání za určitých podmínek možná a v praxi se v některých případech osvědčila. Vždy je však třeba mít na paměti, že smyslem spádových obvodů je garantovat dítěti a jeho zákonnému zástupci reálné právo na přednostní přijetí v jeho spádové mateřské škole. Spádovým územím dané mateřské školy je tedy celé území městské části (například

17) autoremedura = případ vyhovění opravnému prostředku proti vlastnímu rozhodnutí

18) https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/25-2017-DIS-JMK_Doporučení_k_rovnému_přístupu_k_předškolnímu_vzdělávání.pdf

19) § 34a školského zákona

20) § 34b školského zákona

21) § 178 odst. 2 až 4 školského zákona

v některých městských částech Prahy) nebo území městského obvodu (například v Plzni) nebo celé území města (například Liberec).

Pro všechny **přednostně přijímané děti je obec povinna zajistit podmínky** pro předškolní vzdělávání. Za tím účelem můžete rozšířit kapacitu dosavadní mateřské školy nebo zřídit novou mateřskou školu, popřípadě se za určitých smluvních podmínek dohodnete s jinou obcí či svazkem obcí. Pro uspokojení dalších žadatelů lze také využít tzv. firemní školky nebo možnosti přijmout tzv. další dítě k doplnění nevyužitého místa v mateřské škole.

Z praxe: Příkladem, jak řešit problém obcí, kde není předškolní ani školské zařízení, s umístováním dětí do předškolních zařízení, je založení svazkové školky. Do projektu „Svazková školka a Centrum volného času“ se zapojilo šest členských obcí Dobrovolného svazku obcí Tišnovsko. Napojením obcí na společnou linku integrovaného dopravního systému Jihomoravského kraje je zajištěna i dostatečná dopravní obslužnost. Tato akce byla podpořena z rozpočtu Jihomoravského kraje a z investičního programu MŠMT. Účast na financování zbylých veřejných prostředků z rozpočtů obcí si pak rozdělilo všech šest zapojených obcí projektu. Po dokončení výstavby zde vzniknou dvě třídy s hernou a lehárnou pro maximální počet 56 dětí.²²

Školský zákon také řeší otázku **úplaty za vzdělávání a školské služby**.²³ Povinné předškolní vzdělávání (pětiletých dětí) v mateřské škole zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí se dítěti poskytuje bezúplatně, a to od počátku školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pátého roku věku. Bezúplatně se poskytuje také vzdělávání v přípravné třídě základní školy a v přípravném stupni základní školy speciální. V ostatních ročnících mateřské školy rozhoduje o konkrétní výši úplaty, snížení či prominutí úplaty za vzdělávání v individuálních případech ředitel(ka) školy. Činí tak v souladu s prováděcím právním předpisem, který stanoví nejvyšší možnou výši této úplaty. Úplata je příjmem dané školy nebo školského zařízení, nikoli zřizovatele.

Z praxe: Je patrné, že smyslem mateřských škol je vytvářet základní předpoklady pro pokračování ve vzdělávání, vyrovnávat nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání a poskytovat speciálně pedagogickou péči dětem se speciálními vzdělávacími potřebami.²⁴ Za dítě se speciálními vzdělávacími potřebami se považuje to, které k naplnění svých vzdělávacích možností potřebuje podpůrná opatření. Těmi jsou nezbytné úpravy ve vzdělávání a školských službách, odpovídající zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám dítěte. Děti, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami mají právo na bezplatné poskytování podpůrných opatření školou a školským zařízením. Hlavní a zákonem předpokládanou funkcí mateřské školy je tedy poskytovat dětem vzdělávání, které je nedílnou součástí celého vzdělávacího systému, nikoliv jen péči a hlídání. Skloubit rodinný a pracovní život umožňují rodinám s malými dětmi dětské skupiny upravené zákonem o péči o dítě v dětské skupině.

12.3 Povinnosti obce v základním vzdělávání

Obec je povinna **zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky** dětí (žáků) s místem trvalého pobytu (v případě cizince s místem 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.

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.²⁵

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. Ředitel spádové školy je povinen přednostně přijmout žáky s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu a žáky umístěné v tomto obvodu ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy nebo ve školském zařízení pro preventivně výchovnou péči, a to do výše povoleného počtu žáků uvedené ve školském rejstříku.

Řešíte-li ve vaší obci problém **vzdělávání cizinců** a osob pobývajících dlouhodobě v zahraničí,²⁶ je dobré vědět, že v naší zemi zabezpečujeme za stejných podmínek jako našim občanům a občanům Evropské unie přístup k základnímu vzdělávání a souvisejícím školským službám také většině cizinců ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na našem území. Oprávněnost pobytu na území České republiky se prokazuje řediteli školy nebo školského zařízení dokladem podle zvláštního právního předpisu.²⁷ Školský zákon také řeší vzdělávání příslušníků **národnostních menšin**.²⁸

Na svém území (nebo na území více obcí) musíte stanovit obecně závaznou vyhláškou **školské obvody** spádové školy. Je-li v obci jedna základní škola zřízená obcí, tvoří školský obvod území obce. Školský obvod se nestanoví škole, která uskutečňuje vzdělávání výhradně podle vzdělávacího programu pro žáky se zdravotním postižením a školám zřizovaným jinými zřizovateli než obcí nebo svazkem obcí. Nestanovíte-li školské obvody a je ohroženo plnění povinné školní docházky dětí, rozhodne o školském obvodu krajský úřad.²⁹

Obecní úřad obce, na jejímž území je školský obvod základní školy, poskytuje této škole s dostatečným předstihem před

22) informace o vývoji této unikátní školky na webu www.dsotisnovsko.cz/ nebo www.zelezne.cz

23) § 123 školského zákona

24) § 16 školského zákona

25) zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

26) § 20 školského zákona

27) zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

28) § 14 školského zákona

29) § 178 odst. 3 školského zákona

termínem zápisu k povinné školní docházce **seznam dětí**, pro které je tato škola spádová a jichž se týká povinnost zahájit povinnou školní docházku. Účel tohoto seznamu je obdobný jako v případě mateřských škol, tedy umožnit řediteli základní školy se na situaci připravit a plánovat s předstihem organizaci vzdělávání pro následující období.

K **zápisu k povinné školní docházce** je povinen přihlásit dítě zákonný zástupce, a to v době od 1. dubna do 30. dubna kalendářního roku, v němž má dítě zahájit povinnou školní docházku. O odkladu povinné školní docházky rozhoduje ředitel školy, který informuje zákonného zástupce o povinnosti předškolního vzdělávání dítěte a možných způsobech jejího plnění.

***Z praxe:** V případě, že školský obvod přesahuje území jedné obce a vy se nedohodnete jinak, zabezpečují dotčené obce **výdaje školských zařízení** (školní jídelny, školní družiny a kluby) sloužících základní škole v tomto školském obvodu poměrně podle počtu žáků s místem trvalého pobytu v jednotlivých obcích. Po projednání se zřizovatelem a krajským úřadem v souladu s rámcovým vzdělávacím programem základního vzdělávání může základní a střední škola organizovat pro osoby, které nezískaly základní vzdělání, **kurzy pro získání základního vzdělání**. Krajský úřad ve spolupráci se zřizovateli a řediteli škol zajistí ve svém správním obvodu dostupnost takových kurzů v dálkové formě vzdělávání.*

12.4 Jak zřizovat školu a školská zařízení

Kraj, obec a svazek obcí zřizují školy a školská zařízení **buď v právní formě příspěvkové organizace** podle zvláštního právního předpisu,³⁰ **nebo v právní formě školské právnické osoby podle školského zákona.**³¹

Školy a školská zařízení musí mít **samostatnou právní subjektivitu** (nemohou být součástí obce či svazku obcí či mít formu organizační složky obce). Do **vyhrazené působnosti zastupitelstva obce** náleží rozhodování o zřízení školy či školského zařízení, o vydání její zřizovací listiny, o organizačních změnách škol či školských zařízení (sloučení, splynutí či rozdělení) či zrušení školy a školského zařízení. **Ostatní (výkonné) úkoly zřizovatele plní rada obce.** Pokud se rada obce nevolí, vykonává její pravomoci starosta.

Naprostá většina obecních škol a školských zařízení je zřízena v právní formě příspěvkové organizace.

***Z praxe:** Ukázkou právní formy školské právnické osoby jsou školy zřizované svazky obcí. Společná škola pro více obcí zřizovaná svazkem obcí tvoří jeden subjekt, který právně zastřeší jednotlivé školy a školská zařízení působící v mikroregionu (svazku obcí). Školský obvod pak tvoří všechny obce daného svazku.*

O vzniku příspěvkové organizace vydává zřizovatel **zřizovací listinu**. Té věnujte v zastupitelstvu patřičnou pozornost. Zřizovací listina vymezuje zejména hlavní účel a tomu odpovídající předmět činnosti, dále vymezuje práva, která organi-

zaci umožní, aby se svěřeným majetkem mohla hlavní účel plnit. Důležité je stanovit okruhy doplňkové činnosti, která se sleduje odděleně a nesmí narušovat plnění hlavního účelu organizace. Pro hospodaření se svěřeným majetkem v rozsahu stanoveném zřizovací listinou je vhodné uvést práva a povinnosti spojené s jeho plným, efektivním a ekonomicky účelným využitím, s péčí o jeho ochranu, rozvoj a zvelebení.

Aby škola či školské zařízení mohly vykonávat svou činnost a mohly na ní čerpat finanční prostředky státního rozpočtu, je nezbytný jejich **zápis do rejstříku škol a školských zařízení**. Účinností tohoto zápisu vzniká právo poskytovat vzdělávání a školské služby, vydávat doklady o vzdělání a nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku. Obecní mateřské školy a školská zařízení vede v rejstříku škol a školských zařízení **krajský úřad**, ostatní školy (například základní školy či základní umělecké školy) **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**. Žádost o zápis školy nebo školského zařízení do zmíněného rejstříku pro následující školní rok se podává u krajského úřadu příslušného podle sídla právnické osoby (jež bude vykonávat činnost školy nebo školského zařízení) do 30. září. Má-li zřizovatel v úmyslu provést u své školy či školského zařízení změny například v kapacitě školy či seznamu školských služeb, musí požádat o změnu zápisu v rejstříku, a to také do 30. září pro následující školní rok. Méně závažné změny (například v osobě ředitele školy) se v rejstříku provádějí na základě následné žádosti o zápis změny, o níž se rozhoduje do 30 dnů od doručení žádosti.

V případě tzv. **výmazu školy** z rejstříku škol a školských zařízení se obec, v níž škola působila, postará (v dohodě s příslušným krajským úřadem) o plnění povinné školní docházky svých žáků.

***Z praxe:** Žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku obsahuje mj. **údaj o kapacitě školy**. S ním se budete zejména při řešení počtu žáků setkávat. Kapacita je nejvyšší povolený počet dětí, žáků a studentů ve škole nebo školském zařízení, včetně jejich odloučených pracovišť, kterým lze v dané škole či školském zařízení jako celku poskytovat vzdělávání nebo školské služby. Stanoví se na základě posouzení stavební a hygienické kapacity příslušných prostor s ohledem na naplněnost vzdělávací soustavy v dané oblasti a místě, požadavky trhu práce apod.*

V souvislosti se zřízením školy nebo školského zařízení se musí zřizovatel postarat o její činnost také po majetkoprávní stránce, a to převážně prostřednictvím majetku zřizovatele, který se příspěvkové organizaci (jako převážující právní formě v obecním školství) tzv. **svěřuje do správy**. Příspěvková organizace může do svého vlastnictví nabýt pouze majetek potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena, a to bezúplatným převodem od svého zřizovatele, darem s předchozím písemným souhlasem zřizovatele, děděním (bez takového

30) § 27 až 39b zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

31) § 124 až 140 školského zákona

písemného souhlasu je příspěvková organizace povinna dle diktiva odmítnout) nebo jiným způsobem na základě rozhodnutí zřizovatele. Bez předchozího souhlasu je příslušný právní úkon neplatný.

Příspěvková organizace eviduje veškerý movitý i nemovitý majetek ve své účetní a operativní evidenci (v elektronické podobě) a je povinna ho každoročně inventarizovat. Při inventarizaci se řídí zákonem o účetnictví a doplňujícími pokyny zřizovatele. Můžete si vyhradit právo stanovit škole či školskému zařízení závazně odvod z provozu a odvod z odpisů, nebo můžete stanovit, že odpisy dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku budou škole ponechány k tvorbě investičního fondu.

12.5 Další povinnosti obce (školská rada, hmotné zabezpečení)

Při základních školách (platí i pro střední a vyšší odborné) platí povinnost zřídit **školskou radu**³². Školskou radu zřizuje zřizovatel, který zároveň stanoví počet jejích členů a vydává její volební řád.

Třetinu členů školské rady jmenuje zřizovatel, třetinu volí zákonní zástupci nezletilých žáků a zletilí žáci a studenti a třetinu volí pedagogičtí pracovníci dané školy. Ředitel školy je povinen umožnit školské radě přístup k informacím o škole, zejména k dokumentaci školy. Informace chráněné podle zvláštních právních předpisů poskytne pouze za podmínek stanovených těmito zvláštními právními předpisy. Ředitel školy nemůže být členem školské rady.

Školská rada **schvaluje řadu důležitých dokumentů**, jako například výroční zprávu o činnosti školy, školní řád nebo pravidla pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků. Školská rada také projednává inspekční zprávy České školní inspekce nebo návrh rozpočtu. Podává podněty a oznámení řediteli školy, zřizovateli, orgánům vykonávajícím státní správu ve školství a dalším orgánům státní správy. Jednou z jejích významných pravomocí je, že podává návrh na vyhlášení konkurzu na ředitele školy.

Zde si dovoluujeme informovat, přestože nejde o povinnost obce, že podle školského zákona mají žáci a studenti právo zakládat v rámci školy samosprávné orgány žáků a studentů, volit a být do nich voleni, pracovat v nich a jejich prostřednictvím se obracet na ředitele školy s tím, že ředitel školy je povinen se stanovisky a vyjádřeními těchto orgánů zabývat. Obec, jak jsme již jednou uvedli, nemá k tomuto orgánu žákovské samosprávy žádnou pravomoc, je ale dobré o této skutečnosti vědět.

***Z praxe:** Právě prostřednictvím školské rady se můžete podílet na správě školy. Máte možnost vyjadřovat se k návrhům školních vzdělávacích programů a k jejich uskutečňování, podílet se na zpracování koncepčních záměrů rozvoje školy nebo se vyjadřovat k rozboru hospodaření. Proto byste měli věnovat pozornost výběru vhodných zástupců, kteří by k dané problematice měli vztah a uměli uplatnit názory zřizovatele.*

Dětem v mateřských školách, přípravných třídách základní školy a přípravném stupni základní školy speciální, žákům základních škol a nezletilým žákům středních škol se poskytuje **hmotné zabezpečení**³³, které zahrnuje **školní stravování** po dobu jejich pobytu ve škole a v případě nutnosti **ubytování**.

Je v kompetenci ministerstva školství upravit horní limit pro výši úplaty za poskytování ubytování a za 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 (pokud na to pamatuje zřizovací listina v rámci předmětu činnosti dané příspěvkové organizace) 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 druhých zařízeních, a to ve výdejně dovožující stravu ze zařízení zapsaného do školského rejstříku, v jídelně (vyvařovna s výdejnou), v kuchyni bez jídelny – vyvařovně, ve výdejně dovožující stravu ze zařízení nezapsaného do rejstříku. Celou oblast školního stravování upravuje školský zákon a prováděcí vyhláška.³⁴

***Z praxe:** Školní stravování má ve školském systému významné postavení. Je součástí společenské výchovy a výchovy ke správným stravovacím návykům. Proto a zároveň s ohledem na jeho potřebnou kvalitu by mělo být vaší snahou poskytovat ho především v zařízeních školního stravování. Pouze v případě, že v dané lokalitě taková možnost není, lze zabezpečit školní stravování smluvně i u jiné osoby, která rovněž poskytuje stravovací služby (tzv. možnost náhradního stravování). Zavedení dietního režimu stále není povinností školních jídelen. Poskytovat dietní stravu lze jen na doporučení registrovaného poskytovatele zdravotních služeb v oboru praktické lékařství pro děti a dorost. Schvalovat receptury dietního stravování již nemusí jen nutriční terapeut, ale také lékaři se specializovanou způsobilostí. Zálohu na úplatu za školní stravování může školní jídelna požadovat jen na 2 měsíce předem, pokud se nedohodne se zákonným zástupcem nezletilého žáka nebo zletilým žákem jinak.*

Školní družina je školským zařízením pro zájmové vzdělávání.³⁵ Poskytuje zájmové vzdělávání žákům jedné školy nebo několika škol, případně i dětem v přípravné třídě jedné nebo více základních škol a dětem v přípravném stupni jedné nebo více základních škol speciálních. Umožňuje účastníkům odpočinkové činnosti a přípravu na vyučování. Družina funguje ve dnech školního vyučování a o školních prázdninách. Ředitel může přerušit činnost družiny v době školních prázdnin **po projednání se zřizovatelem**. Podobně pro zájmové vzdělávání

32) § 167 a 168 školského zákona

33) § 122 školského zákona

34) vyhláška č. 107/2005 Sb., o školním stravování, ve znění pozdějších předpisů

35) vyhláška č. 74/2005 Sb., o zájmovém vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů

podle vlastního školního vzdělávacího programu a podle zájmů a potřeb jednotlivých žáků mohou fungovat **školní kluby**.

12.6 Další možnosti obce (další zřizovatelská působnost, výjimka z počtu žáků, hodnocení škol a školských zařízení, podpůrná opatření, komunitní škola)

Školský zákon vám dále umožňuje **zřizovat (a rušit)** základní umělecké školy, školská zařízení pro zájmové vzdělávání, školská účelová zařízení a školy nebo školská zařízení, jež jinak zřizuje kraj nebo ministerstvo, pokud orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení, prokážete potřebné finanční, materiální a personální zabezpečení jejich činnosti.

Se souhlasem krajského úřadu můžete **zřizovat přípravné třídy základní školy**³⁶ pro děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, u kterých je předpoklad, že zařazení do přípravné třídy vyrovná jejich vývoj, přednostně děti, kterým byl povolen odklad povinné školní docházky. Přípravnou třídu lze zřídit, pokud se v ní bude vzdělávat nejméně 10 dětí. Nejvyšší počet dětí v přípravné třídě je 15. O zařazování žáků do přípravné třídy základní školy rozhoduje ředitel školy na žádost zákonného zástupce dítěte a na základě písemného doporučení školského poradenského zařízení, které k žádosti přiloží zákonný zástupce. Obsah vzdělávání se řídí Rámcovým vzdělávacím programem pro předškolní vzdělávání a je součástí školního vzdělávacího programu. Žákům přípravných tříd základních škol se bezplatně poskytují základní školní potřeby.

Zřizovatel školy může povolit **výjimku z nejnižšího počtu dětí, žáků** a studentů ve třídě za předpokladu, že uhradí zvýšené výdaje na vzdělávací činnost školy (a to zejména personálního charakteru, ale také tzv. ostatní neinvestiční výdaje). Zvýšení nejvyššího počtu dětí a žáků ve třídě je povoleno do 4 dětí, žáků a studentů, a to za předpokladu, že takové zvýšení počtu není na újmu kvality vzdělávací činnosti školy a že jsou splněny podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví.

Podle školského zákona můžete jako zřizovatel **provádět hodnocení školy** a školského zařízení, a to podle kritérií, která předem zveřejníte. Hodnocení školy se tak uskutečňuje jako vlastní (interní) hodnocení školy a externí hodnocení, které zajišťují Česká školní inspekce a zřizovatel. Česká školní inspekce je národní autoritou, pokud jde o hodnocení a kontrolu podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání ve školách a školských zařízeních i o kvalitu a efektivitu vzdělávací soustavy jako celku. Cílem je propojit externí a interní hodnocení a sjednotit pohled na kvalitu ve vzdělávání.

***Z praxe:** Pokud budete tvořit kritéria pro posouzení kvality školy, je dobré si uvědomit, co by měla měřit, posuzovat a z čeho by měla vycházet. Z pozice zřizovatelů jsou to například průběh a výsledky práce školy vzhledem k podmínkám vzdělávání a ekonomickým zdrojům, soulad vizí školy s vaší*

konceptů rozvoje školství a dlouhodobým záměrem rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, spolupráce s rodiči a s dalšími subjekty, případně motivující kritéria, jak klima ve škole a řízení školy neustále zlepšovat. Usnadnit posuzování kvality a efektivitu vzdělávání by měl projekt České školní inspekce.³⁷ Ta začala s nastavením komplexního systému, jehož prostřednictvím budou moci všichni relevantní aktéři počátečního vzdělávání, tedy včetně zřizovatelů, hodnotit kvalitu a efektivitu vzdělávání na základě propracovaných metod, postupů a nástrojů.

Ještě je třeba zmínit jednu zásadní změnu, na kterou musí školy a školská zařízení reagovat, a to tzv. **inkluzi** neboli **společné vzdělávání**. Od 1. září 2016 se změnil způsob vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami, i dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných. Společné vzdělávání předpokládá vzdělávání všech dětí a žáků společně v běžných školách, pokud je takový postup v souladu se zájmem dítěte.

Dítětem, žákem a studentem se speciálními vzdělávacími potřebami se rozumí osoba, která k naplnění svých vzdělávacích možností nebo k uplatnění nebo užívání svých práv na rovnoprávném základě s ostatními potřebuje podpůrná opatření.³⁸ **Podpůrná opatření** byla vymezena jako nezbytné úpravy ve vzdělávání a školských službách, odpovídající zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám dítěte či žáka. Člení se do pěti stupňů podle organizační, pedagogické a finanční náročnosti a lze je různě kombinovat. Děti, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami mají právo na bezplatné poskytování podpůrných opatření školou a školským zařízením.

***Z praxe:** Podpůrná opatření spočívají například v poradenské pomoci školy a školského poradenského zařízení, což musí zabezpečit ředitel školy. Spočívat mohou také v poskytování vzdělávání nebo školských služeb v prostorách stavebně nebo technicky upravených, což může přinášet finanční nároky na rozpočet zřizovatele. Pokud však nepostačují poskytovaná podpůrná opatření k naplňování vzdělávacích možností žáka a k uplatnění jeho práva na vzdělávání v běžných školách, mohou se na základě doporučení školského poradenského zařízení vzdělávat ve škole nebo třídě, na kterou pamatuje školský zákon.³⁹ Ke zřízení takové třídy je nezbytný souhlas krajského úřadu.*

Je velmi žádoucí, aby se vaše škola nebo školské zařízení stalo širší součástí místního veřejného dění. **Komunitní neboli otevřená škola** reaguje na potřeby místních občanů a dalších subjektů dané lokality. Jejím posláním je propojit kvalitní funkci vzdělávací a výchovnou s funkcí komunitního, společenského, kulturního a volnočasového centra rozvoje místní

36) § 47 školského zákona

37) <https://www.csicr.cz/cz/ESF-projekty/Komplexni-system-hodnoceni>

38) vyhláška č. 27/2016 Sb. o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů

39) § 16 odst. 9 školského zákona

komunity. Rozvíjí celoživotní vzdělávání, kulturu, podporuje místní partnerství, aktivní zapojování rodičů a široké veřejnosti do života školy včetně zvyšování konkurenceschopnosti místní ekonomiky. Komunitní školu mohou využívat i děti, které navštěvují okolní školy.

***Z praxe:** Otevřená škola může posílit spolupráci škola – rodiče – obec – další organizace v území, protože může využít např. zkušeností neziskových organizací s programy zaměřenými na zvýšení povědomí o místě a zapojení do života obce. Komunitní škola může zdůraznit význam školy v obci, třeba tím, že nabídne lidský potenciál, své vybavení a prostory (odborné učebny, klub, družinu, tělocvičnu, knihovnu, hřiště atd.). Může organizovat projektové dny věnované tradicím mikroregionu, může prohlubovat předávání zkušeností mezi obcemi, školami, neziskovými organizacemi, odborníky, poskytovateli služeb, dobrovolníky a místními podnikateli, využívat zkušeností aktivních škol s různými certifikáty, využívat silné stránky obce. Pokud se vám podaří propojit komunitní aktivity s vizí a koncepcí školy, můžete velkou měrou přispět k zachování školy jako takové a zároveň napomoci pocitu soudržnosti místní komunity s obcí a nejbližším okolím. Je však zároveň třeba si uvědomit, že k této komunitní roli školy musí obec přispět nejenom svou aktivitou, ale také finančními prostředky z rozpočtu obce, neboť tento komunitní rozměr a nastavba nejsou hrazeny z finančních prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu na samotnou činnost školy či školského zařízení (viz dále).*

12.7 Financování a role obce

Obec má zákonnou povinnost hradit ty výdaje škol a školských zařízení zřizovaných obcí, které nejsou hrazeny ze státního rozpočtu nebo z jiných zdrojů (například z úplaty za poskytované vzdělávání či školské služby). V praxi jde o **neinvestiční prostředky na provoz a o investiční prostředky na výstavbu** a rekonstrukce. Jako zřizovatel proto poskytujete své příspěvkové organizaci (škole nebo školskému zařízení) tzv. příspěvek na provoz.

Většina neinvestičních výdajů škol a školských zařízení definovaných jako tzv. **přímé výdaje na vzdělávání** (výdaje na platy pedagogických i nepedagogických zaměstnanců včetně příslušenství, ostatní neinvestiční výdaje spočívající v dalším vzdělávání pedagogických pracovníků, pořizování učebnic a učebních textů poskytovaných žákům bez úplaty, zvýšené výdaje na vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami apod.) je kryta z **finančních prostředků státního rozpočtu vyčleněných na činnost škol a školských zařízení**.

Postup financování pedagogické práce ze státního rozpočtu

a) **Ve vybraných druzích škol a typech školských zařízení (MŠ, ZŠ, SŠ, konzervatoře, školní družiny)** – vybrané druhy škol a školní družiny předkládají ministerstvu údaje o svých pedagogických pracovnících v rozsahu, termínech

a struktuře stanovených prováděcím právním předpisem. Tím definují svůj nárok na přiděl zdrojů státního rozpočtu. MŠMT posoudí, zda definovaný nárok nepřekračuje nárok vyplývající pro školu/školské zařízení ze stanoveného maximálního rozsahu vzdělávání (tzv. PHmax – maximální možný počet odučených hodin). Není-li PHmax překročen, je škole/školskému zařízení **příznán objem tarifních platů (včetně příslušenství) ve výši definovaného nároku**. Pokud definovaný nárok překračuje nárok vyplývající pro školu/školské zařízení ze stanoveného PHmax, je škole/školskému zařízení **příznán objem tarifních platů (včetně příslušenství) ve výši odpovídající PHmax**. Příznáný objem finančních prostředků na platové tarify je zvýšen o normativně stanovený objem finančních prostředků na **ostatní nárokové složky platů** pedagogů o objem finančních prostředků na **nenárokové složky platů** pedagogů, včetně příslušenství.

b) **V ostatních druzích škol a typech školských zařízení** – u ostatních druhů škol a typů školských zařízení je financování pedagogické práce nadále řešeno normativně na žáka, a to zčásti prostřednictvím oborových normativů stanovených centrálně MŠMT (pro VOŠ a ZUŠ) a zčásti prostřednictvím republikových a krajských normativů, tzn. v současném režimu pro školská zařízení mimo školních družin.

Postup financování nepedagogické práce ze státního rozpočtu

a) **V mateřských, základních a středních školách, ve vyšších odborných školách a konzervatořích** – prostřednictvím normativů na školu, na pracoviště, na třídu (u středních škol na třídu v oboru vzdělání) a na studenta v akreditovaném vzdělávacím programu/na žáka v oboru vzdělání, stanovených centrálně MŠMT.

b) **V základních uměleckých školách** – prostřednictvím oborových normativů na žáka stanovených centrálně MŠMT.

c) **V ostatních školských zařízeních** – prostřednictvím republikových a krajských normativů v režimu fungujícím plošně do 31. 12. 2019.

Odkaz na normativy pro regionální školství územních samosprávných celků najdete na webových stránkách Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.⁴⁰

Kromě normativního rozpisu je krajským úřadům stanovena každoročně tzv. rezerva. Krajské úřady přidělenou rezervu ze státního rozpočtu přednostně používají k řešení finančních dopadů podpůrných opatření podle § 16 školského zákona nově přiznaných dětem, žákům a studentům v průběhu daného kalendářního roku a finančních dopadů případného nárůstu výkonů v novém školním roce, ale i k zohlednění objektivních (normativně nepostižitelných) specifík jednotlivých škol/školských zařízení, a to zejména v oblasti perso-

40) <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/normativy-pro-regionalni-skolstvi-uzemnich-samospravnych>

nálního zabezpečení specifických podmínek jejich provozu. Rezervu nelze využít na jakékoli další potřeby, které nestanoví přímo školský zákon.

V případech, kdy není realizováno financování v přímých výdajích do škol/školských zařízení přímo Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, postupují krajské úřady při stanovení normativů na tzv. jednotku výkonu na základě vyhlášky o krajských normativních.⁴¹

Do tohoto rozpočtového procesu vstupují také **obecní úřady obcí s rozšířenou působností**, které zpracovávají návrhy rozpisů rozpočtů finančních prostředků státního rozpočtu pro obecní školy a školská zařízení ve svém správním obvodu, a to v souladu se zásadami stanovenými ministerstvem a krajskými normativy, a předávají je krajskému úřadu. Podkladem pro návrhy rozpisů rozpočtu jsou platové inventury k 1. lednu kalendářního roku jednotlivých škol a školských zařízení v působnosti dané obce s rozšířenou působností. V případě, že škola považuje rozpis přímých údajů za nepostačující k zajištění nezbytných potřeb vyplývajících z právních předpisů rámcových vzdělávacích programů, popřípadě schválených učebních dokumentů, předloží obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností finanční rozvahu o počtu zaměstnanců a mzdových prostředcích v termínech stanovených krajským úřadem. Obecní úřad obce s rozšířenou působností řeší tuto záležitost s krajským úřadem zpravidla na dohodovacím řízení.

***Z praxe:** Finanční prostředky nad rozsah peněz ze státního rozpočtu hradí školy a školská zařízení z dalších finančních zdrojů, z prostředků zřizovatele, popřípadě jiných osob (zejména z vlastních příjmů z případné úplaty za vzdělávání a školské služby, pokud je právními předpisy připuštěna).*

Príspevková organizace hospodaří mj. s peněžními prostředky získanými vlastní činností a s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu svého zřizovatele. 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.

Od 1. 1. 2013 získávají obce část daňových příjmů obcí z **tzv. rozpočtového určení daní** (ze státního rozpočtu). Tyto příjmy jsou určeny k částečné úhradě výdajů na provoz (nikoliv na investice) mateřských škol a základních škol.

Z celkové alokované částky tzv. sdílených daní je na financování školství určeno 9 %. Každá obec tak dostane do daňových příjmů částku odpovídající skutečnému počtu dětí a žáků navštěvujících základní školu a mateřskou školu v obci (včetně dětí a žáků z jiných obcí) násobeno částkou na žáka (v současné době zhruba 15,71 tis. Kč ročně). Tyto peníze **nejsou účelově vázány**, nejsou nijak odlišeny a obce je dostávají v celkových daňových příjmech. Skutečné náklady na provoz škol těmto prostředkům nemusí odpovídat. Pokud je provoz

školy v přepočtu na žáka (dítě) dražší, musíte tyto výdaje zajistit z jiné části rozpočtu obce. V opačném případě naopak můžete využít přebytky pro rozvoj zázemí nebo vybavení školy, případně do jiné kapitoly rozpočtu.

Pokud obce vytvořily tzv. společný školský obvod základní školy či mateřské školy, stanoví školský zákon,⁴² že **obec, jež školu nezřizuje**, ale jejíž území spadá do společného školského obvodu, **je povinna k úhradě výdajů školských zařízení sloužících škole** (například školní jídelny a školní družiny), a to poměrně podle počtu žáků z této obce k celkovému počtu žáků, pokud se obce nedohodnou jinak.

Jestliže hodláte uskutečňovat projekt financovaný z prostředků Evropské unie, jehož předmětem je podpora kvality, rozvoje nebo dostupnosti vzdělávání a školských služeb podle zákona, můžete uzavírat s příspěvkovými organizacemi – školami nebo školskými zařízeními **smlouvy o partnerství**. Jejich obsah a formu stanovuje zákon.⁴³ Na uzavírání smluv o partnerství a právní vztahy z těchto smluv se nevztahuje právní úprava veřejných zakázek. Uzavíráte-li smlouvu s právnickou osobou vykonávající činnost školy nebo školského zařízení, které nezřizujete, je podmínkou platnosti smlouvy doložka osvědčující souhlas zřizovatele s tím, aby právnická osoba smlouvu o partnerství uzavřela.

Časté otázky

- 1. Jaká je úplata za vzdělávání v mateřské škole a kdo je od ní osvobozen?** Úplatu za vzdělávání a školské služby upravuje školský zákon.⁴⁴ Podmínky úplaty za předškolní vzdělávání se řídí vyhláškou o předškolním vzdělávání.⁴⁵ Pokyny pro výpočet úplaty za školní stravování uvádí vyhláška o školním stravování.⁴⁶ Vyšší úplaty za předškolní vzdělávání stanoví ředitel mateřské školy. Od této úplaty jsou osvobozeny děti, pro které je předškolní vzdělávání povinné, a dále zákonný zástupce dítěte, rodič nebo fyzická osoba uvedená ve vyhlášce o předškolním vzdělávání.⁴⁷ Uplatnit slevu za umístění dítěte ve školce, tzn. odečíst si z vypočtené daně náklady za „školkovně“, ale umožňuje zákon o daních z příjmů.⁴⁸
- 2. Jaká konkrétní opatření musí školy zavést v souvislosti s evropským nařízením o ochraně osobních údajů GDPR?** Konkrétní nezbytná opatření budou vždy v jednotlivých školách záviset na tom, jaké osobní údaje a jakým způsobem se tam zpracovávají. Pro zabezpečení procesů souvisejících s GDPR ve školách připravilo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy pro školy návod, který je zveřejněn na jeho webových stránkách. Problematiku pověření pro ochranu osobních údajů, kterého škola musí mít,

41) vyhláška č. 310/2018 Sb., o krajských normativních

42) § 180 odst. 1 školského zákona

43) § 32a školského zákona

44) § 123 školského zákona

45) § 6 vyhlášky č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání

46) § 5 vyhlášky č. 107/2005 Sb., o školním stravování

47) § 6 odst. 6 vyhlášky č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání

48) § 35ba odst. 1 písm. g) a § 35 bb zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

je vhodné řešit se zřizovatelem školy. Informace o zpracování osobních údajů škola uveřejní například na svém webu.

3. Kam se mohu obrátit pro radu, jestliže budu řešit nějaký aktuální problém z oblasti školství? Doporučujeme kontaktovat odbor školství na příslušném správním obvodu obce s rozšířenou působností (SO ORP), kde působí odborní pracovníci. Výhodou je, že znají správní obvod a měli by umět přesněji poradit. Řada z nich již také pravidelně poskytuje metodickou pomoc zřizovatelům i ředitelům škol celého správního obvodu. Na těchto setkáních je možné vzájemně sdílet problémy, zkušenosti, příklady dobré praxe, získat nové inspirativní nápady a přístupy. Příkladem může být SO ORP Otrokovice nebo Třebíč.

4. Změnilo se ve výše uvedených obecných pravidlech něco zásadního v souvislosti s válečným konfliktem na Ukrajině a příchodem dětí z Ukrajiny do České re-

publiky? Ano. S ohledem na to, že Česká republika je povinná zajistit podmínky pro vzdělávání všem dětem, které legálně pobývají na území České republiky, bylo nezbytné (v tuto chvíli dočasně – do konce školního roku 2022/2023) upravit některá pravidla pro organizaci vzdělávání ve školách v České republice pro děti, žáky a studenty z Ukrajiny, kterým byla udělena tzv. dočasná ochrana. Tyto změny byly pro oblast školství provedeny tzv. Lex Ukrajina, tedy zákonem č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění zákona č. 199/2022 Sb. Aktuální informace v této věci hledejte zejména na metodickém portálu MŠMT.⁴⁹⁾

49) www.edu.cz/ukrajina

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. 310/2018 Sb., (*původní: 492/2005 Sb.*), o krajských normativních
- vyhláška MŠMT č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání
- vyhláška MŠMT č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a náležitostech plnění povinné školní docházky
- vyhláška MŠMT č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisích
- vyhláška MŠMT č. 27/2016., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných
- vyhláška MŠMT č. 107/2005 Sb., o školním stravování
- vyhláška MŠMT č. 108/2005 Sb., o školských výchovných a ubytovacích zařízeních a školských účelových zařízeních
- vyhláška MZ č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých

Literatura a užitečné zdroje

- Česká školní inspekce: <http://www.csicr.cz>
- Českomoravský odborový svazu pracovníků školství: <https://skolskeodbory.cz>
- Český statistický úřad: <http://www.czso.cz>
- Financování regionálního školství: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/reforma-financovani-regionalniho-skolstvi>
- Jednotný metodický portál MŠMT: <https://www.edu.cz>
- Města vzdělávání: <http://mestavzdelavani.cz/>
- Ministerstvo financí: <http://www.mfcr.cz>
- Ministerstvo práce a sociálních věcí: <http://www.mpsv.cz>
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy: <http://www.msmt.cz>
- Národní pedagogický institut: <https://www.npi.cz>
- Organizace školního roku a zápisy do škol: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/organizace-skolniho-roku-2022-2023-v-zs-ss-zus-a-konzervatorich>
- Portál veřejné správy: <https://portal.gov.cz>
- Strategický rámec, Česká republika 2030: <https://www.cr2030.cz/strategie/>
- Úřad pro ochranu osobních údajů: <https://www.uoou.cz>
- Veřejný ochránce práv: <https://www.ochrance.cz/>
- Vybraná legislativa: <https://www.msmt.cz/ministerstvo/urednik>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Jaký je zákonný důvod k přerušení provozu mateřské školy v době hlavních letních prázdnin (tzn. v červenci a srpnu)?

Přerušení provozu mateřské školy je v době prázdnin možné, a to na základě rozhodnutí ředitele mateřské školy po jednání se zřizovatelem a řediteli jiných mateřských škol v obci. Konkrétní důvody přerušení provozu právní předpis pro tyto případy neuvádí, proto mohou být důvody pro přerušeni různé.

S ohledem na to, že poskytování vzdělání je veřejnou službou, lze dovodit, že smyslem ustanovení je zajistit předškolní vzdělání i během letních měsíců a zohlednit přitom efektivitu, resp. ekonomii jeho poskytování (kam lze podřadit čerpání dovolené učitelů, reakci na sníženou docházku). Proto musí být také zveřejněna informace o možnostech a podmínkách zajištění péče o děti v době omezení, resp. přerušeni provozu.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1597>

Je obec povinna předat příspěvek na žáka základní škole v celkové výši nebo o výši rozhoduje zastupitelstvo obce?

Příspěvek na žáka je příjmem rozpočtu obce. Obec jako zřizovatel základní školy nese odpovědnost za její provoz a musí zajistit finančně její chod (stát se podílí na jejich financování jen částečně). Tyto náklady obce představují výdaj z jejího rozpočtu. Rozpočet (včetně příjmů a výdajů) schvaluje zastupitelstvo obce. Tzv. příspěvek na žáka není účelově vázán a je věcí zastupitelstva, jak jeho výši zohlední ve výdajích rozpočtu obce na financování školy.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2755>

Pokud v obci není základní škola a děti s trvalým pobytem v této obci dojíždí do základní školy mimo obec, je tato obec povinna uzavřít se zřizovatelem základní školy smlouvu o spádové škole? Kolik by činila úplata za takovou smlouvu v souvislosti s náklady na žáka? Budou pak muset děti docházet do spádové školy, nebo budou mít možnost si základní školu vybrat?

Není stanovena povinnost takovou smlouvu uzavírat. Pouze v případě, že by se více obcí dohodlo na vytvoření společného školského obvodu zařízení, které zřídí jedna z těchto obcí, nebo v případě, kdy je škola zřízená svazkem obcí, mají dotčené obce povinnost stanovit obecně závaznou vyhláškou příslušnou část školského obvodu spádové školy (§ 178 odst. 1 až 3 školského zákona). Pokud však k takové dohodě nedojde a obec zajišťuje vzdělávání dětí, které mají v dané obci trvalý pobyt, pouze pasivně (tj. tak, že děti chodí do školy v jiné obci), nemusí takovou obecně závaznou vyhlášku vydávat. Úhrady obcím, v jimiž zřízených školách se vzdělávají žáci z okolních obcí, jsou řešeny rozpočtovým určením daní (konkrétně ustanovení § 4 odst. 2 zákona o rozpočtovém určením daní), takže nemáte povinnost sousední obci hradit tzv. neinvestiční výdaje na žáka, jako tomu bylo dřív. Dle § 36 odst. 5 školského zákona mají zákonní zástupci dítěte ze zákona možnost mu zvolit jinou než spádovou školu.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=327>

13 Kultura

Mgr. Marta Husičková

„Kultura předpokládá svobodu, kultura však také svobodu a duchovní totožnost utváří a uchovává.“ (Jan Pavel II.)

Svoboda a duchovní totožnost, kterou utváří a uchovává kultura, nemůže existovat bez nadšenců pro tradice, kulturní aktivity, umění. Takové lidi najdeme všude, a hojně v malých obcích, kde neexistují kulturní střediska, divadla a další kulturní instituce. Vážme si jejich zájmu, vynalézavosti a organizačních schopností! V mnohých obcích si zřídili jako pomocný nástroj kulturní komisi. I zde záleží na lidech, kteří ji tvoří, zda představují funkční kolektiv, který opravdu slouží rozvoji místního kulturního života.



13.1 Sociokulturní potenciál obce

Vaše obec má **sociokulturní potenciál**. Ten totiž vykazuje v různé míře každé územní společenství, a to i to nejmenší. Nejde však jen o aktivity. Kultura v širokém slova smyslu zahrnuje i prostředí, v němž občané žijí. Kulturní vizitkou vaší obce je její čistota, úpravnost ploch a objektů, péče o zeleň. Připomeňme si v této souvislosti existující památky, o které se dlouhá léta nikdo nestaral a kde mnohdy obce nejsou ani jejich vlastníky. Snaha tento stav „narovnat“, vyřešit vlastnictví, může také přispět k sociokulturnímu potenciálu obce.

Po komunálních volbách, kdy se mnohdy změnil vedení obce a složení zastupitelstva, nezřídka nastává situace, že ti, kteří měli na starosti kulturní život, už nechtějí s novými tvářemi spolupracovat, což je samozřejmě pro kulturu v obci velmi špatně. Pak si musíte v zastupitelstvu udělat jasno, na čem vám v kulturně společenském životě obce záleží, mimo jiné i proto, aby neztratil rozmanitost. To se neobejde bez patřičné tolerance pro aktivity, které třeba vás osobně vůbec nelákají.

Zatímco ve městech existují většinou příspěvkové organizace města, které kulturní život města organizují, malé obce se spíše spoléhají na různé spolky (hasiče, sportovce atd.), které organizováním rozmanitých veřejných setkání (často provázených prodejem občerstvení apod.) získávají finanční prostředky, a samozřejmě na místní školy.

Každá obec má již své zaběhnuté akce, ve kterých je dobré pokračovat. Jde třeba o oslavy Vánoc (vánoční jarmarky,

vánoční besídka, rozsvícení vánočního stromu), kterým předchází mikulášská nadílka, plesy pořádané obcí či různými spolky, karnevaly pro děti i dospělé, oslavy Dne matek, hody, poutě. Je velmi důležité se spolky spolupracovat. Pomohou vám i během obecní kulturní akce: zajistí občerstvení (pozor, musí k tomu mít živnostenské oprávnění, jinak vznikne problém), pomohou s organizací (hasiči například jako požární dozor či ochranka).

Kulturně společenský život v obcích obohacují církve, výsledky svých koníčků občas rády předvedou rozmanité skupiny jako např. divadelní ochotníci nebo pěvecké sbory. Jsou tu knihovny, galerie, kina, muzea, kde se již dostáváme k profesionálním kulturním institucím. K těm patří i kulturní střediska (kulturní domy), ve velkých městech pak divadla, která často bývají příspěvkovými organizacemi.

Z praxe: Město Olomouc má jako jednu z příspěvkových organizací Vystaviště Flóra Olomouc. Vystaviště organizuje kromě tradičních jarních a podzimních výstav pro milovníky květin, zeleniny i ovoce například i jarmarky, plesy, odborné semináře, festivaly.

13.2 Kulturní politika obce

Kultura by neměla být „Popelkou“ jenom proto, že věnujeme úsilí například dostavbě školy, rekonstrukci místní komunikace, vybudování kanalizace či vodovodu. Kulturním aktivitám sluší vyváženost. Neměly by se tedy podporovat jen takové, které jsou blízké zejména vedení obce. Ať si v nabídce kulturního dění obyvatelé najdou to, co je zajímavé, co se

jim líbí. A ve společenském životě obce byste měli pamatovat na všechny věkové kategorie. Jiná setkání se pochopitelně líbí dětem, jiná seniorům a mnohá oběma. Je vhodné, abyste v kulturní komisi měli lidi, kteří dovedou potřeby všech odhadnout. Většina obcí má zpracované výhledové programy či jiné strategické dokumenty, které rozvoj kultury zahrnují. Před komunálními volbami často jednotliví kandidáti ve volebních programech o místní kultuře píšou. Záleží tedy na vás, jakými cestami se bude kulturní politika ve vaší obci ubírat.

Společenské akce všeho druhu se neobejdou bez vhodných prostor. Obce někdy jen velmi problematicky opravují megalomanské stavby vzniklé ve druhé polovině 20. století – třeba velké kulturní domy a amfiteátry. Najít kvalitní umělecké pořady za slušnou cenu také není snadné, stejně jako oslovit veřejnost, aby přišla. Vyplatí se tu spolupracovat s regionálními sdělovacími prostředky a nezůstat jen u plakátů. **V poslední době je také naprosto běžné využívat Facebook. Jeho síla je velká obzvláště tehdy, je-li zřízen přímo k určité akci.**

Bez propagace totiž na vaši akci přijdou jenom místní, náklady pak možná budete muset hradit z rozpočtu. Obec nemusí na kulturních aktivitách vydělávat, neměla by však ani prodělávat. Při plánování společenských akcí dbejte i na to, aby byl jejich počet únosný, nepřestřelte to. V menší obci totiž jen těžko najdete dost lidí na to, aby každý týden chodili na nějakou akci.

Z praxe: *V Náměšti na Hané se osvědčilo, že vsadili na děti. V rámci školy podporují činnost dramatického kroužku, z iniciativy maminek založili „hanácký króžek“. Děti se v něm učí nejenom hanácky, ale také tančí a zpívají. Podporují zde také činnost poboček základní umělecké školy – hudební i výtvarné. V mateřské škole pak funguje keramická dílna, kam chodí děti i dospělí. V Náměšti se zkrátka soustředili na smysluplné trávení volného času, aby děti neseděly u počítačů, ale podílely se na kulturním dění. Mají vyzkoušeno, že na akcích, kde vystupují děti, je vždy plný sál. Navíc předpokládají, že si z dětí vychovají aktivní účastníky kulturního života v obci. Místní akční skupina region HANÁ se sídlem v Náměšti na Hané, jejímiž členy jsou individuální členové (podnikatelé i fyzické osoby), ale také 49 obcí, vydává každoročně stolní kalendář. Ten je vždy zaměřen na nějaké téma. Obce prostřednictvím tohoto kalendáře propagují své akce a díky tomu je kalendář velmi populární.*

Podle zákona o obcích obec v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi vytváří **podmínky pro uspokojování potřeby informací, výchovy a vzdělávání a celkového kulturního rozvoje**. Připomeňme, že součástí kultury obce je i **kultura menšin**, pokud v dané lokalitě nějaké jsou.

13.3 Obec a kulturní zařízení

Jak už bylo řečeno, bez prostor, kde lze organizovat různé akce, je obtížné kulturu rozvíjet. Ano, existují různé areály v přírodě s pódii, lze si objednat velkoprostorové stany s pódii,

vždy je ale dobré mít k dispozici místo, kde setkávání obyvatel nemohou ohrožovat rozmry počasí.

Nelze srovnávat možnosti malých obcí s městy. Ve městech jsou kulturní instituce, které zřizuje město jako svou příspěvkovou organizaci či organizační složku, akciovou společnost apod. Vedle obcí se mohou stát zřizovateli kulturních institucí kraje, stát, církve, soukromé subjekty. V malých obcích se často zvláštní kulturní subjekty ani nezřizují a rozvoj kulturního dění má na starosti kulturní komise. Není tomu tak ale všude.

Knihovny

Úctyhodnou tradici knihoven, které už od 19. století tvořily základní kulturní zázemí obce, podporuje zákon¹. Je pochopitelně rozdíl mezi knihovnami ve velkých městech, kde mohou knihovnu zřizovat nejen města, ale i kraje, a knihovnou v malé obci. Jedno však knihovny všech typů mají společné. Podle svých možností organizují aktivity, které nejsou spojeny jenom s půjčováním knih. Bývají místem autorského čtení, i v malých obcích už je v knihovnách volně přístupný internet, v mnohých je i informační centrum. Knihovny jsou také místem pořádání tematických výstav.

Pro knihovny, kde knihovník/knihovnice není zaměstnán(a) celoročně a půjčuje knihy například dvakrát za týden, je velmi důležité, že se mohou opírat o pomoc profesionálních knihoven. Ty jsou s malými knihovnami propojeny prostřednictvím celoroční výměny knih a s nimi také řeší revizi knihovnických fondů.

K tomu, aby se i knihovny v malých obcích rozvíjely, přispívá i hodnocení knihoven v rámci soutěže Vesnice roku. Přihlásí-li se vaše obec do této soutěže, porota ohodnotí kvalitu práce vaší knihovnice/vašeho knihovníka a vybavení knihovny. Díky této soutěži se vaše knihovna může dostat na vyšší úroveň.

Muzea

Stejně jako u knihoven platí pro muzea zákonné normy² a existují různé typy těchto institucí. Muzea zřizovaná krajem, státem, obcí. Muzea státní mají velké sbírkové fondy nesmírné hodnoty většinou zapsané v Centrální evidenci Ministerstva kultury. Muzea obecní se často specializují na dějiny obcí, ve kterých vznikly, či na přírodní bohatství dané lokality. Ve svých sbírkách uchovávají zajímavé archeologické nálezy z katastru obce, kopie významných listin, které zachycují důležité okamžiky v historii obce, často také život významných rodáků atd. Sbírkou obecních muzeí bývají důležitým zdrojem pro tvůrce dějin obce. Každá obec chce mít své dějiny sepsané především při příležitosti významného obecního výročí (například výročí první písemné zmínky o obci).

- 1) zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon), a vyhláška č. 88/2002 Sb., k provedení zákona č. 257/2001 Sb.
- 2) zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně dalších zákonů, a vyhláška Ministerstva kultury č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb.

***Z praxe:** Obec Drahanovice opravila kulturní památku Černou věž. V prostorách této památky jsou exponáty vztahující se k historii obce. Vzniklo tak malé obecní muzeum. Představitelé obce se však nespokojili jenom s tím. Úpravou okolí věže připravili prostory pro různé kulturní akce, konají se zde i svatební obřady.*

Kulturní a informační centra

Jde o různorodou směsici zařízení nabízejících rozmanité aktivity od vzdělávacích kurzů přes zájmové kroužky až po výlety, společenské akce, besedy, koncerty, představení, výstavy, zájezdy, festivaly. Informační centra bývají i samostatná, všestranně informují o dané lokalitě, a to především turisty a návštěvníky.

Rozdíly mezi informačními centry jsou velké. Ve velkých městech, ale i v památkových objektech jsou většinou certifikovaná turistická centra označena zelenobílou cedulí s nápisem TIC. Pracovníci TIC musí procházet každoročně školeními, díky tomu jsou jejich služby profesionální. Turistická informační centra jsou sdružena v organizaci ATIC.

Galerie

Jsou většinou ve velkých městech, nemusí to tak však být. Tak třeba zmíněná obec Drahanovice přebudovala bývalý kostel Církve československé husitské v galerii U kalicha. V galerii probíhají aktivity typické pro galerii, ale i koncerty apod. A nezapomínejme na soukromé iniciativy. Mnozí místní výtvarní umělci sídlí na venkově mohou občas nebo pravidelně otevírat veřejnosti své ateliéry nebo pořádat v příhodném místě výstavy.

Divadla

Jsou opravdu doménou velkých měst a o jejich kulturním přínosu není třeba se rozepisovat. V obcích pěstují dramatické umění amatéři, kteří mají své zázemí v kulturních domech či vhodných sálech.

Kina

Doba přestala kinům přát, většina zanikla i vlivem digitalizace. Velkou konkurencí pro kina v menších obcích jsou multikina a samozřejmě televize. Někde ale výběr filmů i kvalita techniky přivádějí diváky zpět. A nově rekonstruované kinosály zdaleka neslouží jen k občasnému promítání, ale hojně se využívají i k jiným společenským aktivitám.

I když existují multikina a televize, v době letních prázdnin a dovolených se stala v mnoha obcích velmi populární tzv. letní kina. Můžete si objednat firmu, která k vám přijede s promítacím plátnem, promítačkou a bude vám promítat vámi vybrané filmy. Některé obce si pořizují promítací přístroje i plátna samostatně (většinou se jedná o města, která mají kulturní střediska se zaměstnanci). Repertoár letního kina je třeba volit tak, aby filmy mohly sledovat i děti. Na výběru filmů je závislá návštěvnost letního kina, na rozhodnutí samosprávy pak je, zda vstupné bude dobrovolné a alespoň částečně pokryje náklady s půjčením a promítáním filmů.

Spolky

Spolky hrají významnou roli ve společenském životě obce. Pořádají, a to bez ohledu na své zaměření, plesy a taneční zábavy a jsou důležitými pomocníky při organizaci kulturních aktivit obce. Pro rozvoj kulturního života je spolupráce se spolky naprosto nezbytná. Zvláštní místo zaujímají **tělovýchovné organizace** přispívající k ušlechtilému trávení volného času a zdravému životnímu stylu. Také tělovýchova potřebuje vaši podporu v zastupitelstvu. Pozor však – i zde platí, že například fotbalisté by neměli převládat ve svých požadavcích menšího sportu a kulturu.

13.4 Ochrana památek a jejich regenerace

Je potěšitelné, jak v posledních letech mnoho obcí a měst zkrásnělo, a to včetně kulturních památek. Zanedbané střechy, fasády, někdy i ruiny prodělaly nákladné rekonstrukce. Za přispění státu³ a hlavně obcí zdobí nyní památky náměstí a ulice. K vytváření dobrého vztahu občanů ke svému bydlišti jsou mimořádně významné tzv. **památky místního významu**. Mnohdy sice nedosahují takových hodnot jako kulturní památky chráněné zákonem o státní památkové péči, jsou ale neodmyslitelnou součástí historického prostředí obcí a významně utvářejí obraz místa. Jde především o různé křížky, drobné kapličky, památníky padlým a podobně. V péči o ně mají obce nezastupitelné místo.

Vaše zastupitelská role se tu nevyčerpává jen péčí o hmotné kulturní dědictví. Měli byste podporovat též zdravý místní patriotismus a historické povědomí obyvatel. Nabízí se třeba Mezinárodní den památek a sídel, Mezinárodní den muzeí, Dny evropského dědictví apod. Pro tyto účely existují i finanční zdroje mimo naši republiku – Evropské strukturální fondy a fond Finančního mechanismu EHP/Norska.⁴

13.5 Kroniky obcí

„Každá obec vede kroniku obce, do níž se zaznamenávají zprávy o důležitých a pamětihodných událostech v obci pro informaci a poučení budoucím generacím.“ To praví příslušný zákon⁵. I ta nejmenší obec musí mít na zřeteli důležitost uchování paměti skutků pro budoucnost. Máme-li vést kroniku, ať už ručně na papíru či elektronicky s přílohami obrazovými, písemnými nebo zvukovými, v prvé řadě musíme mít **kronikáře**.

3) Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón, Podpora obnovy památek prostřednictvím obcí s rozšířenou působností, Program záchrany architektonického dědictví, Program péče o vesnické památkové rezervace, vesnické památkové zóny a krajinné památkové zóny, Program restaurování movitých kulturních památek, Podpora pro památky UNESCO, Kulturní aktivity v památkové péči, Havarijní program – vše na webu Ministerstva kultury www.mkcr.cz.

4) www.mkcr.cz

5) zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí

Psát kroniku vyžaduje člověka schopného nejen události kultivovaně zaznamenávat, ale také vyhledávat a třídit podle významu. Kronikář může vnášet do zápisů svůj osobitý styl, avšak nesmí upravovat vyznění událostí jen podle svého názoru. I na to jistým způsobem zákon pamatuje, protože o obsahu zápisu rozhoduje obec, a dokonce i občané obce nad osmnáct let mají právo se k zápisům vyjádřit, případně navrhnout opravy. Obec pak může na základě návrhů zápis změnit. Nemávejte nad zápisy v kronice rukou. Budoucí generace může posuzovat vaše činy právě z nich. Kronikáře proto vybírejte uvážlivě. A protože jeho práce rozhodně není snadná, nezapomeňte ji ocenit nejen morálně, ale podle možností též finančně.

***Z praxe:** Je opravdu štěstím pro obec, ujme-li se funkce kronikáře osvědčená osoba se silným vztahem k danému místu, která ctí hodnotu objektivního slovního či obrazového dokumentu a je navíc nadána formulační schopností, potřebnou tolerancí a nadhledem. Takovou osobnost byste si měli v obci považovat. Je také vhodné prezentovat práci kronikáře/kronikářky při různých akcích zahrnujících historická ohlédnutí na místní události a rozhodnutí. Jistě, k ideálu mají některé kroniky a jejich tvůrci daleko. Do náročné činnosti se nikdo nehrne a s výběrem vhodných kandidátů jsou potíže. Přesto existují skvělé příklady, třeba úctyhodná práce dlouholeté kronikářky obce Mrač ve Středočeském kraji. Takovými se inspirujte.*

13.6 Financování kultury z obecního rozpočtu

Objem prostředků na kulturu v obecním rozpočtu záleží na tom, zda obec přímo zřizuje kulturní zařízení, nebo zda pouze přispívá na některé činnosti zařízením jiným. **Nepřímo** mohou z rozpočtu obce plynout peníze na kulturu a tělovýchovu formou příspěvku neziskovým organizacím (spolkům, nadacím 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 kulturními akcemi, které organizují obcí ustavená zařízení, a akcemi, jež pořádají jiné subjekty. Nicméně kultura, o kterou se stará pří-

mo obec, se ve srovnání s jinými subjekty nesmí v rozpočtu ztrácet.

Při financování kultury lze využívat **grantů**, které vypisují různé resorty, zvláště Ministerstvo kultury. Obec může zprostředkovat dotace na obnovu památek pro soukromé majitele a církev. Mnoho krajů také vyhláší své vlastní granty na kulturní a sportovní aktivity. Některé dotační tituly můžete najít i mezi granty Evropské unie. Přitom se významně uplatňuje spolufinancování.

Když je řeč o financování kultury z veřejných a jiných rozpočtů, musíme zmínit financování veřejných a jiných rozpočtů prostřednictvím kultury. Kultura totiž peníze nejen spotřebovává, ale také **generuje**, a to přímo (kolik peněz ponechají či utratí například návštěvníci hudebního festivalu na území obce, turisté při návštěvě památek apod.) i nepřímo. Nespočítáme třeba, kolik prostředků ušetří obec na opravách obecního mobiliáře a dalších zařízení díky organizování tzv. volnočasových aktivit mládeže. Uvažujeme tedy o kultuře i o ekonomické komoditě. Promyšlená investice do kulturního a historického bohatství místa se vyplatí.

Časté otázky

- Musí vést obec obecní (městskou) kroniku?** Ano, zákon o kronikách obcí tuto povinnost zmiňuje už ve svém úvodním ustanovení.
- Vlastní-li obec sbírku přírodnin či lidských výtvorů (dokladů historie), musí požádat o její zapsání do Centrální evidence sbírek?** Musí, ukládá jí to příslušný zákon⁶. Pokud sbírku spravuje příspěvková organizace obce, je povinna požádat o zápis ona.
- Musí obec zřizovat knihovnu?** Nemusí, zákon o obcích ani knihovní zákon jí to neukládají. Nicméně provozování knihovny lze obci doporučit. Knihovny poskytují veřejné knihovnické a informační služby, které podle knihovního zákona spočívají také ve zprostředkování informací z vnějších informačních zdrojů, zejména informací ze státní správy a samosprávy.⁷

6) zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně dalších zákonů

7) § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon)

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon)
- zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- vyhláška č. 88/2002 Sb., k provedení zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb
- zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně dalších zákonů
- vyhláška Ministerstva kultury č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů

- 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

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Musí vést obec obecní kroniku?

Každá obec má v souladu se zákonem o kronikách obcí povinnost vést kroniku obce, do níž se zaznamenávají zprávy o důležitých a paměťhodných událostech v obci pro informaci i poučení budoucím generacím. Kronika může být vedena jako ručně psaná kniha s číslovanými listy nebo v elektronické podobě s následným tiskem číslovaných listů po uzavření každého kalendářního roku na trvanlivém papíře určeném pro dokumenty, které se zajistí vazbou. Zápis do kroniky se provádí nejméně jedenkrát za kalendářní rok. O obsahu zápisu rozhoduje obec.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=915>

Může si obec najmout dlouhodobě sál kulturního zařízení? Je v kompetenci starosty obce uzavřít nájemní smlouvu, pokud zastupitelstvo stanoví podmínky nájmu?

Ano, obecně je možné, aby si obec pronajala, především za účelem uspokojování potřeb svých občanů, i nemovitě věci, které jsou ve vlastnictví fyzických či právnických osob. Při tom by se samozřejmě měla řídit i povinností účelného a hospodárného nakládání se svým majetkem. Jelikož zákon o obcích nevyhrazuje tuto pravomoc zastupitelstvu, jedná se o tzv. zbytkovou pravomoc rady, je tudíž možné, aby o této záležitosti rozhodl starosta obce, není-li v obci rada obce volena. Zastupitelstvo si logicky tuto pravomoc či alespoň její část může vyhradit.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2687>

Občan se na obec obrátil s dotazem, proč není ze strany obce schvalován plán kulturních akcí. Plán kulturních akcí byl pouze informačně předložen zastupitelstvu obce. V návrhu rozpočtu, jež je schvalován každý rok je s finančními prostředky na kulturní akce počítáno.

Kulturní plán obce je ve své podstatě nezávaznou koncepcí pro uskutečňování kulturních akcí, které jsou (spolu)pořádány obcí. I když tento podklad vytváří předpoklad pro další právní jednání, nejedná se zpravidla o právní jednání jako takové, jelikož jím ještě obec nevstupuje do konkrétního smluvního vztahu ani tento smluvní vztah nijak nemění, nýbrž pouze deklaruje, že určité akce má záměr pořádat. Z tohoto důvodu si tedy obec může (ale nemusí) obecně stanovit, že v určitém termínu se bude konat určitá akce, nicméně takové rozhodnutí zpravidla ještě nevytváří smluvní vztah mezi obcí a organizátorem akce či jinými smluvními partnery obce. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že v rozpočtu obce mohou být finanční prostředky na konání kulturních akcí obecně vyčleněny v rámci schvalování rozpočtu jako takového (ani toto vyčlenění nelze považovat za rozhodnutí o konání akce, pouze se jedná o rozpočtové zajištění, které naplněno být může, ale nemusí).

Právní jednání směřující k zajišťování jednotlivých naplánovaných kulturních akcí jsou výkonem samostatné působnosti obce a konkrétně půjde prakticky výhradně o právní jednání spadající do tzv. zbytkové pravomoci rady obce. To bude platit též pro schválení daného plánu.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2939>

14 Životní prostředí

Ing. Olga Dočkalová

At' už je vaše obec velká či malá, vždy musí řešit nakládání s odpady od občanů, ochranu ovzduší, půdy, vody a zvířat nebo rostlin. Jak osvědčení jste vy, zastupitelé, tak kvalitní je i péče o tuto velmi důležitou součást života lidí. Nejen moderní metody a nástroje, ale i vůle místních obyvatel chovat se ohleduplně k okolí určuje úroveň životního prostředí. Výdaje obecního rozpočtu v této oblasti bývají jednou z nejvýznamnějších položek. A nejde přitom jen o naplňování povinností výslovně uložených zákonem či o „bašení“ problémů vzniklých ze dne na den, ale jde i o prostředky vynakládané v zájmu budoucích generací. Rychlá a levná řešení záležitosti životního prostředí bývají často velmi krátkozraká a v mnoha případech se v konečném důsledku velmi prodražila. Ne nadarmo jsou základními principy při ochraně životního prostředí prevence, předběžná opatrnost a náprava co nejdříve u zdroje příčiny problému. Každé řešení proto velmi pečlivě zvažujte, využijte pomoci odborníků a vnímejte názory veřejnosti.

14.1 Odpady

Každý občan bez výjimky produkuje odpady. Každá obec a město, tedy i vaše, má jako jednu ze základních povinností postarat se o odpady vyprodukované v místních domácnostech. Od 1. ledna 2021 je v platnosti nový **zákon o odpadech¹**, který je pro tuto oblast základním předpisem. Přizpůsobuje se změnám právní úpravy nastavené Evropskou unií. K zákonu byla vydána vyhláška o podrobnostech nakládání s odpady, dále je vydán formou ministerské vyhlášky tzv. Katalog odpadů a je vydána řada metodických pokynů a odborných doporučení.²

14.1.1 Plány odpadového hospodářství

Obec nebo město má možnost nakládání s odpady napláňovat, a to formou **Plánu odpadového hospodářství (POH)**. Tento dokument schvalovaný obvykle zastupitelstvem obce má obsahovat analýzu dosavadní situace nakládání s odpady (zejména současně i předpokládané množství produkovaných odpadů, možnosti jeho využití v obci a jeho okolí) a na základě toho formulovat návrhy opatření ke zvýšení využití odpadů jako materiálové nebo energetické suroviny. To znamená určit potřebné investice (systémy sběru a svozu, zařízení aj.), způsoby nakládání s odpady aj. POH kraje musí být v souladu s POH státu.³



14.1.2 Systém obce nakládání s odpady

Obec je **původcem a vlastníkem odpadu** od okamžiku, kdy osoba odloží odpad na místo obcí k tomuto účelu určenému. Obec je **povinna přebrat veškerý komunální odpad (KO) od nepodnikajících fyzických osob** (výjimka nastává v případě, kdy obec zavede poplatek za odkládání komunálního dopadu z nemovité věci na základě kapacity soustředovacích prostředků dle zákona o místních poplatcích⁴, pak je povinna přebírat směsný komunální odpad v množství odpovídajícím kapacitě těchto soustředovacích prostředků). Obec je následně odpovědná i za způsob využití, resp. odstranění odpadů odložených v rámci jejího systému.

- 1) zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů
- 2) Jejich seznam je na webové stránce Ministerstva životního prostředí www.mzp.cz v části Legislativa.
- 3) § 97 a následující zákona o odpadech
- 4) § 10d a násl. zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Směsný komunální odpad

Co se v obci nevytřídí na tříděné složky (zejména papír, plast, sklo, kovy, jedlé oleje a tuky, rostlinný bioodpad, textil), je tzv. **směsným (zbytkovým) komunálním odpadem (SKO)**. Ten tvoří v současnosti zhruba **55–60 % běžné produkce odpadů z domácností**. Z něho okolo 60–70 % (záleží na regionu a dostupných kapacitách ke svozu a zpracování vytríděných odpadů) končí na skládkách odpadů, část se ho využívá pro výrobu elektrické či tepelné energie v **zařízeních pro energetické využití odpadů (ZEVO)**.

Z hlediska výše skládkovacího poplatku a uplatnitelné „třídící“ slevy⁵, musí obec v průběhu roku **sledovat přesné množství**, které uložila na skládku nebo na více skládek. Za obec může provádět evidenci svozová firma na základě pověření ve smlouvě o dodávkách služeb v odpadovém hospodářství. Obec poté musí dokládat množství odpadů, které uložila na skládce mimo služby prováděné svozovou firmou.

Tříděný odpad

Evropské předpisy a tím i zákon o odpadech zásadně požadují posilování třídění a materiálového využití komunálních odpadů od občanů, aby tím bylo docíleno co nejvyšší cirkulace již použitých (druhotných) surovin a omezení využívání primárních surovin těžených přímo v přírodě. I proto je nutností, aby obce a města intenzifikovaly způsoby třídění odpadů od občanů a omezovaly směsný komunální odpad. K tomu vede mj. pravidelné sledování a vyhodnocování vytríděných složek KO a přehled o počtech a umístění sběrných nádob, o jejich zaplněnosti a frekvenci svozu a jejich výtečnosti.

Všechny vytríděné 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.

Obce od r. 2025 **mají povinnost vytrídít** recyklovatelné složky (tj. plast, papír, sklo, kovy, textil, rostlinný bioodpad, jedlé oleje a tuky) alespoň v poměru 60 % z celkového množství KO (od r. 2030 alespoň 65 %, od r. 2035 alespoň 70 %). Při nesplnění těchto procentních kvót hrozí obci sankce od státu, a to až do nápravy nezákonného stavu.

Povinnost obcí – určení míst pro oddělené soustředování KO

Celoročně zajistit sběr biologického odpadu rostlinného původu ze zahrad (zejm. tráva, listí) a domácností (zbytky z přípravy jídel), pokud není v obci zavedeno komunitní kompostování. Dále papír, plast, sklo, kovy, jedlé oleje a tuky a od roku 2025 také textil.

Minimálně 2x ročně zajistit sběr velkoobjemových odpadů (např. nábytek) a nebezpečných odpadů (např. barviva, chemikálie, léčiva). Tyto druhy odpadů musí obec, kde není sběrný dvůr, řešit alespoň formou mobilního svozu a sběru

od občanů a s pomocí odborné (oprávněné) firmy je legálně odstranit.

Obec může nastavit tento systém odpadového hospodářství prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, v níž zejména stanoví, na jaké druhy jsou občané a návštěvníci obce povinni třídít komunální odpad, do jakých nádob a na jakých místech ho odevzdávat, případně v jakých termínech. Pokud obec vyhlášku nevydává, musí takový systém nastavit rozhodnutím příslušného orgánu obce (obvykle starosta nebo rada svým rozhodnutím vyvěšeným na úřední desce) a průběžně veřejně jej sdělit jeho uživatelům.

Další povinnosti obce

Informovat občany nejméně 1x ročně o systému nakládání s komunálním odpadem v obci, o celkové hmotnostní produkci odpadů, třídění jednotlivých složek a ekonomických ukazatelích tohoto systému (celkové náklady, příjmy z poplatků, příjmy z odměn od spolupracujících subjektů, např. EKO-KOM, kolektivní systémy na zpětný odběr vysloužilých elektrovyrobků). Občany lze informovat prostřednictvím zpravodajů, informace na úřední desce nebo způsobem umožňujícím dálkový přístup (např. webové stránky).

Zákon upravuje také **školské sběry** papíru, plastů nebo kovů z domácností. Škola je vlastníkem odpadů, ale obec je jeho původcem (vzniká od nefyzických podnikajících osob na území obce v organizaci, kterou zřizuje obec). Škola **má povinnost** předat své obci, na jejímž území se nachází, **údaje o hmotnosti převzatých druhů odpadů** a zároveň o zařízeních určených pro nakládání s odpady, kterým převzaté odpady předala, za předchozí kalendářní rok.

***Z praxe:** Svaz měst a obcí ČR podporuje nejen třídění odpadů, ale i další způsoby jejich využití, např. energetické využití, jelikož jde o jeden z možných a ověřených způsobů nakládání s odpady obvyklý v jiných vyspělých zemích Evropy (např. Rakousko, Německo, Švýcarsko, Švédsko, Nizozemsko aj.).*

Odpady od občanů se sbírají několika způsoby. Tříděný odpad mohou občané standardně odevzdat do barevných kontejnerů s větším objemem (plast – žlutý, papír – modrý, barevné sklo – zelený, čiré sklo – bílý, kovy – šedivý, bioodpad – hnědý), které obce umísťují na veřejná prostranství. Popřípadě podle místních zvyklostí přidělují do domácností zvláštní nádoby s menším objemem – popelnice, a stanovují dobu a frekvenci jejich svozu. Rostlinný bioodpad lze rovněž odkládat na obcí určené místo (plochu), obdobně jako u velkoobjemového a stavebního odpadu, vždy však musí odpad průběžně odvézt k ekologickému zpracování příslušná firma. Nebezpečný odpad musí naopak přijít pouze do speciálního uzavřeného kontejneru nebo ho lze předat specializované firmě.

Způsob a frekvenci sběru komunálních odpadů, tj. velikost a druh nádob, četnost svozu, druhy tříděných odpadů si určuje každá obec sama podle svých podmínek. Poměrně rozšířený způsob sběru a třídění odpadů ve městech a obcích

5) § 103 a následující a příloha č. 9 zákona o odpadech

představuje **sběrný dvůr** s obsluhou. Jde o osvědčený a efektivní způsob, který má sice na počátku nároky na vyšší vstupní náklady (zejména je třeba vhodně velká a dopravně přístupná plocha, vybavení sběrnými nádobami, zázemí pro obsluhu), ale z dlouhodobého hlediska se tato investice vyplácí. Občané vaší obce mohou v tomto dvoře odevzdat téměř veškeré odpady, které vyprodukují.

Minimalizuje se tak riziko, že by je odkládali na jiná, nevhodná místa, například do škarpy, lesů, potoků, což je zakázáno a přísně trestáno. V takovém případě jde totiž o nepovolenou tzv. **černou skládku**, za což může být její viník v případě odhalení potrestán pokutou podle zákona o odpadech a zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Pachatele se však většinou nepodaří odhalit a vaše obec fakticky musí takovou černou skládku objevenou na svém území odstranit na své – dost často nevratné – náklady. Nejde o zákonnou povinnost obce, ale obec tím vyřeší v rámci obecné odpovědnosti za správu území tento problém. Jinak by totiž černá skládka mohla i nadále hyzdit danou obec, případně by se mohla i rozrůstat a problém by se zvětšoval, zejména pokud by obsahovala nebezpečné odpady. Takové situaci lze předejít také tím, že se na území obce umístí veřejné odpadkové koše, aby nejen občané, ale zejména návštěvníci a turisté neměli tendence své odpadky odhazovat do přírody, a tím vytvářet potenciální černou skládku.

Místa s frekventovaným nebo potenciálním výskytem černých skládek lze z preventivních důvodů sledovat pomocí systému kamer či fotopastí, vhodná je rovněž namátková kontrola takových míst pracovníky obce. Provozovat kamerový systém je však obec oprávněna toliko za účelem ochrany vlastního majetku, nikoli za účelem předcházení a odhalování pouliční kriminality, vandalismu apod. Oprávnění provozovat kamerový systém za účelem dohlížení na veřejný pořádek, vyšetřování a odhalování přestupků je oprávněna obecní policie (vedle Policie ČR). Problematiku instalování kamerového systému je vhodné konzultovat s Ministerstvem vnitra nebo Úřadem pro ochranu osobních údajů.

14.1.3 Jak nakládání s odpady financovat a jak zajistit fungování odpadového hospodářství

Nejen z rozpočtu obce, ale i s pomocí vašich občanů lze krýt náklady na odpadové hospodářství. Zákon o místních poplatcích připouští **dvě formy**, jak vybírat peníze od obyvatel. Obec si musí vždy pro své území vybrat **pouze jeden způsob**, nelze je kombinovat.

První z nich, nejobvyklejší (využívá jej zhruba 2/3 měst a obcí), je **poplatek za obecní systém odpadového hospodářství – tzv. paušál za osobu nebo také za obslužnost**. 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 fyzická osoba k trvalému pobytu, a to pro daný rok, přičemž jeho horní hranice je dána zákonem na **1 200 Kč**. Občan s trvalým pobytem i vlastník nemovitosti platí **roční poplatek stanovený obecně závaznou vyhláškou, která určuje nejen výši, ale i formu a splatnost poplatku**. Obec může také stanovit **osvobození od poplatku**

nebo úlevy na poplatku (pro vybrané skupiny obyvatel – např. senioři, děti v roce narození apod.).

Vůči celkovým nákladům na odpady lze postavit i příjmy, například z příspěvku na podporu třídění odpadů poskytovaného autorizovanou obalovou společností EKO-KOM, a. s., či jiných organizací, které podporují třídění odpadů nebo spolupracují s obcí (například při zpětném odběru elektrozařízení – ASEKOL, Elektrowin, Ekolamp, Ecobat, REMA, RETELA aj.). I to ovlivňuje rozhodnutí zastupitelstva o konečné výši poplatku na jednoho občana. **Zastupitelstvo má totiž možnost využít maximální hranice, nikoliv povinnost stanovit poplatek za odpady co nejvyšší**. Rovněž tak zastupitelstvo může stanovit plné či částečné osvobození z povinnosti hradit poplatek pro některé skupiny obyvatel, například pro držitele průkazu ZTP/P.

Druhou formou zpoplatnění služeb pro občany za jejich odpady je podle zákona o odpadech **poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci**. **Poplatníkem je** opět fyzická osoba, která má v nemovité věci bydliště nebo vlastník nemovitosti, kde nemá bydliště žádná fyzická osoba. Při **minimálním základu dílčího poplatku 10 kg/měsíc/občan** nebo 60 litrů/měsíc/občan a při nastavení max. sazeb poplatku 6 Kč/kg nebo 1 Kč/litr může být stanoveno 720 Kč/rok. **Tento poplatek, odvozuující se od reálné produkce odpadů v dané obci, může obec stanovit trojím způsobem:**

- 1. Poplatek za hmotnost odpadu** – občané platí za skutečně vyprodukované kilogramy směšného KO;
- 2. Poplatek za kapacitu nádoby** – občané platí za svoz nádoby směšného KO podle jejího max. objemu, tj. jako by měli vždy plnou nádobu a nechali ji pokaždé vyvézt;
- 3. Poplatek za kapacitu soustředovacích prostředků** – stanovení potřebné kapacity objemu nádob v litrech vs. frekvence svozu. Není určeno, z jakých nákladů by se měl poplatek stanovit. Mohou se zde ale promítnout všechny náklady na odpadové hospodářství obce a je jen na obci, jakou výši stanoví.

Odpady, které občané odevzdají na určená místa, do nádob nebo do sběrného dvora, se musí v souladu se zákonem o odpadech **zpracovat (využít) nebo odstranit**. To v drtivé většině případů obce zabezpečují ve spolupráci s odbornou firmou. Obec si ji vybírá podle svých požadavků a potřeb a za poskytované služby jí platí. Podmínky a způsob výběru takové firmy podléhají zákonu o veřejných zakázkách⁶. O veřejných zakázkách pojednává 6. kapitola této příručky.

Další možností je zřídit si svou nebo ve spolupráci s jinými obcemi technickou komunální společnost. Jde o řešení, které se už uplatňuje v jiných evropských zemích v oblasti vodohospodářství a v turistickém ruchu. Funguje ale už i v některých regionech České republiky, například na jižní Moravě, na Vysočině a na Plzeňsku. Jde o dobrovolnou cestu na principu tzv. **meziobecní spolupráce**, jak ji předvídá i zákon o obcích. Díky tomu pak mohou obce splnit snadněji a s menším nákladem řadu administrativních i věcných regulací daných zákonem o odpadech nebo evropskými předpisy. Obec

6) zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

poté mají rozhodující vliv na chod společnosti a přehled o fungování svého odpadového hospodářství. Je zde uplatněn tzv. **princip „in-house“ výjimky**, která opravňuje zadavatele postupovat mimo režim zákona o veřejných zakázkách. Což znamená, že se za zadání veřejné zakázky nepovažuje uzavření smlouvy, kterou uzavírá veřejný zadavatel s jím ovládanou právní osobou jako dodavatelem.

14.1.4 Orgány odpadového hospodářství

Jak stanovuje zákon⁷, veřejnou správu v odpadovém hospodářství vykonávají zejména Ministerstvo životního prostředí, Česká inspekce životního prostředí, Celní správa, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zemědělství, Policie ČR, Celní správa aj. Základní působnost však mají zejména **obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady**, které vedou celou řadu řízení a evidencí. Například povolování provozu **výkupu odpadů, kompostáren či bioplynových stanic** podléhá souhlasu krajského úřadu, přičemž obec je účastníkem řízení o vydání povolení k provozu takového zařízení. Tím je v určité míře zajištěno, že obec, na jejímž území má takové zařízení působit, může sdělit své podmínky na jeho provozování a v případě povolení tak jeho činnost zohlednit při nastavování parametrů obecního systému nakládání s odpady (například kompostárny a bioplynové stanice, zpracovatelské kapacity na tříděný odpad).

Je tedy především na vás, zastupitelích, abyste rozhodovali, jaké dobré a k přírodě šetrné nakládání s odpady podporovat, v jaké míře se ve vaší obci bude odpad třídít 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.

14.2 Voda

Při hospodaření s vodou je nutné vycházet především z přírodních podmínek, ve kterých se obec nachází. Obec může být ohrožena jak krátkodobým nadbytkem vody – povodněmi a záplavami, tak i jejím dočasným nebo dlouhotrvajícím nedostatkem – suchem.

14.2.1 Plány rozvoje vodovodů a kanalizací

Výstavba vodovodů a kanalizací se odvíjí od základního koncepčního dokumentu – **krajského plánu rozvoje vodovodů a kanalizací**. Plánujete-li výstavbu vodovodu nebo kanalizace, podívejte se u příslušného krajského úřadu, zda je takový záměr pro vaši obec v tomto plánu zaznamenán. Bez toho by nebylo možné získávat souhlasná stanoviska některých dotčených orgánů a rovněž dotační podporu, pokud si ni obec na výstavbu chce žádat.

14.2.2 Pitná voda

Zásobování obyvatelstva pitnou vodou patří mezi priority zejména středních a větších obcí. Naprostá většina obcí a měst

v ČR (zhruba 95 % obyvatel ČR v roce 2021) má možnost získávat pitnou vodu z vodovodů, jejíž dodávky se pečlivě hlídají a kontrolují v souladu s hygienickými normami. V menších obcích se obyvatelé často zásobují vodou ze soukromých studní, což přináší pro uživatele nezbytné nároky. Především by měli mít povolení k odběru podzemních vod ze studně, také by měli alespoň jednou za rok kontrolovat kvalitu vody ve studni a pravidelně studny udržovat, v případě nepříznivých výsledků je i sanovat. Za odběr vody z vodovodu má jeho provozovatel právo vybírat úplatu – vodné, které se stanovuje zejména na základě ročních provozních nákladů.

Vodní zdroje, zvláště k zásobování obyvatelstva pitnou vodou do vodovodu, jsou velmi cenné. Proto jsou ze zákona o vodách chráněny a jejich okolí vymezují ochranná pásma, kde jsou některé činnosti zakázány.⁸ Za každý odebraný kubík pitné vody z povrchových či podzemních zdrojů pitné vody se hradí úplata, ať již poplatek (podzemní zdroje) nebo cena (z povrchových zdrojů). Jde o nemalou částku, která se promítá do nákladů na provoz. Útěchou může být, že se z těchto akumulovaných prostředků financují veřejně prospěšná opatření – z poplatků za odběr podzemních vod podporují jejich příjemci, tj. kraje, výstavbu vodovodů a kanalizací, z vybrané ceny za odběr povrchové vody spolufinancují příjemci, tj. státní podniky povodí, údržbu vodních toků v celém státě včetně realizace a údržby protipovodňových opatření.

14.2.3 Odpadní vody

Kromě dodávek vody je logické, že by obec měla mít nastavené řešení **likvidace odpadních a srážkových vod**. Splaškové odpadní vody jsou vody z domácností (z kuchyně, ze sociálních zařízení, z praní aj.), srážkové vody jsou vody z deště, stékající zejména z pozemních komunikací, ze střech a ze zahrad.

Se splaškovými vodami lze naložit pouze tak, že se řízeným a 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 (a to jak pro jednu či více domácností (tj. sdružené domovní čistírny 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 vyvázejí. Vyvážet odpadní vody z jímek lze jen na zařízení (například při městských čistírnách odpadních vod), které umí se splaškovým kalem legálně nakládat, a to pod pohružkou pokuty. Jiná samostatná

7) § 126 a následující zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů

8) § 30 a následující zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

řešení zákon o vodách⁹ a zákon o vodovodech a kanalizacích¹⁰ nepřipouštějí.

Splašková kanalizace je investičně náročné, ale systémové řešení, které předchází ekologickým škodám i mnoha problémům (třeba stížnostem sousedů na to, jakým způsobem odstraňují obyvatelé odpadní vody). A co je důležitější, z provozního hlediska jde o řešení pro běžného občana pohodlnější než samostatná řešení. Z dlouhodobějšího finančního hlediska je to 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 zadržovat a využívat na svém pozemku. Nemí-li to technicky možné (například nemožnost umístit akumulaci či 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. Nemí-li zbudována dešťová kanalizace, lze dešťovou vodu (pouze však „čistou“, ničím znečištěnou) odvádět do recipientu (vodní tok) nebo ji odvést na vhodnou zasakovací plochu – na jiný pozemek po dohodě s jeho vlastníkem. V mnoha případech u staré zástavby není jiná možnost než odvádět srážkové vody spolu s odpadními vodami jednotnou kanalizací za úplatu (stočné). V posledních letech se stále více realizují projekty na akumulaci dešťové vody v nádržích pro její pozdější využití na závlaku či případně pro užitkové účely (např. splachování v domácnosti, omývání či ochlazování zpevněných ploch), protože „pouhé“ svedení dešťové vody do potoka či řeky nebo její zasakování bez využití je z celkového pojetí nevyužitým potenciálem této důležité složky životního prostředí.

14.2.4 Provoz vodovodu a kanalizace

Vedení měst a obcí mají k zajištění zájmů obyvatel v ruce významný nástroj, mohou totiž na každý rok rozhodnout o konečné výši **stočného a vodného**, přičemž nemusí vždy stanovit jejich výši tak, aby kromě skutečného nákladu na provoz a obnovu vodohospodářské infrastruktury byl generován komerční zisk. Jde o možnost zastupitelstva nastavit takovou cenu, která bere ohled na aktuálně sociální a ekonomické možnosti obyvatelstva – odběratelů. Klíčové však je, pokud není vodovod či kanalizace přímo provozována obcí či její společností, zda s tímto způsobem bude souhlasit i soukromý provozovatel, resp. zda nebude požadovat určitou míru kompenzace (dorovnání) kryjící očekávaný zisk soukromého provozovatele (jde o podnikání, které se realizuje mimo jiné za účelem zisku). V optimálním případě by výše vodného a stočného, jakožto konečná cena pro spotřebitele, měla zahrnovat nejen veškeré provozní náklady, ale i prostředky na opravy a obnovu (modernizaci) příslušného vodohospodářského majetku.

Provoz vodovodu nebo kanalizace musí zabezpečovat odborně způsobilá osoba podle zákona o vodovodech a kanalizacích.¹¹ V mnoha městech a obcích tak činí buď soukromá firma nebo technická provozní firma založená městy a obcemi z území, které je pak touto firmou obsluhováno.

Z praxe: Jsou známy různé modely provozování. Například obce a města vlastní infrastrukturu (čistírnu odpadních vod, vodovodní a kanalizační řady), ale provoz zajišťuje jimi vybraný soukromý subjekt. Nebo si obec, případně sdružení obcí, zřídí vlastní odborně způsobilou firmu („technické služby“, „vodohospodářské sdružení“), do níž vloží infrastrukturní majetek a převede na ni i provozovatelská oprávnění a povinnosti včetně povolování vodovodních přípojek a výběru vodného a stočného.

Rozhodnutí, jakým způsobem záležitost řešit, je především na vás, členech zastupitelstva. Berte přitom v potaz zejména možnost aktivně ovlivnit bezpečnost, stabilitu, kvalitu a dlouhodobost dodávaných služeb a tomu odpovídající cenu pro občany.

14.2.5 Povodně

Všechny obce nebo města v ČR, která mohou být ohrožena povodněmi, by měla mít zpracovaný **povodňový plán**¹². 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. Hlavními orgány, se kterými je třeba spolupracovat, je **povodňová komise** vaší obce, povodňová komise obce s rozšířenou působností, povodňová komise příslušného kraje, krajský hasičský záchranný sbor, policie a zdravotní služba (souhrnně integrovaný záchranný systém – IZS).

Obce na horních částech toku by vždy měly průběžně předávat informace o situaci obcím na dolním toku. Rovněž je vhodné informovat větší podniky, aby přizpůsobily provoz blížícímu se nebezpečí, případně uvolnily zaměstnance na přípravné a záchranné práce i vhodnou techniku k zabránění nebo 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 uživatelům vodních děl a nemovitostí v okolí vodních toků a ploch udržovat a řádně pečovat o břehové porosty, nadbytečně neumísťovat do bezprostředního okolí vody velké předměty a nebezpečné látky.¹³ Kdo povodeň zažil, tak ví, jaká je to prověrka odolnosti a připravenosti obce a jejích obyvatel na kritické situace.

9) zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů

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

11) § 6 a násl. zákona o vodovodech a kanalizacích

12) § 63 a násl. zákona o vodách

13) § 82 zákona o vodách

14.2.6 Vodohospodářské orgány

Vidíte, že problematika nakládání s vodami je rozsáhlá a velmi odborná. Proto se jí zabývá mnoho orgánů, ať je to Ministerstvo životního prostředí (ochrana povrchových a podzemních vod a povodňová ochrana) nebo Ministerstvo zemědělství (vodovody a kanalizace, vodní toky – státní podniky povodí spravují velké i část drobných vodních toků). V praxi vykonávají státní správu ve vodním hospodářství především krajské úřady a obecní úřady (zejména s rozšířenou působností). Ty také vydávají povolení, vedou mnoho správních řízení a spolupracují s kontrolními orgány, zejména s Českou inspekcí životního prostředí. K vodní dopravě má působnost Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zdravotnictví potom vymezuje podmínky provozování veřejných koupališť a Ministerstvo obrany má působnost ve vojenských újezdech.

14.3 Zeleň

Zeleň je všude, ať již přirozená nebo uměle vysazená, a proto samozřejmě nechybí ani ve vaší obci. Z funkcí, které plní, uveďme především produkci kyslíku, ochranu před hlukem, klimatické a estetické působení. O jakoukoliv zeleň se má starat především její **vlastník**, tedy majitel pozemku nebo stavby, ze které zeleň vyrůstá (včetně například náspů, hrází).

Péče o zeleň **na veřejných prostranstvích** by měla být založena na racionálním přístupu s předvídatelností, jak bude za několik let až desetiletí vypadat. 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. **system sídelní (veřejné) zeleně (pasportizace)** je vodítkem pro členy zastupitelstva a obyvatele, jak o zeleň pečovat a jak plánovat její financování. Cílem je udržitelnost zeleně, zachování její bezpečnosti a naplňování všech jejích funkcí pro občany. Péče o zeleň¹⁴ 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 listy do okapů, mírné stínění apod.). Na kácení stromů o obvodu nad 80 cm (měřeno 130 cm nad zemí) nebo souvislých porostů dřevin (které nedosahují obvodu 80 cm) s plochou nad 40 metrů čtverečních je třeba mít **povolení** příslušného obecního úřadu v dané obci, kde se předmětná zeleň nachází. Ten před vydáním povolení posuzuje funkční a estetický význam dané dřeviny. Pokud je povolení vydáno, mělo by se kácet v době vegetačního klidu, tj. přibližně od přelomu října a listopadu do konce března. Na ovocné stromy rostoucí na pozemcích v zastavěném území evidovaných v katastru nemovitostí jako druh pozemku „zahradá“, „zastavěná plocha a nádvoří“ nebo „ostatní plocha“ se způsobem využití pozemku „zeleň“ není nutné povolení mít bez ohledu na velikost stromu.¹⁵ Rovněž pro kácení dřevin (porostů) z důvodů pěstebních (obnova, výchovná probírka, údržba břehů, zabezpečování provozu energetických soustav plynu a elektřiny) není nutné povolení, ale

je třeba tuto činnost písemně oznámit alespoň 15 dnů předem příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Ve výjimečných případech, kdy strom přímo ohrožuje zdraví či majetek (bezprostředně hrozí pád stromu – kmen je například náhle nakloněn vlivem podmáčení či větru), lze po zdokumentování akutního stavu (nejlépe fotografiemi) strom pokácet a poté do 15 dní po kácení věc oznámit na příslušném obecním úřadě obce s rozšířenou působností.

K dostatečné údržbě zeleně je třeba vyčlenit z obecního rozpočtu náležitě prostředky. Běžnou údržbu zvládnou pracovníci obce, obecní technický podnik nebo dobrovolníci, místní spolky (třeba úpravu trávníků před domy). Péče o vzrostlé dřeviny už vyžaduje spolupráci odborníků – arboristů, kteří posoudí stav dřeviny a navrhnou optimální zásah, aby dřevina plnila co nejdéle své funkce. Jiní odborníci nejen výsadbu zeleně kvalifikovaně vyprojektují, ale posoudí její zdravotní, funkční a estetický stav nebo se postarají o naplánovanou výsadbu. I s jejich pomocí si uvědomíte, že dnes malý strom bude za několik let vypadat jinak a může zásadně ovlivnit své okolí (například nevhodně vysazené stromy a keře v křižovatkách brání bezpečnému rozhledu). To je důležité zejména na sadových a parkových plochách. Velmi často nevhodně vysazené stromy nebo zvolené druhy dřevin komplikují pozdější plány, například vedení inženýrských sítí. Udržovaná zeleň, její bezpečnost a její smysluplné zapojení do zástavby každou obec prezentuje, a proto zasluhuje vaši pozornost.

14.4 Ovzduší

14.4.1 Plošná ochrana ovzduší

Ochrana ovzduší se postupně stala poměrně sledovanou a důležitou součástí života každé obce. I proto je nutné znát **zákon o ochraně ovzduší**. Přípustnou úroveň znečištění ovzduší určují **imisní limity**¹⁶. Hodnoty imisních limitů nesmějí být překročeny a jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší včetně obecních úřadů, které se jimi řídí při své působnosti (například při vydávání závazných stanovisek obecních úřadů s rozšířenou působností podle zákona o ochraně ovzduší). Přípustná úroveň znečištění se však nevztahuje na ovzduší ve venkovních pracovištích, do nichž nemá veřejnost volný přístup. Zákon rozlišuje přípustnou úroveň **znečištění** od přípustné úrovně **znečišťování**, která je vyjádřena emisními limity a emisními stropy. K provedení zákona slouží některé vyhlášky.¹⁷

Jelikož jedním z největších zdrojů znečištění ovzduší (až 1/3) zejména ve městech je automobilová doprava, má obec možnost vydat pro případy vzniku smogové situace **regulační řád**. Ten obsahuje opatření k omezení provozu silničních

14) § 7-9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

15) vyhláška MŽP č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení

16) příloha č. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

17) Zejména vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší; také vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích.

motorových vozidel. Regulační řád vydává obec formou nařízení a zároveň o jeho vydání informuje veřejnost a Ministerstvo životního prostředí, které také obcím poskytuje odbornou pomoc. Rada obce může vydat rovněž opatření obecné povahy stanovující zónu s omezením běžného provozu motorových silničních vozidel, tzv. **nízkoemisní zónu**. Obsahem tohoto opatření je vymezení nízkoemisních zón a emisních kategorií vozidel, které mají povolen vjezd do této zóny. Případně také stanoví, že se omezení vjezdu do nízkoemisní zóny nevztahuje na osoby s trvalým pobytem na území nízkoemisní zóny, popřípadě na žádost povolí další individuální nebo trvalou výjimku uvedenou v zákoně.¹⁸ Vjezd do nízkoemisní zóny je pak povolen pouze pro silniční motorová vozidla označená emisní plaketou s uvedením příslušné emisní kategorie. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou pověřeny k distribuci těchto plaket, jejichž výrobu zabezpečuje Státní fond životního prostředí.¹⁹

14.4.2 Domácí topeniště

Zákon o ochraně ovzduší zakazuje **spalovat v otevřených ohništích** jiné než suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami. Obec může vyhláškou stanovit podmínky pro spalování těchto materiálů. Pokud se obec postará o jiný způsob jejich využití či odstranění (například sběr a následný odvoz ke zpracování), může vyhláškou spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi úplně zakázat.²⁰ Při stanovení podmínek nebo zákazu spalování obec přihlíží zejména k místním klimatickým podmínkám, úrovni znečištění ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby.

U nových staveb nebo při změnách staveb dosavadních má právnická nebo fyzická osoba povinnost (nevztahuje se na rodinné domy a objekty rodinné rekreace), je-li to technicky možné, využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje, který není stacionárním zdrojem, pokud tedy energetický posudek neprokáže, že tento způsob využívání energie není ekonomicky přijatelný. Provozovatel stacionárního zdroje má povinnost minimálně jednou za tři kalendářní roky zkontrolovat prostřednictvím odborně způsobilé osoby technický stav a provoz tohoto spalovacího stacionárního zdroje, přičemž potvrzení o této kontrole si může vyžádat k předložení obecní úřad s rozšířenou působností.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností (ORP) vydává závazné stanovisko k územnímu a stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze zákona.²¹ Aby se povinnosti držovaly, má ORP možnost kontrolovat a provést místní šetření u podnikatelských subjektů s právem přístupu ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu tohoto stacionárního zdroje. Po opakovaném důvodném podezření (například na základě podnětu) a písemném upozornění od ORP musí²² umožnit kontrolu zdroje i nepodnikající provozovatel stacionárního zdroje umístěný v rodinném domě, bytě nebo stavbě pro rodinnou rekreaci. ORP dále projednává přestupky fyzických osob, právnických osob

a fyzických osob podnikajících (a to i ve spolupráci s inspekcí životního prostředí) v ochraně ovzduší. Stejně jako kontrola, tak i řešení přestupků se týkají zejména menších stacionárních zdrojů.²³ Příjem z pokut uložených ORP je příjmem obce s rozšířenou působností. Pokud pokutu uloží Česká inspekce životního prostředí, náleží obci, na jejímž území působí postižený provozovatel, polovina z uložené pokuty, přičemž příjem musí být účelově určen k ochraně životního prostředí.

Obecní úřad může do 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení vydat vyjádření k řízení vedenému krajským úřadem o vydání závazného stanoviska k umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší na území obce.²⁴ Všechny orgány ochrany ovzduší mají podle zákona²⁵ 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.

14.5 Půda, lesy, ochrana přírody, krajiny, živočichů a rostlin

14.5.1 Půda

Každá aktivita se odehrává v životním prostředí a vždy na nějaké ploše, případně pozemku a půdě. A jelikož půdy, zejména té původní, přírodní, lesní nebo orné, je omezené množství, je třeba ji chránit. Neustále se totiž objevují požadavky a nároky na zábory půdy pro výstavbu, zejména novou infrastrukturu a stavby pro bydlení, průmysl, sklady apod. I proto byla přijata řada právních předpisů, která tyto snahy o zábory nezastavěné půdy regulují, zejména **zákon o ochraně zemědělského půdního fondu**²⁶ a **stavební zákon**²⁷.

Zemědělské pozemky (orná půda, trvalé travní porosty, vinnice, 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. Část odvodů ve výši 55 % je příjmem státního

18) § 14 zákona o ochraně ovzduší

19) Na stránkách Ministerstva životního prostředí jsou aktuální informace, týkající se nízkoemisních zón – odkaz https://www.mzp.cz/cz/doprava#nizkoemisni_zonyny. MŽP vydalo současně příručku pro obce, které by se rozhodly nízkoemisní zónu vyhlásit. Příručka je volně k dispozici na internetových stránkách MŽP.

20) § 16 odst. 4 a 5 zákona o ochraně ovzduší

21) rozumí se příloha č. 2 zákona o ochraně ovzduší

22) § 17 odst. 2 a 3 zákona o ochraně ovzduší

23) tedy zdrojů neuvedených v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší

24) § 11 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší

25) § 30 zákona o ochraně ovzduší

26) zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

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

rozpočtu, 15 % jde do rozpočtu Státního fondu životního prostředí ČR a 30 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Obec ho pak může použít jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. O vynětí půdy ze ZPF do 1 ha rozhoduje zpravidla obecní úřad obce s rozšířenou působností, u ploch mezi 1 až 10 ha rozhoduje krajský úřad a u ploch nad 10 ha rozhoduje Ministerstvo životního prostředí.

Kromě plošné ochrany zemědělské půdy (především proti nadměrným záborům) je v rámci udržitelnosti zemědělského hospodaření nezbytné dbát i na **ochranu kvality** půdy. Sem patří ochrana proti vodní a větrné erozi, proti kontaminaci škodlivými látkami zejména z hnojení a skladování, proti nadměrnému okyselení či zasolení půd, zhutnění apod. Nevhodné hospodaření na erozně ohrožených pozemcích (například nad obcí) může mít a zpravidla i má fatální následky. Do obce se ornice splavuje ve formě bahna, zaplavují se sklepy, poškozují nemovitosti atd. Přitom by stačilo na těchto pozemcích odpovědně hospodařit a nepěstovat například širokořádkové plodiny, jako je kukuřice či brambory, zabezpečit optimální vsakování deště do půdy například vytvořením meze či remízku ke zpomalení povrchového odtoku. Neudržované (neobdělávané) zemědělské pozemky mohou rovněž narušit ráz krajiny a znehodnotit kvalitní zemědělskou půdu, například nekontrolovaným šířením plevelů a jiných škodlivých organismů (hraboši, hmyz aj.). V takových případech je třeba jednat s vlastníkem pozemku, aby se zjedнала náprava. Svou roli může hrát i možnost změnit způsob hospodaření, což může řešit obec s rozšířenou působností.

14.5.2 Lesy

Mnoho obcí a měst vlastní lesy, většinou kategorie hospodářské. Další kategorie, lesy ochranné (například vysokohorské lesy) a lesy zvláštního určení (v pásmech ochrany vod, na území národních parků, příměstské lesy se zvýšenou rekreační funkcí apod.), jsou zastoupeny v menšině. Každý vlastník lesa s výměrou **nad 50 ha** musí spravovat lesy podle zpravidla desetiletého **lesního hospodářského plánu** (LHP) a rovněž musí najmout na své náklady odborně způsobilou osobu, zabezpečující dohled nad hospodařením v lese (úmyslné – plánované a nahodilé – původně nezamýšlené těžby, vyjímání pozemků z lesního půdního fondu), což je **odborný lesní hospodář** (OLH). Vlastníci lesů **do 50 ha** nemusí takovou osobu najímat, ani nemusí mít LHP. Tyto povinnosti totiž za ně vykonává stát ve formě **lesních hospodářských osnov** (LHO), většinou státní podnik Lesy ČR. Kdo konkrétně slouží těmto malým vlastníkům jako odborný lesní hospodář, lze zjistit v příslušné obci s rozšířenou působností (ORP).

Obce jako vlastníci lesa mají dle zákona o lesích vést **lesní hospodářskou evidenci** (LHE), jejíž souhrnné údaje předávají do 31. března následujícího roku na místně příslušné ORP, které je do konce dubna předá Ústavu pro hospodářskou úpravu lesa (ÚHÚL) jako podklad do Centrální evidenční systému.

Aby se omezila nepovolená těžba dřeva nebo se zabránilo nevhodnému chování osob v lese, může ORP ustanovit **lesní**

stráž na návrh vlastníka lesa, která má statut úřední osoby. Kompetence ve státní správě lesů náleží ORP, krajským úřadům a Ministerstvu zemědělství. Ministerstvo životního prostředí je orgánem vrchního státního dozoru v lesích a nadřízeným orgánem České inspekce životního prostředí, která²⁸ vykonává významnou dozorovou činnost v lesích, ukládá pokuty za přestupky, opatření k nápravě atd.

Obce jako takové vystupují zejména v pozici vlastníků nebo dotčených osob – navrhovatelů změn, například při záměru změnit kategorii lesa. Spolupráce mezi orgány státní správy lesů, obcemi, vlastníky, hospodáři, odborníky i veřejností je nezbytně nutná zejména při řešení kalamitních stavů, například velkoplošných polomech po větrné vichřici, v případě enormního výskytu dřevokazných škůdců (zejména lýkožrout, kůrovec, chroust). Bez náležité spolupráce by tyto situace nebylo možné zvládnout, což by zásadně ohrozilo přírodní bohatství v České republice.

14.5.3 Ochrana živočichů a rostlin

Základní ochrana živočichů a rostlin je zakotvena již v Ústavě ČR²⁹, na to navazuje řada mezinárodních dohod a nově i předpisů Evropské unie, jejímž členem se ČR stala v roce 2004. Tomu je přizpůsoben i **zákon o ochraně přírody a krajiny**. Jeho účelem je přispět za účasti krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji.

Obce vystupují při ochraně přírody a krajiny jako aktivní hráči, jsou povinnými účastníky jako vlastníci pozemků, ochránci veřejného pořádku a správci území při mnoha správních řízeních vedených podle zmíněného zákona³⁰. Orgány státní ochrany přírody jsou povinny spolupracovat s obcemi, předkládat jim požadované podklady a informace, poskytovat potřebná vysvětlení k zásahům do přírody i způsobům její ochrany, zejména pokud takové zásahy mohou nepříznivě ovlivnit prostředí v obci nebo omezit její obyvatele. Obecní úřady jsou orgány ochrany přírody a jsou jim svěřeny zejména následující **pravomoci a působnosti**:

Obecní úřady

- rozhodují o povolení kácet dřeviny rostoucí mimo les, ukládají náhradní výsadbu a vedou přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu, to vše s výjimkou území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území,
- vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti s výjimkou území národních parků a jejich ochranných pásem.

28) podle zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

29) článek 7 Ústavy ČR: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“

30) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

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 odchýlného postupu při ochraně ptáků,
- přijímají oznámení o kácení dřevin a rozhodují o pozastavení, omezení nebo zákazu kácení dřevin,
- rozhodují o povolení k rozšiřování geograficky nepůvodních druhů,
- vydávají souhlasy k 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 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 a Ministerstvo životního prostředí.

K ochraně a udržitelnosti fauny i flory významně přispívají kromě státních (veřejných) institucí i občané sami, a to zejména formou **spolkové činnosti**. Je tu řeč o myslivcích, rybářích, včelařích či jiných prospěšných organizacích. Tato sdružení nemalou měrou chrání ekologicky i společensky cenné lokality. Na aktivity těchto organizací, které na území vaší obce mohou také působit, se vztahují kromě 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 zvířectvem příslušný **myslivecký spolek**, který má pozemky od honebního společenstva předány k užívání (například v nájmu). V souvislosti s myslivci pominěme často přehnané a mylné představy o stříbě na „vše živé“. Tito lidé se starají především o dostatek krmiva pro zvěř v zimním období, budují a chrání vhodné lokality k zahníždění některých druhů ptáků (například koroptve, kachny). Jsou také cennými nositeli zpráv o tom, co se v lese vůbec děje, případně i iniciátory změn hospodaření v lese. Myslivecké spolky jsou nositeli tradic a zvyků uvážlivého přístupu k přírodě. Významné je jejich osvětové působení zvláště při výchově školní mládeže, aby věděla, jak se v lese chovat, jak reagovat na přítomnost zvířete apod. Zvěř se v honitbě loví jen v určitých obdobích (například mimo dobu hájení příslušného druhu zvěře) a za určitých podmínek. Lovec musí mít především úřední oprávnění k užití střelné zbraně (zbrojní průkaz) a **povolenuku**, jinak by šlo o pytláčení.

Obdobnou funkci mají i **rybářské spolky**. Spravují vymezený rybářský revír, do něhož často spadají i obecní (městské) rybníky. Lov na vodě, tedy rybaření, je možné pouze na základě platné povolenky od příslušného rybářského spolku, které je uživatelem daného rybářského revíru. Ke kontrole oprávnění k lovu může ORP ustanovit na návrh uživatele rybářského revíru rybářskou **stráž** (obdobně jako mysliveckou stráž). Tento úřad rovněž vydává základní povolení k lovu – **rybářský lístek** s celostátní působností, dokladující, že jeho držitel zná základní pravidla lovu na vodě (povolené způsoby lovu, doby hájení ryb apod.). Až poté může získat **povolenuku** – povolení k lovu. Obdobným způsobem se povoluje lov u myslivců, tj. nejprve myslivecký lístek a poté povolenka (souhlas) příslušného mysliveckého spolku (uživatele honitby) k lovu v dané honitbě.

14.6 Veřejné osvětlení

Ač se to nezdá, je veřejné osvětlení poměrně důležitou součástí životního prostředí, a to nejen z hlediska energetického a bezpečnostního, kdy musí splňovat určité technické a právní standardy především podle norem ČSN a dopravních předpisů, ale i z hlediska vyváženého osvětlování a **omezení světelného smogu**. V řadě případů se totiž instalovalo nové veřejné osvětlení, které negativně ovlivňuje okolní prostředí, například v extravilánu obce a volné krajiny, působí na zvěř v lesích. Pro instalaci nových světelných bodů tedy platí dopo-

ručení: vždy ji připravovat ve spolupráci s odborníky, i když se počáteční investice může zdát vyšší.

Striktní povinnost obce realizovat a provozovat veřejné osvětlení je definována pouze při křížení provozů pro chodce (přechody pro chodce, místa pro přecházení) a jiných provozů zejména pro motorizované uživatele pozemních komunikací. V ostatním jde o „nepovinnou“ veřejnou službu, která napomáhá zvýšenému pocitu bezpečí obyvatel, je součástí prevence před jinými kolizními situacemi v dopravě a v neposlední řadě vytváří na vhodných místech i zajímavou estetickou kulisu, například v památkových zónách či parcích. Je však třeba respektovat, že nadbytek světla v noci škodí, jeho nadměrou se vytváří tzv. světelný smog. A ten se stává zdrojem zdravotních potíží obyvatelstva a zasahuje do života zvěře, narušuje biorytmus ve spánku. Jinými slovy, světlo by mělo svítit jen tam, kam je třeba. I z těchto důvodů by se měla využívat výkonná svítidla adekvátní pro danou situaci. Standardem se stávají LED osvětlení, nutností je však nezanedbat kabeláž, rozvaděče a sloupoví, jelikož jde rovněž o důležité součásti této infrastruktury.

14.7 Financování a realizace projektů v životním prostředí

Od záměru projektu k jeho realizaci může vést poměrně dlouhá cesta. Závisí zejména na finančních možnostech vaší obce. Velmi často však lze využít dotačních podpor, grantů či jiných forem financování (spolufinancování) takovýchto projektů. Projekty v oblasti životního prostředí bývají zejména tzv. tvrdého typu, tj. buduje se (koupí, dílem) něco hmatatelného, například sběrný dvůr, kompostárna, kanalizace, vodovod.

Od přistoupení ČR do Evropské unie lze na realizaci většiny takových projektů žádat o dotační podporu z evropských fondů. V letech 2007–2013 to byl **Operační program Životní prostředí (OPŽP)**, obdobný program byl k dispozici v letech 2014–2020 a i od roku 2021 je tento program rovněž spuštěn. Tyto programy se skládají z prioritních os zaměřených na nakládání s odpady a likvidaci starých ekologických zátěží, na podporu výstavby a rozvoje (modernizaci dosavadní) vodohospodářské infrastruktury (vodovod, kanalizace, čistírny odpadních vod), na budování protipovodňových opatření, na omezování znečištění ovzduší (náhrady nevyhovujících zdrojů vytápění za ekologické), na snížení energetické náročnosti veřejných budov, na podporu biodiverzity v přírodě. Dotační podpora je odvislá od uznatelných (tj. nutných k realizaci) nákladů a případné návratnosti (např. z úspor za sníženou spotřebu energie), proto se její procentní podíl může pohybovat od 35 do 65 %. Kromě OPŽP bude možné využívat další specifické evropské (např. Modernizační fond) a státní (Národní program životního prostředí) spravované Ministerstvem životního prostředí, resp. Státní fondem životního prostředí. Další finanční prostředky na projekty s dopadem do životního prostředí (oblast lesnictví, zemědělství, ochrany krajiny, akumulace vod) jsou k dispozici i z evropského **Programu rozvoje venkova** spravovaného Ministerstvem zemědělství nebo **Regionálního operačního programu** pod Ministerstvem pro místní rozvoj.

V posledních letech vytvářejí dotační programy i jednotlivé **kraje**. Jejich zaměření a pravidla ovlivňují situace a podmínky v každém kraji. Tvoří se zejména z krajských rozpočtových prostředků a výzvy k podávání žádostí se vypisují průběžně v závislosti na finančních možnostech daného kraje. Obdobně jako kraje poskytují podpůrné granty i **soukromé subjekty**, například na výsadbu stromů, na budování parků. Správné třídění odpadů podporuje příspěvkem, průběžně podle vyříděného množství obalových odpadů v dané obci autorizovaná obalová společnost EKOKOM, a.s. Ta zabezpečuje za výrobce a distributory obalů (ze kterých se později stanou odpady z plastu, papíru, skla a nápojového kartonu) povinnost tento odpad materiálově využít (recyklovat).

Proces **přípravy a vyřizování** dotační žádosti (tzv. administrace) je mnohdy dost složitý, proto je vhodné záležitost konzultovat nebo využít odborníků. Při jejich výběru se lze inspirovat dosud podpořenými projekty, uveřejňovanými na webových stránkách jednotlivých správců dotačních titulů, například na webu Státního fondu životního prostředí ČR, který spravuje evropský Operační program Životní prostředí a další národní dotační programy v oblasti ochrany životního prostředí.

Kromě investičních dotací existuje pro některé oblasti i příspěvková forma **podpory**. Uplatňuje se tam, kde je třeba se postarat o dobré hospodaření s již existujícím majetkem. V současnosti se tento způsob uplatňuje na podporu hospodaření v lesích. Příspěvek poskytují každý rok vlastníků lesů **kraje** prostřednictvím krajských úřadů. V oblasti vod jsou kraje povinny zřizovat **rezervní fondy** (zvláštní účet) pro případy řešení havarijního stavu, a to ve výši 10 milionů korun. Tento fond se naplňuje z poplatků za odběr podzemní vody v daném kraji. Pokud původce zjištěné havárie nepodniká kroky k jejímu odstranění, může příslušný vodoprávní úřad (pověřený obecní úřad) požádat o příspěvek na sanaci (nápravu).

Každý projekt, který se nově vytváří, je třeba domyslet do důsledků včetně jeho navazujícího provozu. Velmi častým motivem k uskutečnění „nějakého“ projektu je totiž vyhlídka na dotaci. Ovšem získáním dotace a realizací projektu věc zdaleka nekončí. Vždy je nutné se postarat o tzv. **udržitelnost projektu**, kterou vymezují **indikátory** (tj. měřitelné ukazatele cílů projektu) a **délka udržitelnosti** (doba provozu projektu zhruba 5 až 10 let). Provoz realizovaného projektu je prostě nutné zabezpečit s pomocí provozních prostředků žadatele po určitou minimální dobu, nejlépe však i po ní. Budoucí provozní náklady (výdaje) a vlastní provoz je záležitostí k odbornému a faktickému posouzení s ohledem na místní podmínky v každé obci.

***Z praxe:** Zbudujeme-li kompostárnu na kapacitu 1 000 tun bioodpadu ročně, pak je třeba mít zajištěn nejen přísun hmoty, tj. relativně dobře vyříděného bioodpadu (zeleného rostlinného odpadu) od ostatního směsného odpadu, ale i odbyt vyprodukovaného materiálu – kompostu.*

Některé projekty jsou z podstaty věci zcela ekonomicky nerentabilní, například protipovodňová opatření, výsadba stromů. Takový projekt bude po své realizaci představovat již jen náklady. Ovšem smyslem činnosti obce není zisk, nýbrž veřejně prospěšná opatření, která jen zřídkemata znamenají přímý

ekonomický přínos. **Neekonomický přínos** je nepopiratelný, potřebný. Protipovodňová opatření ochrání životy a majetek obyvatelstva, nově vysázená zeleň zpříjemní prostředí v obci apod. Nelze vše měřit pouze penězi.

Časté otázky

1. Je nutné mít povolení ke kácení stromů rostoucích na zahradě? Podle dosavadních pravidel není třeba žádného povolení ke kácení ovocného stromu rostoucího na pozemcích v zastavěném území, evidovaných v katastru nemovitostí jako druh pozemku zahrada, zastavěná plocha a nádvoří nebo ostatní plocha se způsobem využití pozemku zeleň, pokud není strom výslovně chráněn na základě rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody (což je většinou pověřený obecní úřad), ze zákona jako významný krajinný prvek nebo na základě smlouvy s vlastníkem stromu (pozemku). Ke kácení neovocného stromu je třeba v případě jeho obvodu 80 cm měřeného ve 130 cm nad zemí mít povolení ke kácení vydané místním příslušným obecním úřadem, kde se dozvíte i další podrobné informace.

2. Je vlastník nemovitosti povinen připojit se na kanalizaci nebo na vodovod v obci? Budování kanalizace a vodovodu je investičně velmi náročná akce. Vybuduje-li obec takové zařízení, a to i s pomocí dotace, je logické, že bude usilovat, aby se maximálně využívalo. Za jeho využívání obyvatelé (odběratelé) platí stanovenou cenu – vodné nebo stočné. Některé z nich to může odradit a nebudou se chtít připojit. U kanalizace však může obec takové připojení, je-li

technicky možné, nařídit,³¹ zejména v těch případech, kdy vlastník není schopen zabezpečit legální způsob nakládání s odpadními vodami. Připojení na vodovod nařídit nelze, ale je vhodnější, jelikož zdroj pitné vody z neustále odborně sledovaného a provozovaného vodovodu je bezpečnější a nepodléhá výkyvům počasí, kdy může domácí studna vyschnout. Náklady za připojení nese především vlastník připojované nemovitosti.

3. Kdo má povinnost odstranit tzv. černou skládku odpadů? V první řadě ten, kdo ji způsobil. Nelze-li ho dohledat, pak je vhodné tuto záležitost předat k řešení na obecní úřad s rozšířenou působností, který může vyzvat vlastníka pozemku k odklizení. 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. Pokud vlastník pozemku černou skládku není schopen odklidit, pak toto může zajistit obec nebo obecní úřad s rozšířenou působností a vlastník pozemku je povinen toto strpět. ORP může nařídit, aby vlastník pozemku zajistil, že se „černá skládka“ dále nebude rozšiřovat (např. oplocením, kamerovým systémem atd.). 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, jsou-li zřízeny.

31) § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, nahrazující zákon č. 183/2006
- 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. 541/2020 Sb., o odpadech
- 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. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik
- seznam předpisů vztahujících se k ochraně před povodněmi je uveden v příloze č. 1 digitálního Povodňového plánu České republiky (www.dppcr.cz)
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic
- soubor Nařízení, Směrnic a Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady k odpadům ze 14. 6. 2018, tzv. oběhový (odpadový) balíček viz odkaz <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2018:150:FULL&from=EN>
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Může starosta podat za obec vyjádření k posuzování vlivů na životní prostředí záměru výstavby silnice I. třídy, pokud k tomu byl pověřen radou?

Ano, podání vyjádření k posuzování vlivů záměru na životní prostředí za dotčenou obec spadá do samostatné působnosti obce, přičemž se jedná o tzv. zbytkovou pravomoc rady, proto může rada obce tuto pravomoc zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu (v obci, kde se rada obce nevolí, se jedná o pravomoc starosty). Uvedené platí za předpokladu, že si tuto pravomoc nevyhradilo pro sebe zastupitelstvo obce.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2028>

Jak má obec argumentovat, aby odbor životního prostředí povolil kácení stromů v blízkosti budovy, která je v havarijním stavu a potřebuje opravit?

Orgán ochrany přírody rozhodující o kácení dřevin posuzuje v tomto případě, zda zájem na pokácení dřevin převyšuje veřejný zájem na jejich zachování. Zvažuje tedy estetický a funkční význam těchto dřevin a na straně druhé závažnost důvodů pro jejich kácení. V prvním případě je nasnadě argumentovat právě havarijním stavem dané části stavby. Pokud totiž je tato stavba v takovém stavu, že ohrožuje nebo může ohrozit zdraví a život lidí, ať už těch, co jsou vevnitř budovy nebo kolemjdoucích, je to velmi dobrý důvod pro pokácení dřevin v blízkosti budovy pro umožnění oprav, protože veřejný zájem na zdraví a životech lidí bude nad zájmem zachování dřevin zpravidla převažovat. Jako dobrý důvod se to bude považovat ovšem za předpokladu, že opravu nelze zajistit jinak, byť třeba s většími náklady, větším úsilím apod. Také je třeba zvážit, zda je nutné pokácet např. všechny dřeviny v okolí stavby, nebo jen tu nejnnutnější část tak, aby to skutečně nebránilo opravám. Podpůrně lze uvést, že se obec zaváže vysadit dřeviny nové ve větším počtu, ať už na místo těch pokácených po uskutečnění oprav, nebo např. i někde jinde v obci (správní orgány většinou o náhradní výsadbě dřevin rozhodují současně s povolením k pokácení dřevin).

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2275>

Jakým způsobem může obec zajistit možnost třídění biologického odpadu? Postačí zaslání na obecní úřad písemného sdělení občanů, že si biologický odpad odstraní sami?

Povinnost obce zajistit místa pro oddělené soustředování složek komunálního odpadu, včetně tzv. biologicky rozložitelného odpadu stanoví zákon o odpadech. Smyslem a účelem této povinnosti je, aby obec zajistila pro své občany možnost tento odpad třídit. Není rozhodné, zda bude mít každý vlastní popelnici, kterou bude obec vyvázet, nebo zda bude zřízen sběrný dvůr, kam mohou občané odpad vozit. Zákonné povinnosti učiníte zadost tím, že možnost třídění zajistíte.

Žádný přípis od občanů obec nezavazuje povinnosti zajistit možnost třídění biologicky rozložitelného odpadu na území obce. Tato povinnost je splněna buď svozem odpadu ze speciálně určených popelnic, či zavedením tzv. komunitního systému kompostování.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1210>

Lze nařídít vlastníkům pozemků, aby se připojili ke kanalizaci?

Obecní úřad může v přenesené působnosti rozhodnutím uložit vlastníkům stavebního pozemku nebo staveb, na kterých vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody, povinnost připojit se na kanalizaci v případech, kdy je to technicky možné (např. z hlediska kapacity kanalizace).

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2219>

15 Doprava

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.

Dopravní problematika souvisí s územním plánováním a stavebním právem, s péčí o životní prostředí a veřejné zdraví, s vnitřním pořádkem a bezpečností včetně bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Vliv orgánů obce je ve zmíněných oblastech různý. Nad dopravní problematikou mnohdy bdí i jiné orgány než samotná obec. V řadě případů jde také o státní správu, nikoliv o výkon územní samosprávy. Změřme se však nyní pouze na otázky, které se bezprostředně dotýkají obce, případně jejího zastupitelstva.



15.1 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** právnická či fyzická osoba, tedy **i obec**, kraj nebo stát. Problematika pozemních komunikací se může týkat jak samostatné, tak i přenesené působnosti obce.

V oblasti samosprávy obec vystupuje především v roli vlastníka místních, popřípadě některých účelových komunikací. V této roli obec odpovídá především za jejich údržbu a sjízdnost, respektive schůdnost a potažmo i za škody, které v souvislosti s užíváním komunikace mohou vzniknout. Zmíňme především údržbu v zimě, kdy nároky na bezpečnost povrchu pozemních komunikací bývají největší. Zimní údržba zmírňuje závady ve sjízdnosti a schůdnosti, a to podle plánu zimní údržby, jehož náležitosti stanovuje 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 za škody vzniklé závadami ve schůdnosti, a to v zásadě ve stejném rozsahu jako u zmíněných závad ve sjízdnosti. Nicméně může svým nařízením vymezit úseky, na kterých se pro jejich malý

dopravní význam nezabezpečuje schůdnost odstraňováním sněhu a náledí. Tyto úseky je pak povinna označit.

Specifickým problémem je **odstraňování autovraků**, které hyzdí vzhled obce a zabírají parkovací místa. Zákon autovrak (vrak) vymezuje jako silniční vozidlo, které je pro technické závady zjevně nezpůsobilé k provozu na pozemních komunikacích a obnovení způsobilosti by si vyžádalo výměnu, doplnění nebo opravu podstatných částí jeho mechanismu nebo konstrukce, nebo které nelze identifikovat identifikačním číslem na karoserii, rámu vozidla, za čelním sklem nebo na výrobním štítku. Obecně sice platí, že za odstranění autovraku je v první řadě odpovědný jeho vlastník, a to na výzvu vlastníka pozemní komunikace, praxe je však složitější a vyžaduje úřední zásah. Silniční správní úřad uloží provozovateli vraku na návrh vlastníka pozemní komunikace povinnost vrak odstranit a odstavit mimo pozemní komunikaci, popřípadě povinnost vrak vyzvednout z místa, kde je odstaven. Nebude-li autovrak odstraněn do dvou měsíců od doručení výzvy jeho provozovatelem, postará se vlastník pozemní komunikace o předání vraku na náklady jeho provozovatele do zařízení ke sběru vozidel s ukončenou životností³. Relativně nově pak zákon za splnění stanovených podmínek umožňuje vlastníku pozemní komunikace, a v případě veřejně přístupné účelové komunikace i obci, nechat z komunikace odstranit rovněž vozidlo, které má více než šest měsíců propadlou technickou prohlídku.⁴

Ke **kontrolnímu vážení** vozidel na pozemní komunikaci, kterou vlastní, je oprávněna obec, popřípadě jí pověřená osoba.

- 1) zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- 2) § 42 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích
- 3) § 19c zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, § 106 až 111 zákona č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností
- 4) § 19d zákona č. 13/1997 Sb.

Platí to jak pro vážení vysokorychlostní s nepřenosiými vysokorychlostními vahami, při kterém se neodklání provoz, tak i pro vážení nízkorychlostní, které vždy probíhá v součinnosti s Policií ČR nebo s celními úřady. Při něm se naopak vždy vozidla z provozu odklánějí.⁵

Obec má též právo **vyjádřit se k zamýšlené uzavírce pozemní komunikace nebo k objížďce**, která se bezprostředně týká jejího území. S takovou obcí, na jejímž zastavěném území má být uzavírka nebo objížďka stanovena, je příslušný silniční správní úřad povinen žádost o její stanovení předem projednat.⁶ Stanovisko obce však v tomto případě není stanoviskem závazným.

Z hlediska přenesené působnosti v oblasti pozemních komunikací nelze přehlédnout, že **obecní úřad je též tzv. silničním správním úřadem, respektive vykonává působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností.**

15.2 Stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích

Možnost obce regulovat provoz na pozemních komunikacích je limitována její působností. Obecně platí, že **stanovení místní a přechodné úpravy provozu** a užití zařízení pro provozní informace na pozemních komunikacích je výkonem státní správy, přičemž obecní úřady obcí s rozšířenou působností tuto úpravu stanovují (v přenesené působnosti) na silnicích II. a III. tříd, na místních komunikacích a na veřejně přístupných účelových komunikacích. Tomu předchází písemné vyjádření příslušného orgánu Policie ČR, které však nemá závazný charakter. Změnu místní či přechodné úpravy může u příslušného úřadu iniciovat v zásadě každý, nicméně ani zastupitelstvo obce v tomto směru nemá žádné privilegované postavení.

V případě světelných signálů, jakož i zákazových a příkazových značek a značek upravujících přednost včetně dodatkových tabulek k nim a dalších dopravních značek, z nichž pro účastníky plynou povinnosti odlišné od obecné úpravy provozu, se úprava stanovuje **opatřením obecné povahy**, což platí i v případě její změny či zrušení.⁷ Hrozí-li nebezpečí z prodlení, lze přechodnou úpravu provozu stanovit i bez projednání s dotčenými orgány a bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy, nejdéle však na dobu 60 dnů.

Ve lhůtě jednoho roku lze proti opatření obecné povahy, jehož předmětem bylo stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu, brojit žalobou podanou ke krajskému soudu.⁸

Místní a přechodnou úpravu provozu na účelové komunikaci, která není veřejně přístupná, stanoví její vlastník. Zároveň je o tom povinen do 5 pracovních dnů vyzoomět příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, který může nařídit odstranění takové úpravy, pokud by její užití bylo v rozporu s požadavkem na bezpečnost nebo plynulost provozu nebo bylo v rozporu s jiným veřejným zájmem.⁹

Obecně je třeba mít na paměti, že **užití dopravních značek** nesmí být samoúčelné, nesmí šikanovat.¹⁰ V některých případech stanovení místní úpravy provozu navazuje na **vydání právního předpisu obce**¹¹. Konkrétně jde o nařízení obce podle zákonů o pozemních komunikacích a o silničním provozu a o regulační řád podle zákona o ochraně ovzduší (viz níže).

15.3 Právní akty obce ve vztahu k užívání pozemních komunikací

Obec může nařízením vymezit oblasti, ve kterých **lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užit za cenu sjednanou** v souladu s cenovými předpisy ke stání motorového vozidla na dobu časově omezenou (zóny s parkovacím automatem). Totéž platí jak ve vztahu ke stání motorového vozidla, které k podnikání užívá osoba se sídlem nebo provozovnou ve vymezené oblasti obce, tak ve vztahu ke stání motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce (zóny vyhrazeného stání pro rezidenty). Stejná možnost se týká odstavení nákladního vozidla či jízdní soupravy na dobu potřebnou k celnímu řízení.¹² Obec může nařízením vymezit též **oblasti obce s časovým a druhovým omezením zásobování**, a to včetně druhů a kategorií vozidel, časového vymezení a činnosti, které jsou předmětem omezení.¹³ Nařízením obce lze též vymezit **místní komunikace nebo jejich úseky v obytné zóně, které nelze užit ke stání nákladního vozidla** nebo jízdní soupravy.¹⁴

Právním předpisem obce je i tzv. regulační řád pro případy vzniku smogové situace, který se vydává v přenesené působnosti ve formě nařízení obce.

5) § 38a až 38d zákona č. 13/1997 Sb.

6) § 24 zákona č. 13/1997 Sb.

7) § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu

8) § 101 an. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

9) § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb.

10) Například Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku čj. 2 Ao 3/2008-100 ze dne 9. 1. 2009, č. 1794/2009 Sb. NSS, shledal jako nezákonné stanovení zákazu vjezdu nákladních vozidel na pozemní komunikaci, která byla jedinou přístupovou komunikací do areálu řádně zkolaudované pily.

11) 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.

12) § 23 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., 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.

13) § 23 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb.

14) § 39 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Zákon namísto pojmu nařízení obce používá ještě dřívější terminologii, když se v něm pojednává o obecně závazné vyhlášce v přenesené působnosti.

15.4 Regulační řád pro případy vzniku smogové situace a nízkoemisní zóny

Obec může svým nařízením, je-li to třeba pro případy vzniku smogové situace,¹⁵ stanovit opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel – tzv. **regulační řád**. Odbornou pomoc při jeho zpracování poskytuje obcím Ministerstvo životního prostředí. Toto ministerstvo jsou obce zároveň povinny informovat o vydání regulačního řádu. Opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel v regulačním řádu může spočívat například v tom, že se omezí, popřípadě zcela zakáže individuální automobilová doprava či provoz vozidel nespňujících určité emisní limity (podobně jako v nízkoemisních zónách, viz níže), nebo se v konkrétní dny omezí či zakáže provoz vozidel s lichými či naopak sudými státními poznávacími (registračními) značkami apod.

Obec rovněž může opatřením obecné povahy stanovit trvalou zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel, tj. **nízkoemisní zónu**¹⁶. Obec v opatření obecné povahy vymezí území nízkoemisní zóny a emisní kategorie vozidel, kterým je vjezd do zóny dovolen. Obec může dále stanovit některé další podmínky, týkající se nízkoemisní zóny, včetně zvláštních podmínek vjezdu pro rezidenty. Účinnost takového opatření obecné povahy lze stanovit nejdříve 12 měsíců ode dne jeho vyhlášení. Na průjezdním úseku dálnice nebo silnice lze však nízkoemisní zónu stanovit jen tehdy, je-li v místě jiná pozemní komunikace stejné nebo vyšší třídy, která umožní obdobné dopravní spojení.¹⁷ Dlužno dodat, že ke zřízení žádné nízkoemisní zóny v České republice dosud nedošlo.

15.5 Obec a bezpečnost provozu na pozemních komunikacích

Způsobů, jimiž může obec **zvýšit úroveň bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích**, je celá řada a je vhodné je vzájemně kombinovat. Zmíňme 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.¹⁸

Významnou úlohu tu plní **obecní policie**. Její strážníci jsou kupříkladu oprávněni zastavovat vozidla před přechodem pro chodce,¹⁹ typicky v blízkosti škol nebo hřišť, měřit rychlost vozidel²⁰ či nařídit odtažení vozidla, které překáží provozu.²¹

Obecní policie je rovněž oprávněna projednat **v příkazním řízení příkazem na místě** taxativně stanovené přestupky podle zákona o silničním provozu²².

15.6 Obec jako provozovatel vozidla

Zákon o silničním provozu²³ upravuje institut tzv. **objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla**, zavedené s ohledem na specifickou povahu provozu na pozemních komunikacích. Ta se vyznačuje značnou mobilitou a také masivním nasazením technických prostředků, jako jsou automatické radary či kamerové systémy. Přestupek provozovatele projedná v prvním stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností.

V rámci objektivní odpovědnosti obec odpovídá za vozidla, jejichž je provozovatelem, a může tak být sankcionována pokutou jako jakýkoliv jiný provozovatel vozidla. Objektivní odpovědnost obce jako provozovatele vozidla lze uplatnit tehdy, kdy **nezajistí, aby jeho řidič dodržoval pravidla provozu**²⁴, 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.

Aby se předešlo tzv. systémové podjatosti, nemůže obec s rozšířenou působností projednávat přestupky spáchané s vozidlem, jehož je sama provozovatelem. V takovém případě krajský úřad usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností ve svém správním obvodu.²⁵

15) § 10 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

16) Srov. Metodický pokyn odboru ochrany ovzduší k vyhlášení nízkoemisních zón, Věstník MŽP, částka 5/2018

17) § 14 zákona č. 201/2012 Sb.

18) Podrobnosti viz např. <https://besip.cz/>

19) § 79 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu

20) § 79a zákona č. 361/2000 Sb.: „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.“ Jak správně konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 5. 2018, čj. 10 As 107/2018-36, č. 3765/2018 Sb. NSS, mohou sice instalaci a nastavení stacionárních měřících zařízení, jakož i údržbu software a hardware těchto zařízení, které jinak užívá obecní policie, provádět třetí osoby, není však přípustné, aby takováto třetí osoba měla jakýkoliv hmotný zájem na výsledcích měření stacionárního zařízení.

21) § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb.

22) § 124 odst. 13 zákona č. 361/2000 Sb.

23) § 125f a násl. zákona č. 361/2000 Sb.

24) Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/16 ze dne 22. 5. 2018, obsahem není stanovení určité povinnosti provozovatele vozidla, nýbrž pouze jeho objektivní odpovědnosti za porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu.

25) § 63 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

15.7 Obec a veřejné služby v přepravě cestujících

Zabezpečení **dopravní obslužnosti** patří mezi nejvýznamnější úkoly, jež obec vykonává v oblasti dopravy v rámci samostatné působnosti. Veřejnou službu přepravy cestujících může přitom obec poskytovat i mimo svůj územní obvod, a to jak v rámci městské hromadné dopravy, tak i jiné veřejné linkové či veřejné drážní dopravy. Tato služba občanům, zejména pak obyvatelům dané obce, nemá být primárně motivována ziskem. Také zpravidla zisková nebývá,²⁶ byť může mít řadu vedlejších pozitivních přínosů například v omezení individuální automobilové přepravy. Tuto problematiku upravuje zákon²⁷, který bezprostředně navazuje na přímo použitelný předpis Evropské unie.²⁸

Obec zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti území kraje, pokud to vyžaduje potřeba místních obyvatel. Objednávat dopravu může obec i mimo svůj územní obvod se souhlasem kraje a obcí, které mají uzavřenou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících a jejichž územní obvod je touto službou dotčen, pokud je to potřebné pro dopravní obslužnost obce. Každopádně jsou **veřejné služby v přepravě cestujících primárně úkolem kraje**, který se stará o dopravní obslužnost ve svém územním obvodu a se souhlasem jiného kraje i v jeho územním obvodu. Stejnou službu může drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou poskytovat v sousedícím územním obvodu jiného státu po předchozí dohodě s příslušným orgánem veřejné moci jiného státu, pokud si to potřeba dopravní obslužnosti kraje vyžaduje, typicky v příhraničních regionech.

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 pořizoval plán dopravní obslužnosti území nebo 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 dopravu²⁹ nebo veřejnou linkovou dopravu³⁰.

Veřejné služby v přepravě cestujících je možné objednávat buď podle zákona o zadávání veřejných zakázek³¹, nebo, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, podle zákona o veřejných službách v přepravě cestujících³². Ten zahrnuje i požadavky na smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících, nabídkové řízení, možnosti a podmínky pro smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním či zajišťování přepravy veřejnou linkovou dopravou a na tramvajové dráze. Zákon také řeší případy mimořádných situací, kdy hrozí přerušování přepravy cestujících nebo taková situace už nastala, dále upravuje kompenzace³³, dohled při uzavírání smlouvy či přestupky.

15.8 Podpora nízkoemisních vozidel

Potřeba podpory nízkoemisních vozidel je dána především požadavkem na snižování emisí skleníkových plynů, přičemž hlavním hybatelem v této oblasti je Evropská unie.

Ve stávajícím volebním období Poslanecké sněmovny by tak především mělo dojít k přijetí zákona o podpoře nízkoemisních vozidel prostřednictvím zadávání veřejných zakázek a veřejných služeb v přepravě cestujících. Ten má v návaznosti na právo Evropské unie³⁴ stanovit minimální podíl nízkoemisních vozidel při zadávání veřejných zakázek a veřejných služeb v přepravě cestujících a měl být přijat nejpozději 2. srpna 2021, což se však nepodařilo.

Podstatné nicméně je, že se tato budoucí úprava bude týkat pouze nadlimitních veřejných zakázek,³⁵ respektive těch veřejných služeb v přepravě cestujících, u nichž průměrná roční hodnota nebo počet kilometrů za rok přesáhne hodnoty podle přímo použitelného předpisu Evropské unie.³⁶

26) 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 zákonom vymezené působnosti. Porušením těchto povinností není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je rádně odůvodněn. Nakládání s obecním majetkem se má tedy řídit oběma těmito kritérii, tedy jak ekonomickou výhodností, tak zájmy a úkoly obce jako veřejnoprávní korporace.

27) zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, nařízení vlády č. 63/2011 Sb. a vyhlášky č. 296/2010 Sb. a č. 297/2010 Sb.

28) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici. Podrobnosti uvedeny v dokumentu Ministerstva dopravy „Uplatňování legislativních norem v oblasti výběru dopravce pro zabezpečení dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících.“ <https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Verejna-doprava/Pravni-predpisy/Legislativa-narodni-a-EU-ve-verejne-doprave/Metodicka-pomucka-k-zakonu-o-verejnych-sluzbach-v-preprave-cestujicich.doc.aspx>.

29) Veřejnou drážní dopravou se podle zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, rozumí doprava provozovaná dopravcem k uspokojování obecných přepravních potřeb podle předem vyhlášených přepravních podmínek, zveřejněného jízdního řádu a tarifu.

30) Veřejnou linkovou dopravou se podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, rozumí (silniční) doprava, při které jsou přepravní služby nabízeny podle předem vyhlášených podmínek a jsou poskytovány k uspokojování přepravních potřeb; pokud je doprava uskutečňována pro potřeby města a jeho příměstských oblastí, jedná se o městskou autobusovou dopravu.

31) zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek

32) zákon č. 194/2010 Sb. v návaznosti na nařízení ES č. 1370/2007

33) Kompenzaci se podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 rozumí jakákoli výhoda, zejména finanční, kterou přímo nebo nepřímo poskytne příslušný orgán z veřejných zdrojů během období provádění závazku veřejné služby nebo v souvislosti s tímto obdobím. Aby byla kompenzace v souladu s pravidly hospodářské soutěže, nemůže překročit výši, která je nezbytná k pokrytí čistých nákladů vzniklých při plnění závazků veřejné služby, s přihlédnutím k příjmům z této činnosti a přiměřenému zisku.

34) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/33/ES o podpoře čistých silničních vozidel na podporu nízkoemisní mobility, směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1161, kterou se mění směrnice 2009/33/ES.

35) srov. nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek

36) srov. čl. 5 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007

Časté otázky

- Může obec omezit vjezd starým neekologickým vozidlům?** Obec může především vyhlásit tzv. nízkoemisní zónu, a to formou opatření obecné povahy, kterým na vymezené území zakáže vjezd vozidlům nespĺňujícím příslušné emisní limity (například normu Euro 4 nebo vyšší). Takovou nízkoemisní zónu dnes již může, pochopitelně při splnění zákonných podmínek, vyhlásit jakákoliv obec. Pro případ vzniku smogové situace pak může obec svým nařízením vydat tzv. regulační řád a jím omezit i provoz silničních motorových vozidel při smogové situaci.
- 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 neudrží, přičemž je povinna se postarat o jejich odpovídající označení.
- Může obec nechat odstranit autovrak, jehož vlastníka nezná?** Obec jako vlastník pozemní komunikace musí nejprve iniciovat odstranění autovraku u příslušného silničního správního úřadu. Teprve poté, co ani přes výzvu silničního správního úřadu se jeho provozovatel o odstranění vraku nepostará, nechá vrak vlastník komunikace předat k ekolo-

gické likvidaci. Podstatné je ale i to, že autovrakem je pouze vozidlo, které za vrak označuje zákon. Který silniční správní úřad bude v dané věci příslušný, se odvíjí od kategorie pozemní komunikace – silničním správním úřadem ve věcech místních komunikací bude obecní úřad, ve věcech silnic II. a III. třídy a veřejně přístupných účelových komunikací obecní úřad obce s rozšířenou působností, ve věcech silnic I. třídy krajský úřad a v případě dálnic jím bude Ministerstvo dopravy.

- Může obecní policie měřit rychlost vozidel?** Může, ale pouze na místech určených Policií České republiky. Přitom je povinna postupovat v součinnosti s Policií České republiky. Strážníci obecní policie mohou rychle jedoucí řidiče i pokutovat příkazem na místě.
- Může obec přenést měření rychlosti na soukromou společnost?** Instalaci a nastavení stacionárních měřících zařízení, jakož i údržbu software a hardware těchto zařízení, které jinak užívá obecní policie, mohou provádět třetí osoby. Není však přípustné, aby takováto třetí osoba měla jakýkoliv hmotný zájem na výsledcích měření stacionárního zařízení. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, čj. 10 As 107/2018-36, č. 3765/2018 Sb. NSS.

Související předpisy

- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů
- zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností
- zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 z 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70
- nařízení vlády č. 63/2011 Sb., o stanovení minimálních hodnot a ukazatelů standardů kvality a bezpečnosti a o způsobu jejich prokazování v souvislosti s poskytováním veřejných služeb v přepravě cestujících
- nařízení vlády č. 280/2020 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách
- vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích
- vyhláška č. 296/2010 Sb., o postupech pro sestavení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace
- vyhláška č. 297/2010 Sb., o stanovení vzoru formuláře pro uveřejnění oznámení o zahájení nabídkového řízení pro výběr dopravce k uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících

Literatura a užitečné odkazy

- HEJČ, D., HUSSEINI, F., KADEČKA, S.: *Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury)*, Správní právo č. 1/2013.
- BUŠTA, P., KNĚŽÍNEK, J.: *Zákon o silničním provozu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Dostupné v ASPI.
- ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M.: *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.
- KOVALČÍKOVÁ, D., ŠTANDERA, J.: *Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021.
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.

- VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*, II. aktualizované vydání, Praha: Polygon, 2012.
- <https://besip.cz>
- <http://www.mdcz.cz>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Musí si obec nechat zpracovat pasport místních komunikací?

Vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace má povinnost vést evidenci jím vlastněných pozemních komunikací, přičemž základní evidencí je pasport. Jeho rozsah a způsob vedení stanoví vlastník (v případě místních komunikací obec). Nejmenší rozsah evidence místních komunikací zahrnuje délku místních komunikací I. až III. třídy v km, počet a celkovou délku mostů na nich v km a objem finančních prostředků vynaložených na jejich výstavbu a zvláště na jejich údržbu.

Pasport by tedy obec vést měla, ale pro případ porušení této povinnosti není stanovena žádná sankce. Absence pasportu může přinášet problémy především v praxi, kdy pasport jakožto ucelený dokument může sloužit jako podklad pro různá stavební řízení, povolování zvláštního užívání komunikací, majetkoprávní vypořádání, plánování oprav a údržby, ale také jako jeden z podkladů pro tvorbu územních plánů.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=368>

Místní komunikace jsou zarostlé křovinami. Má obec povinnost se o místní komunikace starat?

Obec jakožto vlastník místní komunikace má povinnost vykonávat její správu zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy. Cílem údržby a oprav je odstranit závady ve sjízdnosti, opotřebením nebo poškozením komunikace, jejích součástí a příslušenství. Běžná údržba zahrnuje i ošetřování silniční vegetace. Je tedy zřejmé, že pokud jsou místní komunikace zarostlé křovinami, je povinností obce křoviny odstranit a komunikaci zprovoznit.

Silniční vegetace na silničních pomocných pozemcích a na jiných vhodných pozemcích tvořících součást dálnice, silnice nebo místní komunikace nesmí ohrožovat bezpečnost užití pozemní komunikace nebo neúměrně ztěžovat použití těchto pozemků k účelům údržby těchto komunikací nebo neúměrně ztěžovat obhospodařování sousedních pozemků.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=763>

Je obec povinna odkoupit nabízenou účelovou pozemní komunikaci ve vlastnictví fyzické osoby?

Je zcela na vůli obce, zda se rozhodne příslušný pozemek či účelovou komunikaci odkoupit nebo jiným způsobem nabýt do vlastnictví. Žádný právní předpis obci povinnost nabývat pozemní komunikace neukládá. Současně obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.

Pokud jde o veřejně přístupnou pozemní komunikaci, nemůže vlastník účelové komunikace samovolně bránit ostatním osobám v jejím obecném užívání, nicméně na jeho žádost a po projednání s Policií České republiky může příslušný silniční správní úřad upravit nebo omezit veřejný přístup na tuto účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Vlastník navíc nemusí zajišťovat sjízdnost ani schůdnost účelové komunikace.

Při případném rozhodování o tom, zda účelovou komunikaci nabýt, doporučujeme zvážit konkrétní okolnosti, zejména podmínky nabytí, stav komunikace, její využívání apod.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=590>

16 V demokracii vzájemně komunikujeme

JUDr. Adam Furek

Mgr. Karolína Plasgurová Holá
(kapitola petice a stížnosti)

Komunikaci obvykle chápeme jako přenos, sdělování či výměnu informací. Lze ji pojímat z různých úhlů pohledu: z hlediska sociálního, ekonomického, ale také z hlediska právního. A právě právní aspekt komunikace, který bývá často opomíjený, by vám v roli zastupitelů rozhodně neměl zůstat utajen.

16.1 Úvodem

Tato kapitola je zaměřena především na komunikaci v rovině právní. Zabývá se **získáváním informací** občany obce a dalšími osobami od obce. Stranou neponecháme ani **vyřizování podnětů a požadavků** občanů či zastupitelů obecními orgány. Specifickou kategorií jsou v této souvislosti **stížnosti a petice**. Pozornost věnujeme též oblasti **radničních periodik**, zejména právům opozičních zastupitelů na prezentování svých názorů v těchto tiskovinách.

O vzájemné komunikaci (či možná přesněji a šířeji interakci) mezi obecními orgány, vámi zastupiteli a veřejností by bylo možné hovořit daleko podrobněji, než nám rámec této kapitoly umožňuje. Následující text vám proto poskytne jen základní orientaci v této oblasti, a to zejména z hlediska povinností obce a jim odpovídajících práv zastupitelů i občanů.

16.2 Poskytování a zveřejňování informací obcemi

Jednou ze základních podmínek, aby občané obce pozitivně vnímali vaše působení ve volených orgánech, a také pro veřejnou kontrolu činnosti obecních orgánů, je co nejšířší transparentnost správy obce, tedy co nejšířší zpřístupňování informací vypovídajících o její činnosti. To vyjadřuje i Listina základních práv a svobod, která ukládá i orgánům územní samosprávy povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti¹. Podmínky stanoví především informační zákon². Ten je základním právním rámcem pro informování o činnosti obce.

16.2.1 Obec jako subjekt povinný poskytovat informace

Informační zákon ukládá povinnost poskytovat informace tzv. **povinným subjektům**, mezi které řadí **státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány** a tzv. **veřejné instituce**³. Obec je tedy povinným subjektem ve smyslu uvedeného



zákona, a je proto povinna zpřístupňovat za podmínek jím stanovených informace o své činnosti⁴.

Ze zákonného vymezení by se mohlo zdát, že samostatnými povinnými subjekty jsou vedle *obce* jako celku také *jednotlivé obecní orgány* (zastupitelstvo, rada, starosta atd.). Správní soudy však dovozují, že **v případě informací z oblasti samostatné působnosti obce** je povinným subjektem obec jako celek a je lhostejné, kterému obecnímu orgánu je žádost o informace formálně adresována (žádost obvykle vyřizuje obecní úřad za všechny obecní orgány). Naopak **v případě informací z přenesené působnosti, tedy informací vypovídajících o výkonu státní správy svěřené obci**, bude k vyřízení žádosti povolán ten orgán obce, který danou činnost vykonává, tedy obvykle opět obecní úřad.

1) čl. 17 odst. 5

2) zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „informační zákon“)

3) § 2 odst. 1 a 2 informačního zákona

4) Za informování občanů obce činí zákon o obcích výslovně odpovědným starostu obce [§ 103 odst. 4 písm. e)].

Obecní právnické osoby jako povinné subjekty

V podmínkách obcí jsou samostatnými povinnými subjekty jako *tzv. veřejné instituce* též obecní příspěvkové organizace, dobrovolné svazky obcí či obecní školské právnické osoby. Tyto subjekty vyřizují žádosti o informace, které obdrží, samy (obec však může v některých případech plnit úkoly jejich nadřízeného orgánu, na který se žadatel může obrátit, není-li spokojen s vyřízením své žádosti).

Samostatnými povinnými subjekty podle informačního zákona jsou též obecní obchodní společnosti, pokud je obec jejich jediným společníkem (případně pokud obec spolu s jinými obcemi či kraji tvoří všechny společníky), a pokud tyto subjekty plní určité veřejné úkoly (např. technické služby, dopravní podniky, svozové společnosti apod.).

V souvislosti s novelizací informačního zákona (zákon č. 241/2022 Sb.) se nově staly povinnými subjekty též *tzv. veřejné podniky*. Ty lze pro účely tohoto textu vymezit – při velkém zjednodušení – jako právnické osoby (typicky obchodní společnosti), pokud v nich obec vykonává *tzv. dominantní vliv* (ovládá je) a pokud předmětem činnosti této právnické osoby jsou služby obecného zájmu v dopravě nebo *tzv. relevantní činnosti* podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Jejich informační povinnost se však netýká informací vypovídajících o běžném obchodním styku.

16.2.2 Co se rozumí informací a jakým způsobem ji obec poskytuje?

Předmětem informační povinnosti obce jsou **informace**, které se vztahují k její působnosti. Zjednodušeně řečeno jde o veškeré informace, které vypovídají o činnosti obce. Je přitom lhostejné, zda obec informaci sama vytvořila nebo zda ji pouze získala. Podstatné je, zda se informace vztahuje k působnosti obce, tj. zda se jí týká a zda jí obec disponuje. Může jít o informaci o správních řízeních, o nakládání s majetkem, o zaměstnancích apod. Prakticky veškeré informace, které obec má, spadají do působnosti informačního zákona, avšak to, zda nakonec budou moci být zpřístupněny, je až výsledkem aplikace tohoto zákona (tedy zvážení, zda danou informací není nutné chránit z některého ze zákonem stanovených důvodů).

Informací je zjednodušeně řečeno jakýkoli zaznamenaný obsah nebo jeho část v jakékoli podobě a na jakémkoli nosiči⁵. Informací je proto písemný záznam na listině, záznam uložený elektronicky (například datový soubor) nebo záznam zvukový, obrazový či audiovizuální (typicky nahrávka zasedání zastupitelstva). Judikatura ovšem připouští, že žádat lze nejen konkrétní informace (údaje), ale i konkrétní dokumenty (například kopii smlouvy či zápisu ze zasedání zastupitelstva obce).

Informace se poskytují dvěma způsoby: **zveřejněním** (povinným nebo dobrovolným) a **na základě žádostí o poskytnutí informací**, podávaných konkrétními žadateli. Zákon přitom za *zveřejněnou informaci* považuje takovou, která může být vždy znovu vyhledána a získána, například informace vydaná tiskem, vystavená na úřední desce nebo zveřejněná na internetu⁶.

16.2.3 Povinné a dobrovolné zveřejňování informací

Okruh informací, které je obec **povinna zveřejňovat**, stanoví informační zákon⁷. Ten především ukládá, aby obec zveřejnila základní údaje o své činnosti, mezi které patří mj. popis organizační struktury, přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, sazebník úhrad za poskytování informací a elektronická adresa podatelny. Tyto informace musí být zveřejněny v sídle obce, tedy v budově obecního úřadu, a případně ve všech dalších úřadovnách, tedy pracovištích, na nichž dochází ke kontaktu s veřejností (například na služebnách obecní policie). Informace se zveřejňují zpravidla na úřední desce nebo na informační tabuli v sídle obecního úřadu.

Obec je dále povinna ve svém sídle (nikoli současně i ve všech svých úřadovnách jako u informací uvedených v předchozím odstavci) zpřístupnit (například na požádání u pracovníka obecního úřadu) v úředních hodinách seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční a strategické povahy (například rozpočet obce). Do zavedení Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků zákonem č. 35/2021 Sb. byly podle informačního zákona zveřejňovány i právní předpisy vydávané obcemi (obecně závazné vyhlášky a nařízení). Od účinnosti tohoto zákona (od 1. 1. 2022) jsou tyto právní předpisy dostupné v uvedené Sbírce⁸.

Obec je dále povinna zveřejnit postup, který musí dodržovat při vyřizování podání nebo podnětů. To učiní odkazem na vzorový postup, který je pro tyto účely publikován Ministerstvem vnitra na portálu veřejné správy.

Veškeré povinně zveřejňované informace musí obec současně zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup (na internetu), a to ve struktuře stanovené prováděcí vyhláškou⁹. V praxi se obvykle postupuje tak, že obec zveřejní informace na internetových stránkách a identické informace následně vytiskne a zpřístupní i ve svém sídle a úřadovnách.

Zákon dále ukládá povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup veškeré informace, které byly poskytnuty na základě individuálních žádostí¹⁰. Prakticky se tato povinnost plní tím, že obecní úřad zveřejní na internetu každou odpověď, kterou poskytnul konkrétnímu žadateli. Byla-li jím však fyzická osoba, nesmí bez jejího souhlasu uvádět údaje, které by tuto osobu mohly identifikovat. To v praktické rovině znamená, že nelze zveřejnit ani podanou žádost o informace, aniž by z ní nebyly odstraněny osobní údaje žadatele. Poskytnutá informace musí být zveřejněna na dobu alespoň 6 let.

Obec je dále oprávněna (nikoli povinna) **dobrovolně zveřejňovat** jakékoli další informace, které vznikly její činností, nebo které se vztahují k její působnosti, a to v zásadě podle

5) § 3 odst. 3 informačního zákona

6) § 3 odst. 5 informačního zákona

7) § 5 odst. 1 až 4 informačního zákona

8) <https://sbirkapp.gov.cz/>

9) vyhláška č. 515/2020 Sb., o struktuře informací zveřejňovaných o povinném subjektu a o osnově popisu úkonů vykonávaných v rámci agendy, ve znění vyhlášky č. 275/2021 Sb.

10) § 5 odst. 3 informačního zákona

svého volného uvážení¹¹. Žádný zákon například obecně neukládá povinnost zveřejňovat zápisy nebo usnesení z jednání zastupitelstva nebo rady obce, zvukové záznamy z jednání zastupitelstva nebo podkladové materiály pro tato jednání. Obec se však může sama rozhodnout, že tyto informace nad rámec své zákonné povinnosti zveřejní. Jediné omezení spočívá v tom, že zveřejněny nemohou být ty informace (jejich části), u nichž to informační zákon zakazuje. To znamená, že například při zveřejnění zápisu ze zasedání zastupitelstva obce musí být z tohoto dokumentu předem odstraněny (vymazány, začerněny či jinak znečitelněny) zákonem chráněné informace (typicky osobní údaje). Přitom **platí jednoduché pravidlo – dobrovolně lze zveřejnit informaci v takové podobě (a rozsahu), v jakém by ji bylo nutné zpřístupnit na základě individuální žádosti o její zpřístupnění**. To platí s výjimkou osobních údajů, u nichž je zásah v případě zveřejnění intenzivnější proti poskytnutí na základě individuální žádosti. Z tohoto důvodu je vhodnější osobní údaje, které obec jinak na základě individuální žádosti musí žadateli zpřístupnit, raději nezveřejňovat.

16.2.4 Poskytování informací na základě žádostí

Kromě zveřejňování informací je obec dále povinna poskytovat informace **na základě konkrétních žádostí**, které může podat jakákoli právnická nebo fyzická osoba. Žádost lze podat ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací¹², tedy například e-mailem nebo datovou schránkou.

Je-li žádost podána ústně, vyřizuje se neformálně, a není-li žadatel spokojen s odpovědí, musí žádost podat písemně. Naopak je-li žádost podána písemně (a to i prostřednictvím e-mailu), je povinností obce ji vyřídit postupem stanoveným informačním zákonem¹³. V případě elektronicky podávaných žádostí jsou za řádně podané písemné žádosti považovány i žádosti doručené elektronickou poštou, aniž by byla zpráva opatřena uznávaným elektronickým podpisem (tedy „obyčejnou“ e-mailovou zprávou). Tato žádost však musí být doručena na elektronickou adresu podatelny obce¹⁴. Žádost je samozřejmě možné podat i přes datovou schránku.

Žádost je podána dnem, kdy ji obec obdržela (kdy jí byla doručena). Žádost musí vymezit požadované informace a musí z ní vyplývat, že je požadována informace ve smyslu informačního zákona, tedy že žadatel požaduje vyřízení své žádosti podle informačního zákona. Žadatel se v žádosti musí identifikovat v souladu se zákonem (jménem, datem narození, adresou místa trvalého pobytu nebo bydliště, názvem právnické osoby, jejím identifikačním číslem, adresou sídla). Pokud žádost neobsahuje identifikační údaje žadatele a brání-li tento nedostatek vyřízení žádosti (například vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti), vyzve obec žadatele do 7 dnů ode dne doručení žádosti k doplnění. Pokud žádost nedostatečně vymezuje požadované informace (například je příliš obecná nebo nesrozumitelná), lze žadatele ve stejné lhůtě vyzvat k upřesnění žádosti.

Žádost nemusí být odůvodněná a obec v zásadě není oprávněna brát důvod pro získání informace jakkoli v úvahu. Poskytnutí informace tedy nelze odmítnout, pokud se žadatel domáhá

informace například pro její další komerční zpracování nebo pro účely zpracování bakalářské či diplomové práce. Důvod, pro který se žadatel domáhá informace, je relevantní jen v případech, kdy povinný subjekt dovozuje zneužití práva na informace na straně žadatele, případně jde-li o požadavek na poskytnutí informace o platu či odměně pracovníka veřejné správy.

Pokud žádost neobsahuje vady nebo byly-li tyto vady odstraněny, je třeba ji věcně vyřídit. Žadatele lze do 7 dnů ode dne přijetí žádosti odkázat na zveřejněnou informaci¹⁵. Pokud se žádost nevztahuje k působnosti obce, je na místě žádost odložit a tuto odůvodněnou skutečnost sdělit žadateli do 7 dnů ode dne doručení žádosti¹⁶. Není-li na místě žádost vyřídit žádným z těchto způsobů, musí obec požadované informace vyhledat a posoudit, zda je může poskytnout bez omezení nebo zda jejich vydání zcela nebo zčásti brání některý ze zákonem stanovených důvodů. Lhůta pro toto věcné vyřízení žádosti je 15 dní, přičemž ji lze v zákonem taxativně stanovených případech prodloužit o dalších 10 dnů¹⁷. Všechny zákonné lhůty budou zachovány, jestliže byla příslušná zásilka alespoň v poslední den lhůty předána k doručení.

Může se stát, že **část požadovaných informací nebo veškeré informace nebude možné vydat z důvodu jejich zákonné ochrany**. Informační zákon totiž vymezuje¹⁸ konkrétní zákonné důvody, které vylučují zpřístupnit požadovanou informaci. Mezi nejdůležitější z nich patří ochrana osobních údajů a ochrana soukromí fyzických osob, dále ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, ochrana nových informací (podkladových materiálů), ochrana informací získaných od třetích osob, ochrana informací, které se vztahují výlučně k vnitřním poměrům povinného subjektu a ochrana informací o rozhodovací pravomoci soudů s výjimkou rozsudků.

Pokud nastane důvod pro neposkytnutí požadovaných informací, ukládá zákon povinnost žádost v rozsahu, v němž nebudou informace zpřístupněny, správním rozhodnutím odmítnout¹⁹. Týká-li se zákonný důvod pouze části požadovaných informací, musí být současně poskytnuty veškeré ostatní informace, na které se zákonná ochrana nevztahuje (například se v požadovaném dokumentu anonymizují osobní údaje a ve zbytku je dokument poskytnut). Pro úplnost lze dodat, že důvody pro neposkytnutí informací mohou být obsaženy i ve zvláštních zákonech, ať již výslovně²⁰, nebo odvoditelným způsobem (například ochrana bankovního tajemství podle zákona o bankách).

Soudy dovozují povinnost rozhodnout o odmítnutí žádosti i v některých specifických situacích. Hovoří se o **faktických důvodech pro neposkytnutí informace**. Jde o případ ne-

11) § 5 odst. 5 informačního zákona

12) § 13 informačního zákona

13) § 14 a násl. informačního zákona

14) § 14 odst. 3 a 4 informačního zákona

15) § 6 odst. 1 informačního zákona

16) § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona

17) § 14 odst. 6 informačního zákona

18) § 7 až 11 informačního zákona

19) § 15 odst. 1 informačního zákona

20) například § 40 zákona o obcích, chránící údaje o účasti obce ve veřejné dražbě, nebo podle § 218 zákona o zadávání veřejných zakázek

existující informace (pokud obec požadovanou informaci nemá a ani nemá zákonnou povinnost ji mít) nebo o požadavky na poskytnutí již dříve zpřístupněných informací (opakované žádosti). Obec není ani povinna podle požadavku žadatele informaci vytvořit (může tak ovšem učinit dobrovolně). Jedinou výjimkou by byl případ, kdy by zákon obci 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 právo na informace. O zneužití však bez dalšího nejde, pokud žadatel jen podává velké množství žádostí či požaduje velké množství informací. K odmítnutí žádosti pro zneužití práva je nutné dovodit žadatelův úmysl. Obec musí v tomto případě žadateli prokázat, že s ohledem na všechny okolnosti jde o zneužívání práva na informace.

Poznámka:

Poslední změna informačního zákona, vyhlášená pod č. 241/2022 Sb., s účinností od 1. 1. 2023 nově zakotvuje jako zákonem výslovně uvedené důvody pro odmítnutí žádosti o informace **neexistenci informace a zneužití práva na informace na straně žadatele** (§ 11a a 11b). Od tohoto data tedy již nepůjde o faktické důvody (srov. předchozí odstavec), ale o důvody výslovně zmíněné v zákoně. Jelikož novela po obsahové stránce v tomto případě vychází plně z dosavadní judikatury, fakticky ke změně právního stavu nedochází. I nadále bude možné žádost o informace z těchto důvodů odmítnout, bude však již možné odkázat na výslovné znění zákona.

Nová ochrana proti zneužívání práva na informace předpokládá, že žádost bude možné odmítnout do 7 dnů, pokud lze ve vztahu k ní dovodit, že cílem žadatele je způsobit nátlak na fyzickou osobu, jíž se týkají požadované informace, nebo nepřiměřenou zátěž povinného subjektu. Za tu se přitom bude považovat i podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací.

Možnost odmítnout žádost pro neexistenci informace je pak vázána na případy, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá a jestliže mu povinnost ji mít nevyplývá ze zákona. Výjimkou budou případy, kdy povinný subjekt může požadovanou informaci získat na základě jednoduchých úkonů z jiných informací, které povinný subjekt má (v takovém případě ovšem bude moci žádat za zpracování požadavku úhradu nákladů).

16.2.5 Úhrada nákladů za poskytnutí informace

Obec je v souvislosti s poskytováním informací oprávněna **požadovat úhradu nákladů za poskytnutí informací**²¹. Podmínkou je, že vydala sazebník úhrad a že požadavek na úhradu nákladů uplatnila před uplynutím lhůty pro poskytnutí informací. Zákon umožňuje požadovat úhradu skutečně vynaložených nákladů za pořízení kopií, opatření technických nosičů dat, odeslání informace žadateli a za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (tím se zjednodušeně řečeno rozumí úhrada za čas spojený s vyhledáváním informací). Žadatel musí býto výši úhrady předem písemně informován, přičemž výše úhrady musí být zdůvodněna. Poskytnutí informací je podmíněno zaplacením úhrady. Zákon však neumožňuje žádat zálohu na úhradu nákladů, tedy zaplacení určité částky před tím, než jsou informace obci vyhledány. Na druhou stranu však povinný subjekt může úhradu stanovit tzv. kvalifikovaným odhadem předem. Ten spočívá obvykle v tom, že povinný subjekt provede určité vzorkové vyhledávání a následně vypočítá celkovou předpokládanou dobu vyhledávání (např. provede vyhledávání v deseti spisech, takto zjistí průměrnou

dobu vyhledávání informací na 1 spis, a následně žadateli vypočte úhradu za prohledání všech do úvahy připadajících spisů). Žadatel se může proti úhradě bránit stížností.

16.2.6 Forma a způsob poskytnutí informace

Platí rovněž, že obec by měla vyhovět požadavku žadatele co do **formy poskytnutí informace** (zejména z hlediska datového formátu, formou kopie listiny, naskenováním apod.) i co do **způsobu zaslání informace** (například elektronicky, v listinné podobě). Výjimkou jsou pouze případy, v nichž žadatelem zvolený způsob či forma nejsou možné či představují nepřiměřenou zátěž. V takovém případě obec vyhová žadateli poskytnutím informace jinou vhodnou formou či způsobem²².

16.2.7 Ochrana žadatelů proti nesprávnému vyřízení žádosti

Jestliže obec žádost o poskytnutí informací nevyřídí v zákonem stanovené lhůtě vůbec nebo má-li žadatel za to, že žádost nebyla vyřízena řádně, tedy že nebyly poskytnuty veškeré požadované informace, může podat na postup obce **stížnost**²³, a to do 30 dnů ode dne, kdy obci uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Stížnost se podává u obce, která ji může do 7 dnů vyhovět a informace poskytnout, nebo žádost rozhodnutím odmítnout. Pokud tak neučiní, musí ji ve stejné lhůtě předat krajskému úřadu. Ten do 15 dní přezkoumá postup obce a buď jej potvrdí, nebo obci přikáže, aby žádost znovu vyřídila, a to ve lhůtě ne kratší 15 dnů. Může též žádost převzít a vyřídít ji, jedná-li se o informace z přenesené působnosti obce.

Jestliže žadatel nebude souhlasit s výši úhrady nákladů, může proti ní rovněž podat **stížnost**²⁴, a to do 30 dnů ode dne

21) § 17 informačního zákona

22) § 4a informačního zákona

23) podle § 16a odst. 1 písm. b) nebo c) informačního zákona

24) zde podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona

doručení výzvy k jejich úhradě. Pokud obec v 7 dnech stížnosti nevyhoví, předá ji krajskému úřadu, jenž do 15 dnů buď její výši potvrdí, nebo ji sníží, anebo obci přikáže, aby zjedнала nápravu (a stanovila novou výši). Zákon ukládá zvláštní povinnost zveřejnit každé rozhodnutí o stížnosti na výši úhrady způsobem umožňujícím dálkový přístup²⁵.

Jestliže obec žádost správním rozhodnutím zcela nebo zčásti odmítla, protože podle jejího názoru informace nebylo možné poskytnout, může žadatel podat do 15 dnů **odvolání**. To se podává u obce, která je musí do 15 dnů od doručení předložit spolu se spisem krajskému úřadu (pokud odvolání sama nevyhoví v autoremeduře podle správního řádu). Ten o odvolání musí rozhodnout do 15 dnů od předložení²⁶.

S účinností od 2. 1. 2020 byl informační zákon doplněn v ustanoveních o stížnosti i o odvolání o možnost nadřízeného orgánu (v případě obcí krajského úřadu) přímo přikázat poskytnutí informace. Hovoří se o tzv. **informačním příkazu**. Pokud krajský úřad shledá, že zákonné důvody ochrany uplatněné obcí nejsou splněny a že není dán ani žádný jiný zákonný důvod pro neposkytnutí informace, krajský úřad zruší rozhodnutí obce a přikáže jí informaci poskytnout. K tomu stanoví lhůtu ne kratší než 15 dní. Tento informační příkaz je přitom exekučním titulem. To znamená, že pokud mu obec nevyhoví, může proti ní být veden výkon rozhodnutí (exekuce).

Je rovněž vhodné připomenout, že od 2. 1. 2020 získal v oblasti informačního práva významné postavení Úřad pro ochranu osobních údajů. Ten získal tři kompetence. Za prvé může přezkoumávat rozhodnutí vydaná odvolacími orgány (tvoří tedy jakousi pomyslnou třetí instanci, na niž se žadatel může obrátit vedle či namísto správního soudu). Dále má možnost uplatnit ochranu před nečinností odvolacího orgánu a vykonává úkoly nadřízeného (odvolacího) orgánu u většiny veřejných institucí. To v případě obcí znamená, že proti postupu např. obecní příspěvkové organizace či obecní obchodní společnosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím se žadatel může bránit stížností a odvoláním, o nichž nerozhoduje obec jako zřizovatel (zakladatel), ale právě Úřad pro ochranu osobních údajů.

16.2.8 Výroční zpráva

Každý povinný subjekt a tedy i každá obec musí zpracovat a do 1. března následujícího roku zveřejnit výroční zprávu o své činnosti v oblasti poskytování informací, která obsahuje údaje stanovené zákonem²⁷, 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. S účinností od 1. 1. 2024 se počítá se zavedením tzv. Centrálního registru výročních zpráv. Ten povede Ministerstvo vnitra jako informační systém veřejné správy a bude umožňovat, aby povinné subjekty (dobrovolně) ke zveřejnění své výroční zprávy využily tento systém.

16.2.9 Zákon o právu na informace o životním prostředí

Kromě informačního zákona upravuje přístup k informacím též zvláštní zákon o právu na informace o životním prostředí²⁸. Proto je-li po obci požadováno poskytnutí informace o životním prostředí (informace o životním prostředí je vymezena v § 2 písm. a) zmíněného zákona), postupuje obec přímo podle tohoto zvláštního zákona a užití informačního zákona je vyloučeno.

16.2.10 Některé typické žádosti o informace v podmínkách obcí

Častými jsou **žádosti o poskytnutí kopií smluv, které obec uzavřela**. Takovou smlouvu bude obvykle třeba poskytnout, avšak bez uvedení zákonem chráněných skutečností, tedy po vyloučení obchodního tajemství, osobních údajů apod. Soudy výslovně dovodily, že obsahuje-li smlouva obchodní tajemství, nelze její vydání odmítnout jako celek, ale pouze v té části, v níž údaje ve smlouvě obsažené skutečně mají parametry obchodního tajemství. Obdobně je třeba postupovat i v případě jiných chráněných údajů. Vždy je však nutné poskytnout údaje o rozsahu a příjemci veřejných prostředků, ať již půjde o fyzickou nebo právnickou osobu. V případě fyzické osoby jsou takovými údaji jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků²⁹. Prakticky tedy žadatel obvykle obdrží kopii smlouvy se začerněnými chráněnými částmi a současně rozhodnutí o tom, že žádost bylo nutné v části odmítnout pro zákonem stanovenou ochranu. Žádost lze v tomto případě vyřídit i odkazem na zveřejněnou smlouvu v Registru smluv³⁰ (měla-li obec povinnost v něm smlouvu zveřejnit).

Jinými typickými žádostmi jsou **žádosti o poskytnutí kopií usnesení a zápisů z jednání rady nebo zastupitelstva**. I tyto dokumenty lze vydat jen po odstranění chráněných údajů (nejčastěji osobních údajů)³¹. Anonymizace se však neuplatní u žadatelů, kteří mají k těmto dokumentům zabezpečený obsahově neomezený přístup podle zákona o obcích, tedy u zastupitelů, občanů obce a dalších osob³².

Specifickou kategorií žádostí představují požadavky na zpřístupnění **zvukových nebo obrazových záznamů z jednání zastupitelstva obce**. Takový záznam obec není povinna pořizovat. Pokud tak ovšem učiní a v době podání žádosti jej dosud má, musí s tímto záznamem nakládat identicky jako s jakoukoli jinou informací, tj. musí ze záznamu odstranit ty části, v nichž by byly obsaženy zákonem chráněné údaje,

25) § 5 odst. 1 písm. i) informačního zákona

26) § 16 informačního zákona

27) § 18 informačního zákona

28) zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, jenž provádí čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

29) § 8b odst. 3 informačního zákona

30) § 6 informačního zákona

31) Anonymizaci je třeba provést i v případě zveřejňování těchto dokumentů na úřední desce nebo na internetových stránkách.

32) § 16 a 17 zákona o obcích

a takto upravený záznam vydat. Zjednodušeně řečeno lze říci, že záznam lze poskytnout za stejných podmínek jako zápis z jednání zastupitelstva. V případě záznamů však kromě ochrany samotných informací lze uvažovat i o ochraně zaznamenaných projevů přítomných osob (zejména vizuálního projevu a podoby vystupujících). Tato ochrana však nebude ve většině případů nezbytná, neboť nový občanský zákoník umožňuje i bez souhlasu zaznamenaných osob pořizovat nebo užívat zvukový záznam v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu³³. Úřad pro ochranu osobních údajů vydal ke způsobu zpřístupňování zvukových či obrazových záznamů z jednání zastupitelstva, jakož i ke zpřístupňování zápi-

Ústavní soud v roce 2017 vymezil podmínky, za nichž lze zpřístupnit **údaj o platu či odměně konkrétního zaměstnance povinného subjektu, tedy i obce**. Poskytnutí takové informace však bylo možné za velmi striktně daných podmínek³⁶. Informaci o platu bylo možné poskytnout, jestliže účelem vyžádání informace bylo přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; informace samotná se týkala veřejného zájmu; žadatel o informaci plnil úkoly či posláni dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“; informace existuje a je dostupná³⁷. **Informaci o odměně neuvolněného či uvolněného zastupitele však bylo možné poskytnout bez tohoto omezení**, platový náleze se na tuto informaci nevztahoval.

Poznámka:

S účinností od 1. 1. 2023 novela informačního zákona (č. 241/2022 Sb.) zavedla výslovnou úpravu pravidel pro poskytování informací o platech a odměnách. Ta vychází z toho, že u určitých osob budou tyto údaje poskytnuty bez podmínek, u ostatních by se i nadále musel provádět platový test podle zmíněného nálezu Ústavního soudu.

V první kategorii jsou veřejní funkcionáři podle zákona o střetu zájmů, poradci prezidenta republiky, člena vlády, náměstka člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, nebo členové statutárního, řídicího, dozorního nebo kontrolního orgánu. Ostatní osoby budou spadat do kategorie druhé. Údaj bude poskytován v rozsahu jméno, příjmení, funkční, pracovní či jiné obdobné zařazení a výše veřejných prostředků, na kterou vznikl nárok, před zdaněním a dalšími povinnými odvody za období podle obsahu žádosti. Novela výslovně vylučuje povinnost zveřejnění poskytnuté informace o výši platu postupem podle § 5 odst. 3 (tedy povinné zveřejnění povinným subjektem na jeho internetové stránce).

Veřejnými funkcionáři, o nichž bude možné informaci o výši platu poskytnout bez dalšího, jsou starosta, místostarosta a členové rady obce a dále všichni uvolnění členové zastupitelstva. Veřejným funkcionářem je v podmínkách obcí dále vedoucí úředník podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, pokud tento úředník

- je oprávněn nakládat s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole, pokud hodnota finanční operace přesáhne 250 000 Kč,
- má bezprostřední podíl na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky,
- rozhoduje ve správním řízení, s výjimkou příkazu na místě.

sů (včetně jejich zveřejňování na internetu) stanoviska, podle nichž je vhodné postupovat³⁴.

Od záznamů je nutné odlišit **on-line přenosy ze zasedání zastupitelstva**, které ochraně osobních údajů nepodléhají (pokud přenos není současně zaznamenáván) a které tedy lze snímat bez omezení. Je též nutné odlišit případy, kdy si **záznam ze zasedání pořizují přítomné osoby samy**. Platí totiž, že každá přítomná osoba si může pro svou vlastní potřebu pořídít zvukový nebo obrazový záznam i bez souhlasu zastupitelstva obce nebo osob přítomných při zasedání, přičemž zastupitelstvo obce není oprávněno takové pořizování zakázat (ledaže by způsob natáčení rušil a zcela znemožňoval pokračovat v zasedání).

Samostatnou oblast představuje zpřístupňování informací **o zaměstnancích (úřednících) obce a o volených představitelích**. Zde je třeba připomenout ustanovení informačního zákona³⁵, které umožňuje i bez souhlasu fyzické osoby poskytnout osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení. Bude tedy možné poskytnout například informaci o tom, že určitá osoba pracuje na obecním úřadě, jakou má funkci (pracovní zařazení), jaké úkoly plní apod.

V poslední době se v praxi vyskytl případ specifických podání, která jsou ve velkém rozsahu zaslána různým obcím a dalším institucím a která sice odkazují na informační zákon (tváří se jako žádosti o poskytnutí informace), ve skutečnosti však spíše představují rozsáhlé textové prezentování názorů jejich autorů (navíc často nepřiliš srozumitelné). V těchto zcela extrémních případech, kdy z obsahu takových podání je po jejich prostudování zcela zřejmé, že se nejen nijak netýkají obcí, jimž jsou zaslány, a kdy zjevně jde o vše jiné než o uplatnění informačních požadavků, postupují obce často tak, že takové žádosti bez dalšího založí a nijak na ně nereagují. Jedná se o postup v tomto extrémním případě akceptovatelný, neboť taková podání skutečně nemají se žádostí o informace cokoli společného.

33) § 88 odst. 2 občanského zákoníku.

34) stanoviska č. 2/2013 a č. 2/2004, dostupná na <http://www.uouu.cz/>

35) § 8a odst. 2 informačního zákona

36) vymezených v nálezu sp. zn. IV.ÚS 1378/16 (tzv. platový test)

37) podrobnosti v metodickém textu Ministerstva vnitra dostupném na <http://www.mvcr.cz/odk>

16.2.11 Zveřejňování informací podle zvláštních právních předpisů

Povinnost obce zveřejňovat různé informace vyplývá i z celé řady dalších právních předpisů. Z nich lze výběrově zmínit zásadní okruhy povinně zveřejňovaných informací.

a) Zveřejňování smluv podle zákona o Registru smluv

Této otázce je věnována samostatná kapitola.

b) Zveřejňování informací z oblasti dotací podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je obec povinna zveřejnit:

- **program pro poskytování dotací nebo návratných finančních výpomocí** (pokud jej obec vydala). Program zveřejní obec na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup nejpozději 30 dnů před počátkem lhůty pro podání žádosti o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc;
- **veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, včetně jejích dodatků**. Smlouvu obec zveřejní na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup do 30 dnů ode dne uzavření smlouvy nebo jejího dodatku. Veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci do výše 50 000 Kč se nezveřejňuje. Veřejnoprávní smlouva včetně dodatků musí být zveřejněna nejméně po dobu 3 let ode dne zveřejnění.

c) Zveřejňování rozpočtových informací podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se zveřejňují z rozpočtové oblasti následující dokumenty:

- **návrh střednědobého výhledu rozpočtu, návrh rozpočtu a návrh závěrečného účtu včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření** (na internetových stránkách a na úřední desce nejméně 15 dnů před dnem zahájení jejich projednávání na zasedání zastupitelstva);
- **schválený střednědobý výhled rozpočtu, rozpočet a závěrečný účet včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření a případné rozpočtové provizorium** (na internetových stránkách do 30 dnů ode dne jejich schválení a současně se oznámí na úřední desce, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby). Identicky se zveřejňují přijatá **rozpočtová opatření**.

d) Zveřejnění smlouvy uzavřené podle zákona o zadávání veřejných zakázek

Podle zákona o zadávání veřejných zakázek³⁸ je obec jako veřejný zadavatel povinna zveřejnit na profilu zadavatele **smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků**, a to do 15 dnů od jejich uzavření nebo od konce každého čtvrtletí v případě veřejných zakázek zadávaných na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému. Zákon z této povinnosti stanoví určité výjimky, zejména pak výjimku pro smlouvy na veřejné zakázky, jejichž cena nepřesáhne 500 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.

16.3 Participace občanů na činnosti obce

Zákon o obcích³⁹ vymezuje specifická oprávnění, která občanům obce umožňují (proti jiným osobám) vyšší míru účasti na činnosti obce a na rozhodování jejích orgánů. Zákon předně **deklaruje** právo volit a být volen do zastupitelstva obce a právo hlasovat v místním referendu, obojí za podmínek stanovených zvláštními právními předpisy (tato práva tedy zákon o obcích nezakládá a my se jimi v této kapitole nezabýváme). Zákon o obcích ovšem sám **konstituuje** právo vyjadřovat stanoviska na zasedání zastupitelstva, stanoviska k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu, dále právo nahlížet do některých specifických dokumentů obce a právo obracet se na obecní orgány s podněty, připomínkami a s požadavky na projednání.

Práva, která jsou **založena** přímo zákonem o obcích, náležejí občanům obce, kteří dosáhli věku 18 let. Občanem obce je osoba, která má české státní občanství a která je v obci hlášena k trvalému pobytu. Kromě toho náležejí též fyzické osobě, která dosáhla věku 18 let a na území obce vlastní nemovitost⁴⁰, a fyzické osobě, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena⁴¹ (prakticky jde jen o občany Evropské unie).

16.3.1 Aktivní účast na zasedání zastupitelstva obce

Zákon o obcích v § 93 odst. 3 stanoví, že zasedání zastupitelstva jsou veřejná. Zasedání se tedy může zúčastnit každý bez ohledu na svůj právní vztah k obci. Jeho účast je však zákonem chápána jen jako účast pasivní.

S možností aktivní participace občanů obce na průběhu zasedání ovšem zákon počítá.⁴² Podle něho může občan obce vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Jinak řečeno, každý občan obce má nárok na to, aby mohl vystoupit a prezentovat svůj názor na projednávanou záležitost.

Zákon předpokládá, že občan bude vyjadřovat stanoviska k věci **projednávané**. To znamená, že slovo mu musí být dáno dříve, než zastupitelstvo o věci rozhodlo (přistoupilo k hlasování). Není ale rozhodné, zda se tak stane až po rozpravě zastupitelů nebo před ní. Je rovněž možné, aby diskuse k projednávané věci probíhala smíšeně, bez ohledu na to, zda je vystupujícím zastupitel či občan obce. Není možné, aby byl pro vystoupení občanů vyhrazen jeden „svodný“ bod například na začátku zasedání. Optimální je, pokud občané mohou vystoupit v rámci konkrétního projednávaného bodu.

38) § 219 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

39) § 16 zákona o obcích

40) § 16 odst. 3 zákona o obcích

41) § 17 zákona o obcích; dále hovoříme jen o občanovi obce, nicméně zde uvedené závěry se vztahují i na tyto další dvě zákonem předpokládané kategorie oprávněných osob.

42) § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

Podrobnosti pro výkon tohoto práva lze upravit v **jednácím řádu zastupitelstva**. Ten může právo přiměřeně usměrnit, nemůže je však právně ani fakticky vyloučit. Obvykle bývá omezena délka vystoupení (za vhodné lze považovat omezení na 3 až 5 minut), případně vyloučení opakovaného vystoupení k jednomu bodu.

Občan musí vyjadřovat své stanovisko k **projednávané věci**. Pokud nehovoří k projednávané věci (k věci zařazené na program zasedání) nebo pokud hovoří v rozporu s jednácím řádem, může mu předsedající odejmout slovo. Taková možnost by měla být výslovně uvedena v jednácím řádu, nelze však vyloučit užití tohoto opatření i bez úpravy v jednácím řádu. Při porušení tohoto práva se může dotčený občan obce bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

Jiná osoba, než je občan obce (a další oprávněné osoby), vystoupit na zasedání může, pokud mu však tuto možnost zastupitelstvo samo poskytne (kromě člena vlády nebo jím určeného zástupce, senátora, poslance, nebo zástupce orgánů kraje není takové vystoupení nárokové). Není tedy právní nárok, aby jiné osobě než občanovi obce (a ostatním oprávněným osobám) bylo umožněno vystoupit.

Zákon o obcích dále reguluje specifické oprávnění občana obce vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce. Toto právo odpovídá povinnosti obce zveřejnit návrh rozpočtu nebo závěrečného účtu⁴³ podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů⁴⁴.

Od práva vyjádřit stanovisko k projednávané věci je třeba odlišit vystupování občanů v rámci obecného bodu **diskuse** či **podněty 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.

16.3.2 Právo nahlížet do některých dokumentů

Občanovi obce zakládá zákon o obcích také oprávnění nahlížet do některých základních dokumentů obce. Občan obce má právo⁴⁵ nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce. 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 poříditi „výpis“ i vlastním záznamovým zařízením, například digitálním fotoaparátem. Občan může žádat i poskytnutí kopie těchto dokumentů.

Občan obce má nárok na neomezený přístup k těmto dokumentům z hlediska jejich obsahu. Proto i kdyby tyto dokumenty obsahovaly osobní údaje nebo jiné zákonem chráněné informace, nemůže obec jejich zpřístupnění občanovi odmítnout. V tom je postavení občana obce oproti jiným případným zájemcům o tyto dokumenty privilegované. Pokud usnesení odkazuje na přílohu, je tato její příslušná část součástí usnesení a i do ní je možné nahlížet.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že pro vyřízení žádosti občana obce podle zmíněného ustanovení zákona o obcích se subsidiárně použijí procesní postupy dané zákonem o svobodném přístupu k informacím. Proto podá-li občan obce žádost o informace uvedené v tomto ustanovení písemně, musí být žádost v souladu s tímto zákonem vyřizována, tj. nahlédnutí mu musí být umožněno do 15 dnů a občan se může proti neposkytnutí bránit stížností nebo odvoláním. Vzhledem k užití informačního zákona může občan obce žádat i poskytnutí kopie těchto dokumentů (obec však může požadovat úhradu za toto poskytnutí⁴⁶).

Zákon o obcích zakládá občanovi přístup k usnesením i k zápisům z jednání zastupitelstva obce a k (pouze) usnesením ze schůzí rady obce. Pokud by občan obce požadoval kopii celého zápisu ze schůze rady obce, uplatní se pro vyřízení takové žádosti v plném rozsahu informační zákon. Zápis by tedy musel být poskytnut s odstraněním všech zákonem chráněných informací, zejména osobních údajů. V případě zápisu ze schůze rady obce tedy občan obce privilegovaný přístup oproti jiným žadatelům nemá. Zbývá dodat, že neveřejnost schůzí rady obce není podle správních soudů sama o sobě důvodem pro neposkytnutí zápisu pořizovaného z takové schůze.

16.3.3 Právo podávat podněty obecním orgánům

Ustanovení zákona o obcích⁴⁷ dává občanovi obce právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce. Je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů, a také právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty. Orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

Vztah těchto dvou ustanovení zákon výslovně neřeší, právní nauka však dovodila, že v prvním případě směřuje právo vůči zastupitelstvu a radě obce (právo požadovat projednání záležitosti), zatímco v případě druhém (připomínky, návrhy a podněty) směřuje vůči ostatním obecním orgánům, typicky vůči obecnímu úřadu, starostovi či obecní policii.

Právu požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti obce odpovídá povinnost zařadit takový požadavek do návrhu programu zasedání zastupitelstva či rady. Navazující způsob vyřízení takového požadavku se pak liší v závislosti na tom, zda jde o žádost prostou či kvalifikovanou. Je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, hovoří se o tzv. kvalifikované žádosti, které odpovídá povinnost zastu-

43) podle § 11 odst. 3 a § 17 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

44) Kromě možnosti vyjádřit se ke zveřejněnému návrhu závěrečného účtu a návrhu rozpočtu předpokládá zákon o rozpočtových pravidlech též možnost vyjádřit se k návrhu střednědobého výhledu rozpočtu (§ 3 odst. 3).

45) § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích

46) § 17 informačního zákona

47) § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích

pitelstva (rady) danou věc na program zasedání zařadit, otevřít příslušný bod, umožnit občanům obce vyjádřit k věci své stanovisko (nejde-li o neveřejnou schůzi rady obce). Nejde-li o kvalifikovanou žádost, může zastupitelstvo či rada při schvalování návrhu programu rozhodnout, že požadavku nevyhoví a věcí se nebude zabývat. Ani v jednom případě však není povinností zastupitelstva přijmout k projednané záležitosti jakékoli rozhodnutí (usnesení).

Od práva požadovat projednání na zastupitelstvu obce je třeba odlišit **právo navrhnout zařazení nového bodu na program právě probíhajícího zasedání zastupitelstva obce**. Toto právo mají jen osoby uvedené v ustanovení zákona o obcích⁴⁸, nikoli každý občan obce, a to ani s odkazem na jeho právo vyjadřovat se na probíhajícím zasedání⁴⁹. Vznese-li občan obce požadavek na projednání určité záležitosti přímo při zasedání zastupitelstva (například v bodě diskuze), není nutné ihned na zasedání věc projednat a vyřídit. Požadavek je nutné vyřídit v intencích zákona o obcích⁵⁰, tj. do 90 dnů.

Obračí-li se občan obce na jiné obecní orgány (například na starostu obce, obecní úřad, obecní policii) **s podněty, návrhy či připomínkami**, je jeho požadavek vyřizován podle zákona o obcích⁵¹ (kromě specifických případů petic či stížností podle zvláštních zákonů). Na rozdíl od požadavku adresovaného zastupitelstvu nebo radě, který musí být věcně vyřízen, jen jde-li o tzv. kvalifikovanou žádost, počítá v případě ostatních obecních orgánů zákon s tím, že bude ve stanovených lhůtách vyřízena každá žádost.

Žádosti občanů podle zmíněných ustanovení zákona o obcích mohou být učiněny nejen písemně, ale i ústně (požadavky správního řádu se zde neuplatní). Zákon s písemnou formou počítá pouze u kvalifikované žádosti, neboť hovoří o žádosti podepsané nejméně 0,5 % občanů obce.

16.4 Práva zastupitele

Zákon o obcích⁵² vám jako členům zastupitelstva obce stanoví určitá základní práva, která jsou spojena s výkonem mandátu, respektive která jsou součástí mandátu (jako člen zastupitelstva obce máte samozřejmě i celou řadu dalších oprávnění i povinností, která jsou vymezena v dalších částech zákona).

Podle § 82 zákona o obcích máte při výkonu své funkce právo:

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

16.4.1 Právo předkládat návrhy na projednání

Zákon o obcích⁵³ opravňuje každého člena zastupitelstva obce podávat zastupitelstvu nebo radě obce návrhy na projednání. Ve vztahu k zastupitelstvu obce zákon toto právo dále upřesňuje⁵⁴, když rozlišuje předkládání návrhů k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce a podávání návrhů k zařazení na program v průběhu zasedání zastupitelstva obce. Podrobnosti o podávání návrhů ani způsob jejich vyřízení zákon blíže neupravuje a ponechává tak poměrně širokou možnost regulace v jednacím řádu zastupitelstva obce⁵⁵. Jakékoli zastupitelstvem zvolené řešení však musí vždy respektovat podstatu tohoto práva, která sice nespočívá v povinnosti jakýkoli podaný návrh vždy věcně projednat, ale v povinnosti zastupitelstva obce se s předloženým návrhem seznámit a následně rozhodnout, zda jej věcně projedná, tj. zda jej zařadí do programu svého zasedání.

Jako člen zastupitelstva můžete podat návrh na projednání především před zasedáním zastupitelstva obce. Tomuto právu odpovídá, jak jsme uvedli výše, povinnost zastupitelstva rozhodnout, zda návrh na svůj program skutečně zařadí, tj. zda jej věcně projedná. Svůj návrh proto musíte adresovat zastupitelstvu, které jediné může takové rozhodnutí učinit (byť jej podáváte předem a po administrativní stránce jej obvykle zabezpečuje obecní úřad). O (ne)zařazení vašeho návrhu na program připravovaného zasedání zastupitelstva tedy nemůže závazně rozhodnout rada obce (ani starosta obce v obcích, v nichž není rada obce volena).

Pokud obec obdrží váš návrh na projednání určité záležitosti, je vhodné jej „bez dalšího“ zařadit do návrhu programu připravovaného zasedání zastupitelstva, který musí být zveřejněn⁵⁶ na úřední desce obecního úřadu nejméně 7 dní před tímto zasedáním.

Zákon o obcích nestanoví formu ani náležitosti podaného návrhu, i ty však může upravit jednací řád. Pokud tak nečiní, můžete volit jakoukoli formu, byť nejčastější bude forma písemná. Jednací řád může stanovit i způsob doručení (například v listinné nebo elektronické podobě apod.), jakož i přiměřené náležitosti takového návrhu (například povinnost v rámci předloženého návrhu navrhnout i formulaci usnesení).

Každé zasedání by mělo mít mimo jiné schválený program⁵⁷ (slovy zákona *pořad*). Právu zastupitele podat návrh na projednání proto odpovídá povinnost zastupitelstva rozhodnout, zda navrženou záležitost projedná či nikoli, tedy zda ji na svůj program zařadí.

48) § 94 odst. 1 zákona o obcích

49) § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

50) § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích

51) § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích

52) § 82 zákona o obcích

53) § 82 písm. a) zákona o obcích

54) § 94 zákona o obcích

55) § 96 zákona o obcích

56) § 93 odst. 1 zákona o obcích

57) § 95 odst. 1 zákona o obcích

Právo navrhnout projednání určité záležitosti máte však i v průběhu zasedání⁵⁸. Platí, že o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo obce. Člen zastupitelstva je tedy oprávněn v zásadě kdykoli v průběhu zasedání (nestanovili-li jednací řád jinak) učinit návrh na zařazení nového bodu programu a zastupitelstvo o rozšíření svého programu musí hlasovat. V minulosti bylo takové dodatečné rozšíření programu konfrontováno s § 93 odst. 1 zákona o obcích, neboť nově zařazované body nemohly být součástí zveřejněného návrhu programu. Ústavní soud nicméně v tomto postupu neshledal porušení zákona, respektive ústavního pořádku. Tento právní názor uplatňuje i Nejvyšší správní soud, který se případy dodatečného zařazování (důležitých) bodů až v průběhu jednání zastupitelstva zabýval a akceptoval je.

16.4.2 Právo vznášet dotazy, připomínky a podněty

Zákon o obcích vám také dává právo⁵⁹ vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila. Písemnou odpověď musíte obdržet do 30 dnů.

Toto právo se někdy označuje jako právo interpelace a je nutné je odlišovat od práva zastupitele na informace⁶⁰. V případě tohoto práva se totiž svou podstatou nejedná o získávání informací, ale o iniciování rozhodnutí, v obecné rovině o podnět k řešení otázek, které zastupitel považuje za nutné. Ve vztahu k tomuto právu se proto neuplatní zákon o svobodném přístupu k informacím jako v případě práva zastupitele na informace.

16.4.3 Právo zastupitele na informace

Podle zákona o obcích⁶¹ máte při výkonu své funkce právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce. Informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

Informace, které se týkají funkce člena zastupitelstva obce, však zmíněné ustanovení podrobněji nespecifikuje a neupravuje ani rozsah, v němž má člen zastupitelstva k těmto informacím garantovaný přístup. Ustanovení už tedy neříká, zda zastupitel může v souvislosti s výkonem své funkce získat i informace, které jsou jinak obecně vyloučeny ze zpřístupnění z důvodu zákonem stanovené ochrany (například osobní údaje, obchodní tajemství apod.).

Člen zastupitelstva se podílí na samosprávě obce skrze hlasování na zastupitelstvu obce, tedy skrze rozhodnutí přijímaná zastupitelstvem obce. Informacemi, které se týkají výkonu funkce člena zastupitelstva obce, proto budou především **informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem tohoto obecního orgánu**. Mezi ně náleží informace vztahující se k vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce⁶² i informace

vztahující se k pravomocem ostatních obecních orgánů, které si zastupitelstvo může vyhradit⁶³.

Mezi informace, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, je nutné zahrnout i **ostatní informace, které vypovídají o samosprávných aktivitách jiných obecních orgánů, než je zastupitelstvo, i když v nich zastupitelstvo nemá ani potenciální rozhodovací oprávnění**. Jde o informace vypovídající o výkonu pravomocí v samostatné působnosti, které jsou vyhrazeny radě obce⁶⁴, dále o informace, vztahující se k pravomocem starosty obce⁶⁵ a k úkolům tajemníka obecního úřadu například v personální oblasti⁶⁶. I když v těchto záležitostech není obvykle dána rozhodovací pravomoc zastupitelstva, nelze tomuto orgánu jakožto vrcholnému samosprávnému orgánu obce bránit v tom, aby alespoň zprostředkovaně hodnotil činnost rady či starosty obce (případně obecního úřadu) v samostatné působnosti, a tudíž nelze tyto informace a priori vyloučit z rozsahu informací vztahujících se k výkonu mandátu člena zastupitelstva obce.

Naopak mezi informace, které se netýkají výkonu funkce člena zastupitelstva obce, budou náležet **informace vypovídající o výkonu přenesené působnosti** (jinými orgány než zastupitelstvem obce).

Lze tedy shrnout, že **informace, odpovídající § 82 písm. c) jsou veškeré informace, které se týkají samostatné působnosti obce**. Budete-li jako zastupitel požadovat informace jiné, tedy informace z působnosti přenesené, budete muset využít postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím a informace získáte v zásadě ve stejném (omezeném) rozsahu jako jakýkoli jiný žadatel.

Informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem zastupitelstva obce, tedy k výkonu zastupitelstvu svěřené samostatné působnosti (případně k zastupitelstvu výjimečně svěřené působnosti přenesené), vám musejí být poskytnuty v zásadě vždy **bez omezení, pokud takové informace nutně potřebujete pro výkon mandátu** (zjednodušeně řečeno pro rozhodování se v rámci zasedání zastupitelstva). **Pokud však jsou předmětem informačního požadavku zastupitele i jinak obecně chráněné informace (nejčastěji údaje o osobní údaje), je nutné provést úvahu, zda v konkrétním případě převáží právo zastupitele na informace nad touto ochranou. Zjednodušeně řečeno, zda zastupitel takové jinak chráněné údaje nezbytně nutně potřebuje pro výkon mandátu**. Pokud ano, budou zpřístupněny, pokud nikoli, pak se musí uplatnit jejich ochrana, byť by se jednalo o informace týkající se samostatné působnosti.

Správní soudy se v minulosti vícekrát vyjádřily ke vztahu práva zastupitele na informace a ochrany osobních údajů. Dospěly přitom k závěru, podle něhož je i v případě informací ze

58) § 94 odst. 2 zákona o obcích

59) § 82 písm. b) zákona o obcích

60) podle § 82 písm. c) zákona o obcích

61) tamtéž

62) § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích

63) § 102 odst. 3 zákona o obcích (ve spojení s § 84 odst. 4)

64) § 102 odst. 2 zákona o obcích

65) § 103 odst. 4 zákona o obcích

66) § 110 zákona o obcích

samostatné působnosti nutné upřednostnit ochranu osobních údajů tam, kde znalost takového osobního údaje zastupitel nezbytně nutně nepotřebuje pro své rozhodování. Tak byla např. řešena otázka, zda má zastupitel právo seznámit se s identitou žáků, kteří se v obecní škole dopustili šikany. Soud konstatoval, že zastupitelstvo sice vykonává zřizovatelská oprávnění vůči škole, nicméně samo nemůže takový problém řešit, a proto pro výkon oprávnění zastupitelstva (a zastupitele) nebylo nutné (a možné), aby se seznamoval s identitou jednotlivých žáků, kteří se takového chování dopustili.⁶⁷ V jiném případě pak správní soud dovodil uplatnění ochrany u informace o výši odměny poradce starosty, na kterou se tázal člen zastupitelstva (resp. došel k názoru, že na takovou informaci nemá zastupitel a priori nárok; musel by prokázat splnění podmínek platového testu; k tomu srov. výše).⁶⁸

Zpřístupnění údajů členovi zastupitelstva ovšem neznamená, že můžete dotčené údaje bez dalšího volně šířit či využívat. Jestliže členovi zastupitelstva byly v souladu se zákonem poskytnuty určité informace (například osobní údaje či obchodní tajemství), které jinak nejsou volně šiřitelné či zveřejnitelné, odpovídáte (nikoli obec, která mu dané informace poskytla v souladu se zákonem) i za jejich případné zneužití (ať již úmyslné, nebo nedbalostní).

Pokud jako člen zastupitelstva obce žádáte po orgánech obce při výkonu své funkce informace podle § 82 zákona obcích, máte právo na jejich bezplatné poskytnutí. Úhradu nákladů lze po vás požadovat pouze tehdy, pokud by byly náklady na jejich poskytnutí pro obec nepřiměřeně zatěžující a současně pokud nevyužijete jiné obcí nabízené formy umožňující bezplatné získání informací (například nahlédnutím do dokumentu, pořízením výpisu).

Nejvyšší správní soud se vyjádřil k otázce, jakým způsobem má obec vyřídit požadavek člena zastupitelstva obce na poskytnutí informací podle zákona o obcích⁶⁹. Dospěl k závěru, podle něhož je nutné subsidiárně aplikovat procesní pravidla plynoucí z informačního zákona, ve znění pozdějších předpisů⁷⁰. To znamená, že požádáte-li o zpřístupnění informací s odkazem na zmíněné ustanovení zákona o obcích ústně (například při osobní návštěvě) a nebudete-li spokojeni s vyřízením, je třeba podat žádost znovu písemně. Nebudete-li spokojeni ani poté, máte možnost podat odvolání proti neposkytnutí informace, respektive stížnost za podmínek daných informačním zákonem⁷¹. Příslušným orgánem k rozhodnutí o vašem odvolání nebo stížnosti je krajský úřad.

16.5 Radniční periodika

Zákon o obcích ani tiskový zákon⁷² v minulosti neobsahovaly zvláštní úpravu tzv. radničních periodik. Výslovná úprava této specifické tiskoviny byla do českého právního řádu zavedena až novelou tiskového zákona⁷³.

Periodickým tiskem jsou podle tiskového zákona⁷⁴ noviny, časopisy a jiné tiskoviny vydávané pod stejným názvem, se stejným obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce. **Periodickým tiskem územního samosprávného celku**⁷⁵ (v dalším textu jako „rad-

niční periodikum“) pak je periodický tisk, jehož vydavatelem je obec, kraj nebo hlavní město Praha nebo jeho městská část. Periodickým tiskem územního samosprávného celku je i takový tisk, jehož vydavatelem je právnická osoba zřízená či založená územním samosprávným celkem či společně více územními samosprávnými celky nebo právnická osoba, kterou územní samosprávný celek sám nebo spolu s dalšími územními samosprávnými celky ovládá podle zákona o obchodních korporacích. Periodickým tiskem územního samosprávného celku je i periodický tisk, jehož obsah, vydání a veřejné šíření zajišťuje jiný vydavatel na základě smlouvy s územním samosprávným celkem či společně s více územními samosprávnými celky.

Rozhodnutí o tom, zda obec bude vydávat radniční periodikum, přísluší radě obce v tzv. nevyhrazené pravomoci⁷⁶. Obvykle však bývá takové rozhodnutí přenecháno s ohledem na jeho význam (a konec konců i s ohledem na náklady spojené s jeho vydáváním) zastupitelstvu obce.

16.5.1 Obecné požadavky pro radniční periodika

Tiskový zákon klade na vydavatele radničního periodika specifické nároky. Vydavatel je **povinen poskytovat objektivní a vyvážené informace o obci a přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení**, která vyjadřují názory členů zastupitelstva obce a která se týkají této obce⁷⁷. Co je přiměřeným prostorem zákon nevynechává, využitelná precedentní judikatura dosud není. Nepochybně však účelem zákona není vydávat sdělení zastupitelů v neomezeném znění. Periodikum by mělo být vyvážené, prostor pro názory vedení města a prostor pro názory opozice by měly být v rovnováze. Zákonu nebude odporovat ani takový postup, při němž bude vedle sdělení zastupitele publikováno i stanovisko vedení obce. Problematické by však mohlo být redakční krácení příspěvků zastupitelů. To by mělo probíhat pokud možno v dohodě s dotčenými zastupiteli.

Vydavatel radničního periodika je rovněž povinen zajistit, aby na každém vydání bylo uvedeno označení **periodický tisk územního samosprávného celku**.

67) srov. rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 89/2017

68) Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 A 44/2018. Informace o platových poměrech konkrétních zaměstnanců obce se tedy zastupiteli nemůže poskytnout bez dalšího, ale musí být osvědčeno splnění podmínek platového testu Ústavního soudu (srov. výše kapitola k informačnímu zákonu).

69) § 82 písm. c) zákona o obcích

70) rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Aps 5/2012-47

71) § 16 a 16a informačního zákona

72) zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů

73) provedenou zákonem č. 305/2013 Sb., s účinností od 31. října 2013

74) § 3 písm. a) tiskového zákona

75) § 3 písm. g) tiskového zákona; v dalším textu užíváme též označení *radniční periodikum* a problematice se věnujeme z pohledu obce.

76) § 4a tiskového zákona

77) § 102 odst. 3 zákona o obcích

16.5.2 Právo zastupitele vůči obsahu radničních periodik

Tiskový zákon dále upravuje vlastní opravný mechanismus v případech, že v radničním periodiku nebylo zveřejněno sdělení zastupitele. Podle něj⁷⁸ máte jako člen zastupitelstva **právo požadovat uveřejnění tzv. doplňující informace**, jestliže vydavatel periodického tisku územního samosprávného celku

- neuveřejní vaše sdělení po dobu 3 měsíců ode dne doručení tohoto sdělení vydavateli,
- neuveřejní vaše sdělení v nejbližším následujícím vydání, pokud ve lhůtě 3 měsíců ode dne doručení tohoto sdělení vydavateli není vydáno, nebo
- uveřejní vaše sdělení, avšak budete mít za to, že vám vydavatel neposkytl přiměřený prostor.

Zákon nevymezuje, co má být, resp. může být obsahem doplňující informace. Z povahy věci půjde zpravidla o informaci obsahově související se sdělením, které nebylo zveřejněno. Právní úprava však zřejmě nevylučuje ani takovou doplňující informaci, která by obsahovala i jiná sdělení.

Žádost o uveřejnění doplňující informace musí mít písemnou formu a musí obsahovat návrh znění doplňující informace, jež má být uveřejněna. Tato žádost musí být vydavateli doručena nejpozději do 3 měsíců od okamžiku, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující uplatnění požadavku na uveřejnění doplňující informace⁷⁹. Vydavatel musí uveřejněnou informaci označit slovy „doplňující informace“.

Vydavatel má mimo jiné povinnost uveřejnit doplňující informaci 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, rozhodne o povinnosti uveřejnit doplňující informaci na návrh osoby, která o jejich uveřejnění žádala, soud. Návrh musí být podán soudu do 15 dnů po uplynutí lhůty stanovené pro uveřejnění doplňující informace, jinak právo domáhat se tohoto uveřejnění prostřednictvím soudu zaniká.

Doplňující informaci je nutné odlišovat od obecného **práva na odpověď**, které také upravuje tiskový zákon⁸⁰. Ten říká, že pokud bylo v periodickém tisku uveřejněno sdělení obsahující skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, anebo jména nebo dobré pověsti určité právnické osoby, má tato osoba právo požadovat na vydavateli uveřejnění odpovědi. Vydavatel je povinen na žádost této osoby odpověď uveřejnit. Doplňující informace tedy má vyjádřit postoj zastupitele k záležitosti týkající se obce, naopak právo na odpověď je třeba chápat jako reakci na sdělení, které bylo publikováno o samotném zastupiteli (jeho se týkalo). Podobně je třeba odlišit doplňující informaci od **dobře sdělení**⁸¹. Dodatečným sdělením se podle § 11 tiskového zákona rozumí informace o konečném výsledku trestního nebo přestupkového řízení proti zastupiteli, o němž periodikum dříve informovalo.

16.6 Vyřizování petic a stížností

16.6.1 Vyřizování petic

Petiční právo je jedním ze základních práv a svobod, které jsou zaručeny Listinou základních práv a svobod⁸². 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.

16.6.1.1 Vyřizování petic směřujících do přenesené působnosti obce

Toto právo v oblasti přenesené působnosti (tj. výkonu státní správy delegované územním samosprávným celkům) provádí petiční zákon⁸³. Petice je žádost, návrh či stížnost a jsou ji povinny přijímat a vyřizovat mimo jiné i obce.

Obec musí petici přijmout, a to i v případech, kdy věc, již se petice týká, nepatří do její působnosti. Pokud tato situace nastane, je obec povinna tuto petici do 5 dnů postoupit příslušnému orgánu a vyzoomět o tomto postoupení 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, přičemž v prostředí obcí se jedná o pravidla pro vyřizování petic a stížností, která jsou vydávána radou obce⁸⁴. Na druhou stranu s nevydáním těchto pravidel nejsou spojeny žádné důsledky.

Od 1. 2. 2022 je možné k sestavení petice, opatření podpisů občanů pod ni a doručení petice státnímu orgánu využít systém k elektronickému sestavování petic, který provozuje Ministerstvo vnitra. V podrobnostech lze odkázat na metodiku připravenou Ministerstvem vnitra (<https://www.mvcr.cz/soubor/metodicka-pomucka-k-prijeti-a-vyrizovani-elektronicky-petic-pro-organy-verejne-moci.aspx>).

16.6.1.2 Vyřizování petic směřujících do samostatné působnosti obce

Petice směřující do oblasti samostatné působnosti obce vyřizuje obec podle zákona o obcích. **Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo**⁸⁵:

- požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce⁸⁶; pokud je žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být záležitost projednána na zasedání rady nejpozději do 60 dnů a na zasedání zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů,

78) § 11a tiskového zákona

79) § 15a tiskového zákona

80) § 10 tiskového zákona

81) § 11 tiskového zákona

82) čl. 18 Listiny základních práv a svobod

83) zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

84) § 7 zákona o právu petičním ve spojení s §102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích

85) srovnaj podkapitola 16.3 Participace občanů na činnosti obce

86) § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích

- podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty⁸⁷, přičemž orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, a jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

Zatímco první možnost se aplikuje pro petice adresované zastupitelstvu nebo radě obce (a k jejímu vyřízení je třeba věc těmto orgánům předložit), druhá možnost se použije pro petice, které se týkají samostatné působnosti v kompetenci jiného orgánu obce.

Může nastat situace, kdy se na obec v záležitosti samostatné působnosti obrátí fyzická osoba, která není občanem obce ani na území obce nevlastní nemovitost a nenáleží jí tudíž práva občana obce. I taková podání by měla obec v souladu s principy dobré správy vyřídit⁸⁸. Konkrétní postup je možné opět upravit v pravidlech pro vyřizování petic a stížností.

16.6.2 Vyřizování stížností

16.6.2.1 Stížnost podle správního řádu

Stížností podle správního řádu⁸⁹ je takové podání fyzické či právnické osoby, v jehož rámci si tato osoba (stěžovatel) stěžuje na:

- chování či projevy úřední osoby,
- na nesprávný úřední postup.

Tato stížnost má jen podpůrný charakter. Podání se tedy vyřizuje jako stížnost jedině tehdy, pokud zákon nestanoví jiný způsob ochrany práv podatele⁹⁰.

Předpokladem pro uplatnění ustanovení správního řádu o vyřizování stížností je skutečnost, že se jedná o postup orgánu obce podle správního řádu.

Co musí stížnost obsahovat, aby se jí obec musela zabývat?

Stížnost musí mít náležitosti, které stanoví správní řád⁹¹. Ze stížnosti by proto mělo být patrné, kdo ji podává, které věci se týká a co se navrhuje. Stížnost by měla obsahovat především ty náležitosti, které jsou třeba pro její vyřízení. Pokud stížnost nemá všechny náležitosti kvalifikovaného podání, je vhodné vyzvat stěžovatele k jejich doplnění v přiměřené lhůtě. Současně obec stěžovatele poučí, že pokud nejasnosti, které by bránily dalšímu postupu, neodstraní, stížností se nebude dále zabývat.

Stížnost může být podána písemně, ústně, faxem, dálkopisem nebo elektronicky (datovou schránkou nebo elektronickou poštou s uznávaným elektronickým podpisem).

Stížnost přijímá správní orgán (obec), který vede řízení. Pokud nelze ústní stížnost vyřídit ihned, sepíše o ní správní orgán písemný záznam.

Postup obce při vyřizování stížnosti

Příjemce stížnosti (obec) řádně prošetří všechny skutečnosti uvedené ve stížnosti. Považuje-li to za vhodné, provede místní šetření, vyžádá si dokumenty, které bezprostředně s obsahem stížnosti souvisejí, případně stanoviska správních orgánů, kterých se věc týká.

Stížnost vyřizuje správní orgán (obec) bez zbytečných průtahů tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány, a to nejpozději do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyzrozuměn. Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení. O překročení lhůty je vhodné stěžovatele informovat.

Vyrozumění o vyřízení stížnosti je namíste písemné. Z vyrozumění o vyřízení stížnosti by mělo být zřejmé, zda podaná stížnost byla shledána důvodnou, částečně důvodnou či nedůvodnou. Správní orgán (obec) se v přípisu o vyřízení vypořádá se všemi body stížnosti a námitkami stěžovatele a sdělí, jaká šetření provedl a jakými úvahami se při posuzování stížnosti řídil. V odůvodnění vyřízení správní orgán (obec) rovněž uvede, o jaké skutečnosti a právní předpisy se opírá. Stížnost se považuje za vyřízenou dnem, kdy je vyrozumění o vyřízení stížnosti vypraveno či předáno k poštovní přepravě, bez nutnosti doručování do vlastních rukou adresáta.

16.6.2.2 Stížnost podle zákona o obcích

Obdobně jako je tomu u stížnosti podle správního řádu, tak i podle zákona o obcích stížnost podává fyzická či právnická osoba. Stěžuje si na chování či projevy úřední osoby, na nesprávný úřední postup nebo na jinou skutečnost, kterou nelze podřadit pod působnost správního řádu. Stížnost podle zákona o obcích má totiž pouze podpůrnou povahu, což vyplývá ze skutečnosti, že pravidla pro jejich vyřizování stanoví orgán obce⁹², který jejich znění může v rámci zákonných mantinelů přizpůsobit místním potřebám a nejsou tak zákonem univerzálně stanoveny pro všechny stejně. Před stížnostmi podávanými podle zákona o obcích mají přednost formy podání upravené ve správním řádu. Jako stížnost podle zákona o obcích se tedy vyřizuje jen takové podání, které nelze podřadit pod podnět podle správního řádu. Ovšem zvláště menší obce vykonávají agendu zejména v rámci své samostatné působnosti, a tak u nich bude množství stížností podaných podle zákona o obcích výrazně převyšovat počet těch podle správního řádu, které směřují do výkonu agendy přenesené působnosti.

Co musí stížnost obsahovat, aby se jí obec musela zabývat?

Stížnost podle zákona o obcích může podat kterákoliv fyzická či právnická osoba, a to jakoukoliv vhodnou formou. Pravidla pro vyřizování petic a stížností by v této souvislosti neměla ukládat další obsahové či formální náležitosti, než

87) § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích

88) Je nutné vycházet z čl. 18 Listiny, který dává každému právo obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu.

89) § 175 a související ustanovení správního řádu

90) Například možnost podat podnět nebo podání podle § 37 správního řádu a žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

91) § 37 správního řádu

92) podle § 102 odst. 2 písm. l) zákona o obcích se jedná o radu obce

keré jsou stanoveny například pro stížnosti podle správního řádu. Stížnost tak lze podat písemně, ústně do protokolu či zápisu, elektronicky (datovou schránkou nebo elektronickou poštou s uznávaným elektronickým podpisem). Nedostatek formy by neměl být důvodem k jejímu odmítnutí.

Co do obsahu, ze stížnosti by mělo být zřejmé, čeho se týká a čeho se stěžovatel domáhá. Jasně formulovaný obsah stížnosti totiž orgánu veřejné správy umožní, aby ji náležitě a objektivně posoudil a dospěl k závěru o její důvodnosti či nedůvodnosti.

Postup obce při vyřizování stížnosti

Při vyřizování stížností podle zákona o obcích se řídí obec pravidly pro jejich vyřizování, která stanoví rada obce. Pravidla budou zpravidla vycházet z právní úpravy podnětů či stížností podle správního řádu a budou obsahovat podrobnosti ohledně jejich přijímání a vyřizování. Lze doporučit, aby veškeré stížnosti byly vyřizovány písemně a nejpozději do 30, případně 60 dnů ode dne jejich přijetí.

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. 515/2020 Sb., o struktuře informací zveřejňovaných o povinném subjektu a o osnově popisu úkonů vykonávaných v rámci agendy
- zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

Literatura a užitečné odkazy

- Furek, Adam, Rothanzl, Lukáš, Jirovec, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím – komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. 1264 s. ISBN 978-80-7400-273-1.
- Jelínková, Jitka, Tuháček, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím – praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2. vyd. 2019. 516 s. ISBN 978-80-7598-548-4.

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Které informace je třeba zveřejnit po zasedání zastupitelstva obce?

Usnesení zastupitelstva obce jsou nedílnou součástí zápisu ze zasedání. Zákon obecně nepředepisuje povinnost zápisy ze zasedání ani usnesení zveřejňovat, pouze obci ukládá povinnost je dle ustanovení § 95 odst. 2 zákona o obcích uložit na obecním úřadě k nahlédnutí. Jejich zveřejnění na úřední desce či prostřednictvím internetu lze však doporučit vzhledem k principu otevřenosti veřejné správy. Některé dokumenty schvalované zastupitelstvem obce (usnesením) je však nutné na úřední desce vyvěsit, neboť zákon s jejich zveřejněním spojuje právní účinky. Jedná se zejména o záměry obce zcizit nemovitý (zejména hmotný) majetek a o obecně závazné vyhlášky.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=36>

Lze občanovi obce poskytnout na základě žádosti o informace zápis z jednání rady obce?

Pokud občan žádá o poskytnutí zápisů ze schůzí rady obce na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, je obec povinna tyto zápisy poskytnout. Ačkoli jsou jednání rady obce neveřejná, dle stávající judikatury jsou zápisy z těchto jednání přístupné všem žadatelům, pokud o ně žádají dle zákona o svobodném přístupu k informacím. V případě poskytování těchto informací je však třeba anonymizovat osobní či jiné chráněné údaje (s výjimkou těch, které se nachází v usnesení rady, žádá-li občan obce).

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=235>

Musí obec reagovat na podanou petici, která se dle zákona o právu petičním podává státnímu orgánu?

Ano, obec musí na petici reagovat. Právo občanů obracet se s peticí na územní samosprávný celek pramení z Listiny základních práv a svobod. Platí, že v případě, kdy obec obdrží petici, jejíž obsah směřuje do oblasti samostatné působnosti, bude postupovat podle ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) nebo g) zákona o obcích v závislosti na tom, zda je k vyřízení příslušné zastupitelstvo obce, rada obce nebo jiný orgán. Podrobnosti může obec upravit v pravidlech pro vyřizování petic a stížností. Pokud se podatel odvolává na zákon o právu petičním, v rámci principu dobré správy by ho obec měla do

30 dnů informovat, že petice bude vyřízena ve lhůtě dle zákona o obcích. V případě petice směřující do oblasti výkonu přenesené působnosti postupuje obec podle zákona o právu petičním a pravidel pro vyřizování petic a stížností vydaných radou obce. Petici je nutno posoudit a písemně na ni odpovědět do 30 dnů.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2645>

Obec chce vydávat pravidelně čtvrtletník s informacemi o dění v obci. Je nutná registrace daného tiskového periodika u Ministerstva kultury?

Ano. Dle tiskového zákona jsou periodickým tiskem noviny, časopisy a jiné tiskoviny vydávané pod stejným názvem, se stejným obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce. Je zjevné, že čtvrtletník zákonnou definici naplňuje. V takovém případě je nutné splnit zákonnou oznamovací povinnost, jinak dochází k jejímu porušení. Zákon dále uvádí požadavky na splnění informační povinnosti.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1780>

17 Kraje v České republice

Ing. Lukáš Vlček

Obec – kraj – stát. Tato vertikála tvoří územní a veřejnosprávní strukturu České republiky. Protože kraje, jakožto vyšší územní samosprávné celky, mají významnou roli například v dopravě, regionálním rozvoji, sociálních službách, školství, zdravotnictví či životním prostředí, bude pro vás užitečné nahlédnout do jejich uspořádání a funkcí. Činnost krajů a jimi zřízených organizací se totiž každodenně významně dotýká života obcí a jejich občanů.



17.1 Základní legislativní vymezení krajů

Kraje v České republice, tak jak je známe dnes, vznikly na základě ústavního zákona¹, který platí od 1. ledna 2000.

Na území České republiky se vytvářejí tyto vyšší územní samosprávné celky:²

1. **Hlavní město Praha**, vymezený územím hlavního města Prahy;
2. **Středočeský kraj** se sídlem v Praze, vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha-východ, Praha-západ, Příbram a Rakovník;
3. **Jihočeský kraj** se sídlem v Českých Budějovicích, vymezený územím okresů České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachovice, Strakonice a Tábor;
4. **Plzeňský kraj** se sídlem v Plzni, vymezený územím okresů Domažlice, Klatovy, Plzeň-město, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany a Tachov;
5. **Karlovarský kraj** se sídlem v Karlových Varech, vymezený územím okresů Cheb, Karlovy Vary a Sokolov;
6. **Ústecký kraj** se sídlem v Ústí nad Labem, vymezený územím okresů Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice a Ústí nad Labem;
7. **Liberecký kraj** se sídlem v Liberci, vymezený územím okresů Česká Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec a Semily;
8. **Královéhradecký kraj** se sídlem v Hradci Králové, vymezený územím okresů Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov;
9. **Pardubický kraj** se sídlem v Pardubicích, vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Svitavy a Ústí nad Orlicí;

10. **Kraj Vysočina** se sídlem v Jihlavě, vymezený územím okresů Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou;
11. **Jihomoravský kraj** se sídlem v Brně, vymezený územím okresů Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo;
12. **Olomoucký kraj** se sídlem v Olomouci, vymezený územím okresů Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov a Šumperk;
13. **Moravskoslezský kraj** se sídlem v Ostravě, vymezený územím okresů Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava a Ostrava-město;
14. **Zlínský kraj** se sídlem ve Zlíně, vymezený územím okresů Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín a Zlín.

Působnost krajů pak upravuje zákon o krajích,³ kde se hovoří o tom, že kraj jako územní celek vymezený hranicí území kraje, je územním společenstvím občanů samostatně spravovaným zastupitelstvem kraje. Dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad.⁴

- 1) ústavní zákon č. 347/1997 Sb. ze 3. prosince 1997, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 2) část první, článek 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb.
- 3) zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- 4) § 1 odst. 3 zákona o krajích: „Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje (dále jen „zastupitelstvo“); dalšími orgány kraje jsou rada kraje (dále jen „rada“), hejtman kraje (dále jen „hejtman“) a krajský úřad. Orgánem kraje je též zvláštní orgán kraje (dále jen „zvláštní orgán“) zřízený podle zákona.“

S nadsázkou můžeme říci, že kraje jsou svým způsobem fungování velmi podobné obcím, jelikož jejich agenda, orgány, práva a povinnosti jsou v mnoha případech podobné. Porovnáme-li zákon o krajích a zákon o obcích, jsou tyto normy psány a schvalovány ve stejném časovém období, s podobnou právní strukturou a terminologií.

Je také důležité zmínit, že kraje mají tzv. zákonodárnou iniciativu. Mohou tedy předkládat Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR návrhy zákonů.

Obce, kraje a regiony

Česká republika se podle platné ústavy člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.

Obce i kraje jsou veřejnoprávními korporacemi, spravují své záležitosti samostatně, a to v rámci tzv. samostatné působnosti, do které může stát a jeho orgány zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.⁵

Obce i kraje mají vlastní majetek a příjmy vymezené zákonem, hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu, pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Jedná se o tzv. samostatnou působnost.

Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům obcí a krajů, vykonávají orgány obce nebo kraje jako tzv. přenesenou působnost. Obec nebo kraj je při výkonu státní správy správním obvodem.

Nejvyšším orgánem státní správy v území (tedy přenesené působnosti, delegované z úrovně státu) jsou kraje, jejichž území se dále dělí na správní obvody obcí s rozšířenou působností (ORP) označované jako obce III. stupně. Správní obvody obcí s rozšířenou působností se dále člení na územní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem (tzv. obce II. stupně nebo typu), které vykonávají některé specifické pravomoci státní správy pro obce v jejich územním obvodu. Výkon státní správy v obcích základního stupně (nebo I. typu) je rovněž diferencován podle agend – v některých z nich jsou sídla matričních, živnostenských nebo stavebních úřadů, vydávají ověřené výstupy z informačních systémů ve-

řejné správy nebo provádějí vidimaci a legalizaci dokumentů.

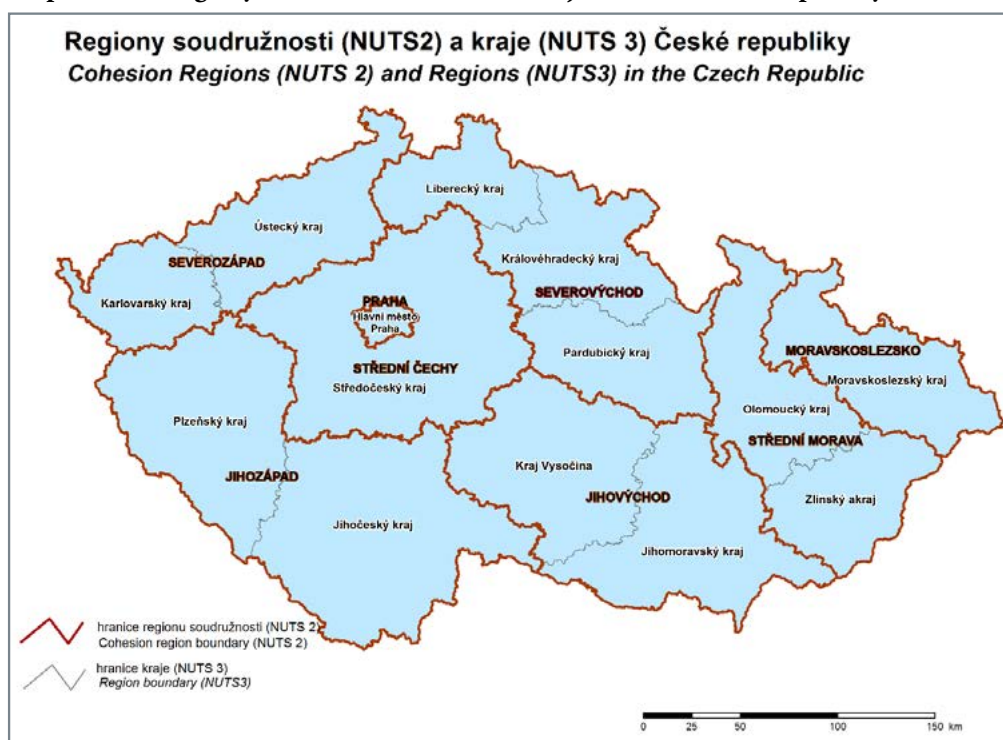
Dřívější správní území tzv. okresů je zachováno pouze ve vybraných správních oblastech (například v soudnictví) a pro statistické účely.

Statistickou jednotku NUTS 1 tvoří celé území České republiky. Statistické jednotky NUTS 2 jsou tvořeny jedním až třemi kraji tak, aby měly srovnatelný počet obyvatel a mohly z této úrovně prostřednictvím tzv. regionálních rad regionů soudržnosti distribuovat podporu v rámci politiky soudržnosti EU. Plzeňský a Jihočeský kraj jsou tak sdruženy do oblasti NUTS Jihozápad, Karlovarský a Ústecký kraj do oblasti NUTS Severozápad, Liberecký, Královéhradecký a Pardubický kraj do oblasti NUTS Severovýchod, Vysočina a Jihomoravský kraj do oblasti NUTS Jihovýchod, Olomoucký a Zlínský kraj do oblasti NUTS Střední Morava. Oblast NUTS Praha, NUTS Střední Čechy a NUTS Moravskoslezsko je každá tvořena jediným krajem.

Kraje jsou statistickými jednotkami NUTS 3, přičemž NUTS Praha, NUTS Střední Čechy a NUTS Moravskoslezsko jsou zároveň i na úrovni NUTS 2. Především pro posílení přeshraniční spolupráce v rámci EU jsou zřízeny tzv. euro-regiony.

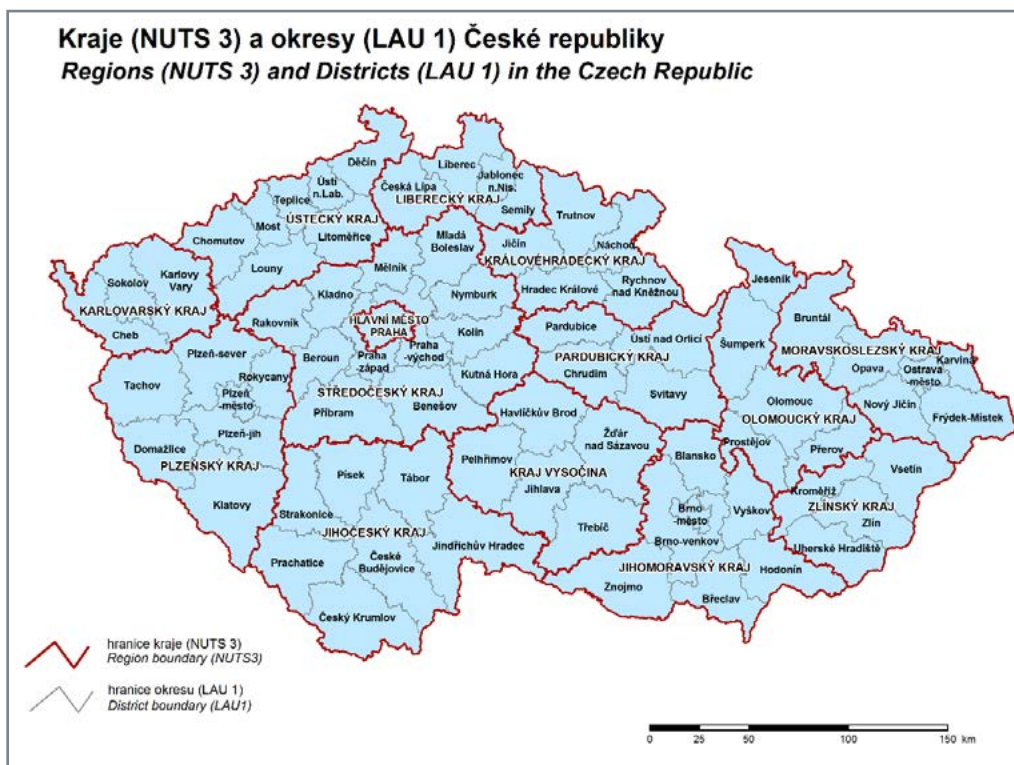
5) čl. 101 odst. 4 Ústavy

Mapa číslo 1: Regiony soudržnosti (NUTS2) a kraje (NUTS3) České republiky



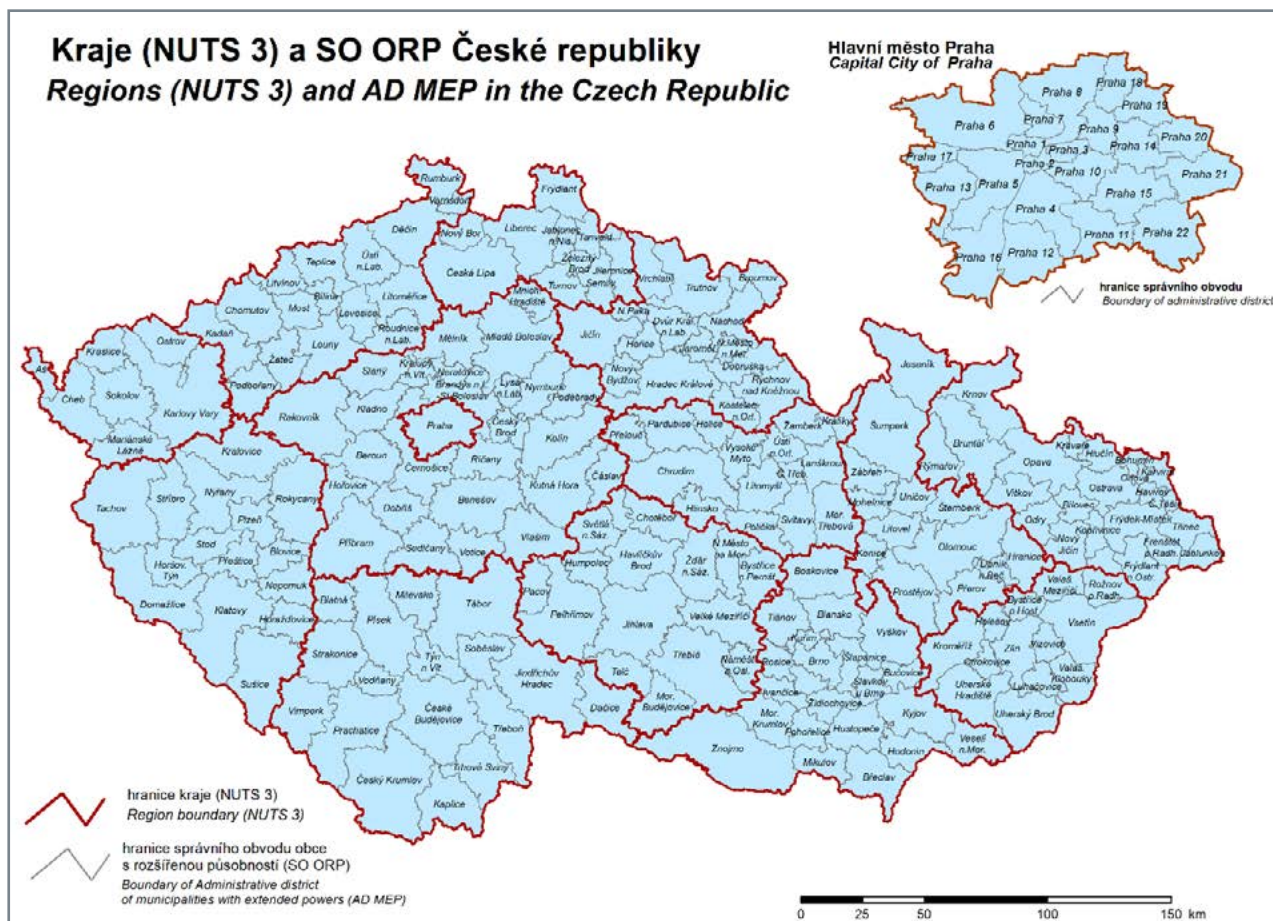
Zdroj: www.czso.cz

Mapa číslo 2: Kraje (NUTS3) a okresy (LAU 1) České republiky



Zdroj: www.czso.cz

Mapa číslo 3: Kraje (NUTS 3) a správní obvody obcí s rozšířenou působností ČR



Zdroj: www.czso.cz

Tabulka číslo 1: Základní statické informace o krajích

	Rozloha v km ²	Počet obyvatel	Krajské město	Hustota osídlení (obyv./km ²)	Počet obcí	z toho: se statutem města
Česká republika	78 869,7	10 519 913	---	133	6 258	602
Hlavní město Praha	496,1	1 277 962	Praha	2 576	1	1
Jihočeský kraj	10 058,0	637 085	České Budějovice	63	624	54
Karlovarský kraj	3 314,3	283 184	Karlovy Vary	85	134	38
Královéhradecký kraj	4 759,0	542 225	Hradec Králové	114	448	48
Liberecký kraj	3 163,4	437 278	Liberec	138	215	39
Moravskoslezský kraj	5 427,6	1 176 193	Ostrava	217	300	42
Jihomoravský kraj	7 195,1	1 184 974	Brno	165	673	49
Olomoucký kraj	5 266,9	622 539	Olomouc	118	402	30
Pardubický kraj	4 518,9	514 725	Pardubice	114	451	38
Plzeňský kraj	7 561,0	1 390 323	Plzeň	77	501	57
Středočeský kraj	11 016,1	1 390 323		126	1 144	83
Kraj Vysočina	6 795,6	504 016	Jihlava	74	704	34
Ústecký kraj	5 334,6	797 877	Ústí nad Labem	150	354	59
Zlínský kraj	3 963,0	572 090	Zlín	144	307	30

Zdroj: www.czso.cz

17.2 Činnost a kompetence krajů

Činnost a kompetence krajů jsou na území České republiky neopominutelné. Kraje mají významnou roli v řadě oblastí, jako je například doprava, regionální rozvoj, sociální služby, školství, zdravotnictví či životní prostředí. Ministerstvo vnitra ČR, konkrétně Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, ve svých materiálech definuje činnosti a kompetence krajů následovně:

Bezpečnost

- Kraj zřizuje Bezpečnostní radu kraje.
- Koordinuje a koncepčně připravuje řešení krizových situací (povodně, rozsáhlé požáry, zemětřesení, sněhové kalamity, provozní havárie, znečištění vody a ovzduší, narušení dodávek energií, terorismus) na území kraje.
- Spolupracuje se složkami Integrovaného záchranného systému při řešení krizových situací.

Doprava

- Kraj je vlastníkem silnic II. a III. třídy, kdy zajišťuje údržbu, rekonstrukci a výstavbu nových úseků.
- Je zřizovatelem příspěvkové organizace Krajské správy a údržby silnic, jejímž cílem je zajistit údržbu silnic II. a III. třídy v příslušném správním obvodu.
- Zajišťuje základní dopravní obslužnost kraje (regionální autobusové a železniční linky, včetně financování linek a koordinace jízdních řádů).
- Může být provozovatelem regionálních letišť a správcem některých vodních cest.
- Je silničním správním úřadem a speciálním stavebním úřadem pro silnice I. třídy.
- Provádí prevenci v oblasti bezpečnosti silničního provozu (určenou zejména pro děti a mládež ve formě dopravní vý-

chovy, výstavby dopravních hřišť a spolupráce na dopravních soutěžích).

Kontrola hospodaření

- Provádí dílčí a jednorázová přezkoumání hospodaření obcí a dobrovolných svazků obcí.
- Provádí finanční kontroly ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, v rozsahu stanoveném vnitřními předpisy kraje.

Kultura

- Kraj může jako příspěvkové organizace zřizovat regionální muzea, galerie či knihovny.
- Přípravuje a poskytuje dotační programy a granty pro podporu kultury v kraji.
- Vytváří koncepci rozvoje kultury v návaznosti na rozvoj cestovního ruchu.
- Schvaluje koncepci podpory státní památkové péče v kraji.
- Zprostředkovává poskytnutí příspěvku ze státního rozpočtu na obnovu kulturních památek.

Legislativa a správa

- Orgány kraje vydávají nařízení kraje (v přenesené působnosti) a obecně závazné vyhlášky kraje (v samostatné působnosti).
- Zajišťuje činnosti volebního orgánu pro volbu prezidenta ČR a volby do Evropského parlamentu, Parlamentu ČR, zastupitelstev krajů a zastupitelstev obcí.
- Zajišťuje činnosti příslušející krajskému úřadu podle zákona o krajském referendu.⁶

6) zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

- Vede agendu veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi obcemi ve správním obvodu kraje, vyjma obcí s rozšířenou působností.
- Vydává osvědčení k zahájení veřejné sbírky a kontroluje veřejné sbírky.
- Kraj je odvolacím orgánem pro správní řízení vůči rozhodnutím obcí (například ve věci přestupků, rozhodnutí stavebního úřadu, dopravního úřadu, stanovení místních poplatků atd.).
- Provádí koordinační a kontrolní činnost výkonu státní správy v přenesené působnosti obcí ve správním obvodu kraje (například v činnosti matričních úřadů a dalších agend).

Regionální rozvoj

- Kraj schvaluje koncepcce regionálního rozvoje (z hledisek bytové politiky, infrastruktury, kultury, zemědělství, životního prostředí, cestovního ruchu, venkova, zdravotnictví, školství, péče o lidské zdroje, sportu a dalších).
- Poskytuje dotace z krajských fondů (rozvoj měst a obcí, obnova venkova, podpora cestovního ruchu atd.).
- Schvaluje materiál Zásady územního rozvoje kraje (územně plánovací dokumentace), kterým koordinuje územní plánování v kraji.
- Schvaluje Program rozvoje kraje a Program rozvoje cestovního ruchu.
- Mapuje a případně vytváří krajské investiční příležitosti.

Sociální služby

- Kraj zřizuje jako své příspěvkové organizace centra sociálních služeb, domovy pro seniory, azylové domy, stacionáře a další poskytovatele sociálních služeb.
- Krajský úřad vede registr poskytovatelů sociálních služeb.
- Zajišťuje sociálně-právní ochranu dětí (zprostředkovává náhradní rodinnou péči, zajišťuje odbornou přípravu žadatelů o náhradní rodinnou péči – pěstounskou péči, osvojení – a poskytuje metodickou pomoc orgánům obcí).
- Provádí rovněž kontrolu kvality poskytovaných služeb.

Školství

- Kraj zřizuje a řídí střední školy a vyšší odborné školy.
- Může být zřizovatelem také mateřských, základních a základních uměleckých škol. Jako příspěvkové organizace kraj zřizuje domy dětí a mládeže, dětské domovy, pedagogicko-psychologické poradny a další zařízení.
- Přerozděluje finanční prostředky ze státního rozpočtu určené na mzdy pedagogických a nepedagogických pracovníků a ředitelů škol v kraji.

Zdravotnictví

- Kraj zřizuje a řídí krajské nemocnice.
- Krajský úřad uděluje oprávnění k poskytování zdravotních služeb (lékaři primární péče, ambulantní specialisté, lékárny, domácí zdravotní péče, dopravní zdravotní služby, léčebny dlouhodobě nemocných, odborné ústavy, dětské léčebny nebo lázně).
- Jako příspěvkové organizace zřizuje zdravotnickou záchrannou službu (také leteckou záchrannou službu nebo lékařskou pohotovostní službu) a dále dětská centra.

- Spolupracuje s dalšími složkami na úseku Integrovaného záchranného systému a krizové připravenosti.

Životní prostředí

- Zpracovává koncepci ochrany životního prostředí v kraji a krajský plán odpadového hospodářství.
- Uděluje souhlas s provozováním zařízení na sběr, výkup a likvidaci odpadu na území kraje.
- Poskytuje dotace a příspěvky z krajských fondů (fond životního prostředí a zemědělství, kotlíkové dotace a další).
- Uděluje souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu při výměře od 1 do 10 ha zemědělské půdy.
- Schvaluje plán rozvoje vodovodů a kanalizací na území kraje.
- Poskytuje dotace z krajských fondů pro oblast zlepšení kvality životního prostředí.

Obecné činnosti

- Vůči obcím provádí metodickou, poradenskou, koordinační a kontrolní činnost ve všech zmíněných oblastech.
- Plní povinnosti vyplývající z informačního zákona.⁷
- Vede registry, evidence a statistické přehledy z nejrůznějších oblastí svého správního obvodu.

Uvedený přehled udává vybrané činnosti a kompetence krajů a krajských úřadů v samostatné i přenesené působnosti. V této stručné podobě však nepostihuje všechny oblasti spojené s činnostmi krajů. Komplettní přehled činností krajů v přenesené působnosti je dostupný na webových stránkách.⁸

17.3 Orgány kraje

Orgány kraje mají svojí strukturou, rozsahem a kompetencemi značnou podobnost s orgány obce. Základními orgány kraje jsou:

- zastupitelstvo kraje,
- rada kraje,
- hejtman kraje,
- krajský úřad.

Zastupitelstvo kraje

Zastupitelstvo má přímou demokratickou legitimitu danou volbami (čtyřletý mandát). Může tak být vnímáno v oblasti samosprávy kraje jako hlavní orgán, který je nadřazen všem ostatním orgánům. Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech v samostatné působnosti (majetkové záležitosti, vydávání obecně závazných vyhlášek apod.).⁹ Ve věcech v přenesené působnosti rozhoduje, jen stanoví-li tak výslovně zákon. Zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně jednou za tři měsíce. Zasedání zastupitelstva se konají zpravidla na území krajského města,

7) zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

8) <https://www.mvcr.cz/clanek/dostupnost-verejne-spravy-v-časti-„Katalog-činnosti-obcí-a-krajů“>

9) § 35 a § 36 zákona o krajích

nelze však vyloučit výjimečné zasedání i mimo stálé sídlo. Zasedání svolává hejtman a zpravidla je řídí jako předsedající.¹⁰

Rada kraje

Rada kraje je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Při výkonu své působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. Jinak též může rozhodovat ve věcech přenesené působnosti, jestliže tak stanoví zákon. Jednání rady kraje se svolávají podle potřeby, zpravidla v týdenních cyklech. Jednotliví radní mají přiděleny obory působnosti (resorty), které také zastupují.

Na rozdíl od zasedání zastupitelstva kraje nejsou schůze rady kraje veřejné. O průběhu schůze rady se pořizuje zápis, v němž se vždy uvede počet přítomných členů rady, schválený program jednání rady, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení.¹¹ Každý občan kraje, který dosáhl věku 18 let, má právo do usnesení rady nahlížet a pořizovat si z nich výpisy, nebrání-li tomu jiné zákony.¹² Toto právo přísluší též oprávněným osobám.¹³

Radu kraje tvoří hejtman, náměstek hejtmana (popřípadě náměstci hejtmana) a další členové rady. Počet členů rady kraje se ze zákona liší podle velikosti krajů. U krajů o velikosti do 600 000 obyvatel je počet členů rady kraje 9, u krajů s počtem obyvatel nad 600 000 je počet členů rady kraje 11.¹⁴

Hejtman kraje

Hejtman zastupuje kraj navenek. Hejtmana volí ze svých řad do svého čela zastupitelstvo kraje, tomu je také hejtman za výkon své funkce odpovědný.¹⁵ Pro úkony, které vyžadují schválení zastupitelstvem či radou, musí mít jejich pověření.

Krajský úřad

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zákonem, zastupitelstvem kraje a radou kraje a napomáhá činnosti výborů a komisí kraje. Dále krajský úřad vykonává zákonem stanovenou státní správu v přenesené působnosti.

Krajský úřad se ze zákona člení na odbory a oddělení, a to podle oborové působnosti.

Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel, který odpovídá za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné i přenesené působnosti. Ředitele krajského úřadu jmenuje do funkce (respektive odvolává) hejtman s předchozím souhlasem ministra vnitra.

V čele jednotlivých odborů stojí vedoucí, které jmenuje a odvolává na návrh ředitele rada kraje.¹⁶

Pracovněprávní vztahy zaměstnanců kraje se řídí zejména zákonem o úředních územních samosprávných celcích¹⁷ a zákonem o práci.

17.4 Financování krajů

Struktura financování a hospodaření krajů je značně obdobná jako u obcí. Také kraje mají daňové příjmy (viz schéma rozpočtového určení daní), nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery.

Struktura daňových příjmů je zobrazena v následujícím schématu. Mezi nedaňové příjmy patří především příjmy z pronájmu majetku kraje, jako je například nemovitý majetek, tedy bytové či nebytové prostory, pozemky apod. V oblasti kapitálových příjmů se jedná především o prodej majetku kraje, tedy věci movitých či nemovitých. Kraje jsou příjemci transferů a dotací, a to jak ze státního rozpočtu, tak i z prostředků Evropské unie. Také struktura výdajů je obdobná jako u obcí a dělí se zpravidla na běžné a mimořádné výdaje.

Z daného schématu je patrné, že kraje mají podíl ve výši 9,78 % na dani z přidané hodnoty, dani z příjmu právnických osob a dani z příjmu fyzických osob (vybíraná srážkou, ze samostatně výdělečné činnosti a ze závislé činnosti).

17.5 Asociace krajů České republiky

Na celostátní úrovni jsou kraje sdružené a spolupracují v rámci Asociace krajů České republiky. Asociace je otevřenou zájmovou nestranickou a nevládní organizací, která byla založena na základě zákonů České republiky. Řádnými členy Asociace krajů ČR jsou kraje České republiky. Asociace je názorovou platformou, která si klade za prvořadý cíl hájit a prosazovat společné zájmy krajů.

Programové cíle Asociace krajů České republiky jsou:

- Hájit společné zájmy a práva krajů sdružených v Asociaci v duchu principů, z nichž vychází Evropská charta místní samosprávy.
- Vytvářet podmínky pro řešení problémů a otázek společných pro členy Asociace.
- Podílet se na vytváření podmínek pro vzdělávání členů zastupitelstev krajů, zaměstnanců krajů.
- Pomáhat krajům při jejich zahraničních aktivitách.

Organizační uspořádání (struktura) Asociace krajů České republiky

Orgány Asociace jsou:

- rada asociace,
- komise rady,
- předseda,
- kancelář.

Bližší informace o Asociaci krajů České republiky naleznete na webových stránkách.¹⁸

10) § 61 odst. 4 zákona o krajích: „Hejtman svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva a zápis z jednání rady.“

11) § 57 a § 58 zákona o krajích

12) § 12 odst. 2 písm. c/ zákona o krajích

13) podle § 12 odst. 3 a § 13 zákona o krajích

14) § 57 odst. 2 písm. a) a b) zákona o krajích

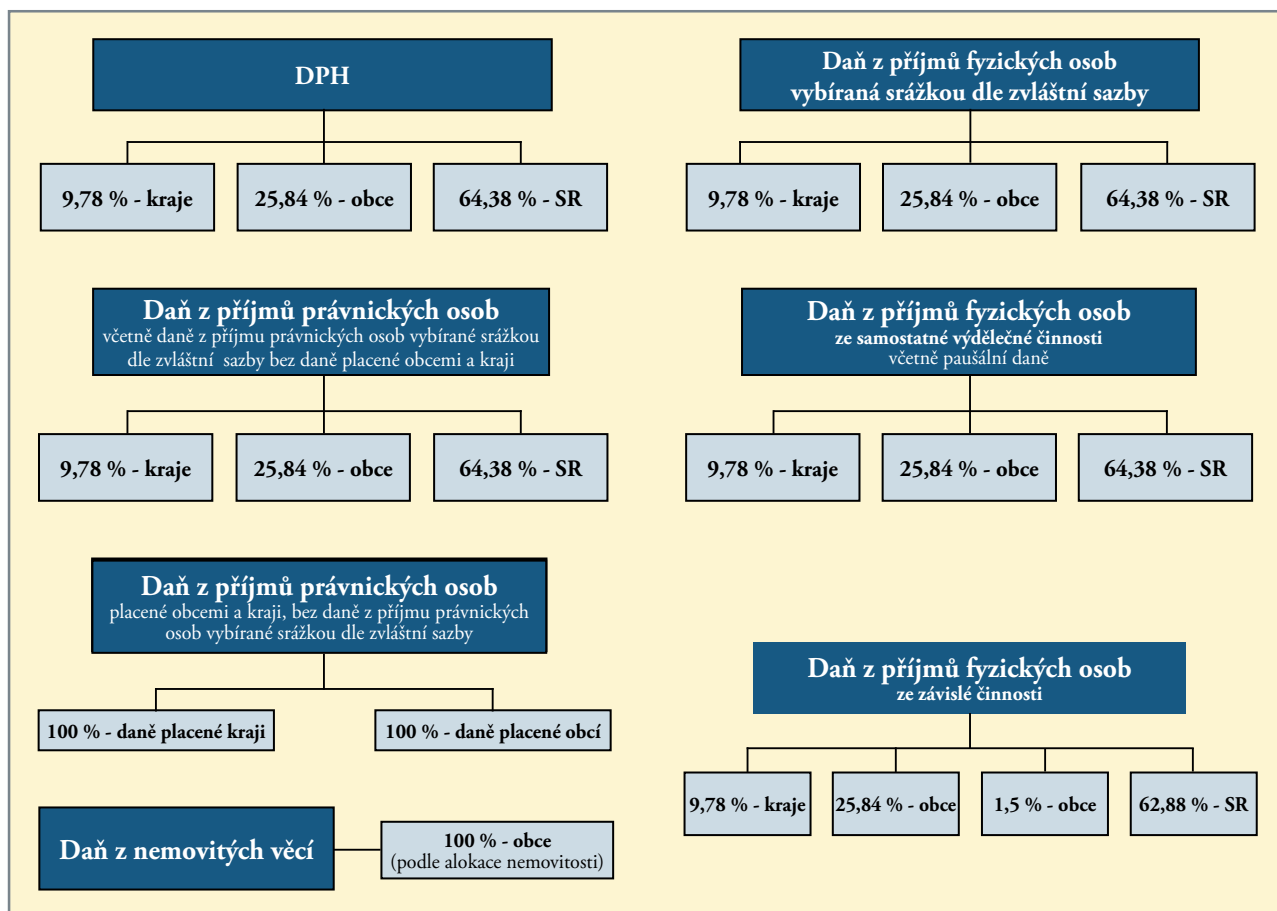
15) § 61 zákona o krajích

16) § 66 až § 69 zákona o krajích

17) zákon č. 312/2002 Sb., o úředních územních samosprávných celcích a o změně některých zákonů

18) <https://www.asociacekrajů.cz>

Schéma rozpočtového určení daní od 1. 1. 2022



Zdroj: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-kraje-a-obce/Schema_rozpocetoveho_urceni_dani_2022.pdf

17.6 Závěr a shrnutí

Postavení krajů v České republice a v systému veřejné správy není zanedbatelné. Kraje, jakožto vyšší územní samosprávné celky, mají významnou roli v řadě oblastí, jako je například doprava, regionální rozvoj, sociální služby, školství, zdravotnictví či životní prostředí. Činnost krajů a jimi zřízených organizací se každodenně významně dotýká života obcí a jejich občanů.

Kraje hrají významnou roli také v přeneseném výkonu státní správy. Vůči obcím jsou kraje a krajské úřady nadřízenými orgány. Kraje mají významné kompetence vůči obcím také v otázce přezkumu hospodaření. Kraje zřizují řadu dotačních programů, které obce využívají pro své investiční a neinvestiční projekty. Mezi ty nejvýznamnější patří Program obnovy venkova.

Je velmi důležité zdůraznit důležitost partnerského principu mezi obcemi a kraji. V samosprávné činnosti obcí a krajů je málo témat, která se vzájemně neprolínají. Spolupráce mezi obcemi a krajem je klíčová pro koordinovaný rozvoj území.

Časté otázky

1. Jsou kraje nadřízeny obcím? Musí například obec respektovat při realizaci svých projektů názor kraje? V oblasti samostatné působnosti jsou kraj a obec různé úrovně samosprávy. Kraj není nadřízeným subjektem nad obcí. V oblasti

přenesené působnosti tomu je však jinak. V řadě oblastí je kraj, respektive krajský úřad nadřízeným orgánem obcí.

- 2. Co znamená, hovoří-li se o finanční provázanosti příjmů obcí a krajů?** Kraje, stejně jako obce, jsou součástí tzv. rozpočtového určení daní, které určuje, jaké daně a v jakém poměru jsou rozděleny mezi stát, kraje a obce.
- 3. Komu je odpovědný hejtman kraje?** Hejtman kraje, stejně tak jako členové rady kraje, jsou odpovědní zastupitelstvu kraje, které jako jediný orgán jmenuje, odvolává a stanovuje úkoly hejtmanovi a členům rady kraje.
- 4. Jaké pravomoci má kraj vůči obcím?** Provázanost krajů a obcí v samostatné a přenesené působnosti je silná. Mezi nejdůležitější pravomoci patří například to, že požádá-li na zasedání zastupitelstva obce o slovo zástupce orgánů kraje, musí mu být slovo uděleno. Dále pak je důležité zmínit, že starosta je povinen svolat zasedání zastupitelstva obce, požádá-li o to hejtman kraje. Mezi další kompetence patří například udělování souhlasu ředitele krajského úřadu se jmenováním či odvoláním tajemníka obecního úřadu. Kraje hrají také významnou roli v otázce kontroly výkonu přenesené působnosti či kontroly hospodaření obcí, prováděné prostřednictvím krajských úřadů. Kraje jsou také odvolacími orgány podle informačního zákona.¹⁹

19) zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Související předpisy

- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích: (krajské zřízení).
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Literatura a užitečné odkazy

- Asociace krajů České republiky: <https://www.asociacekrajů.cz>
- Centrum pro regionální rozvoj ČR: <https://www.crr.cz/cs/>
- Český statistický úřad: <https://www.czso.cz>
- Finanční správa: <https://www.financnisprava.cz>
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: <https://www.mmr.cz>
- Ministerstvo vnitra ČR: <https://www.mvcr.cz>
- Portál veřejné správy: <https://portal.gov.cz/>
- Regionální informační servis: <https://www.risy.cz>
- Ústav územního rozvoje: <https://www.uur.cz/>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Může zaměstnanec krajského úřadu, který je zařazen v oddělení přezkoumávání hospodaření obcí a kontroly, vykonávat funkci účetní v obci, která spadá do kontrolovaného území?

Přezkoumání hospodaření obce provádí kraj v souladu s ustanovením § 42 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, v přenesené působnosti. Zaměstnanec krajského úřadu, který pracuje na krajském úřadě, konkrétně v oddělení přezkoumávání hospodaření obcí, je tedy s největší pravděpodobností úředníkem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona úřednících územních samosprávných celků úředník může vykonávat jinou výdělečnou činnost jen s předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku, u něhož je zaměstnán (podle ustanovení § 16 odst. 5 se toto omezení nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle zvláštního právního předpisu pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku). Pokud by byla účetní z pohledu obce rovněž úředníkem, platila by stejná východiska.

Lze tedy shrnout, že v daném případě je předpokladem pro souběžný výkon daných funkcí (činností), že k tomu dal kraj souhlas. Daný zaměstnanec by tedy měl věc zkontrolovat s krajem coby svým zaměstnavatelem.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2355>

Musí kraj schvalovat stanovy svazků obcí, event. musí schvalovat změnu těchto stanov?

Kraj stanovy dobrovolných svazků obcí neschvaluje. Stanovy (a to včetně změn stanov) dobrovolného svazku obcí schvalují zastupitelstva členských obcí dle ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích. Ve stanovách je možné zakotvit, že o jejich změně rozhoduje orgán svazku složený ze zástupců všech obcí dle ustanovení § 50 odst. 3 zákona o obcích (v takovém případě již není nutné schválení jednotlivými zastupitelstvy obcí).

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2052>

Zahrnuje pojištění obecné odpovědnosti kraje i odpovědnost za škodu vzniklou obci v důsledku příliš dlouhého rozhodování o odvolání proti rozhodnutí obce?

V tomto případě jde s největší pravděpodobností o škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Vzhledem k tomu, že jde o oblast přenesené působnosti, odpovídá obci za vzniklou škodu stát. Pokud ten poskytne obci náhradu vzniklé škody, může následně uplatnit regresní náhradu vůči kraji, který se dopustil nesprávného úředního postupu. Ten pak může požadovat úhradu tohoto regresu ze svého pojištění odpovědnosti za škodu, pokud jeho pojištění zahrnuje i takové regresní náhrady.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3547>

18 Obce a Evropská unie

Ing. Petr Kulhánek

Zajímáte se o dotační podporu na evropské či národní úrovni? Pak se neobejdete bez základních informací o vazbách mezi samosprávou a evropským prostorem, kde jsme jako Česká republika zakotveni. Nejdříve se seznámíme se základními principy fungování Evropské unie ve vztahu k obcím a regionům. Vysvětlíme si pojem politiky soudržnosti a jak se promítá právě do aplikace evropských fondů. Přiblížíme si základní strukturu fondů a jejich zaměření. Osvětlíme, jak se promítají reálné potřeby měst a obcí do dotační politiky EU. Pojmenujeme pozitiva a úskali čerpání dotací, shrneme současný stav a výhled do budoucího období po roce 2022. Popíšeme vazbu mezi podporou z evropských fondů a národními dotačními programy. Ty se totiž v ideálním případě doplňují, a je proto důležité věnovat pozornost oběma rovinám.

18.1 Evropská unie a obec

Evropská politika soudržnosti (jinak také kohezní politika – koheze = soudržnost) spočívá ve snižování ekonomických a sociálních rozdílů (disparit) mezi členskými státy a jejich regiony. Hlavním nástrojem jsou právě **fondy Evropské unie**, jejichž prostřednictvím žadatelé o finanční podporu čerpají prostředky do oblastí, kde jsou vymezeny rozdíly mezi evropským standardem a úrovní v daném regionu. Hovoříme o principu solidarity uvnitř Evropské unie, kdy vyspělejší a ekonomicky silnější státy přispívají méně rozvinutým státům a regionům. Vyrovnávání rozdílů v rámci EU pak vede ke zvyšování kvality života obyvatel celé Evropské unie.

Finanční podporu v programovém období 2021 – 2027 je možné čerpat prostřednictvím:

- strukturálních fondů,
- investičních fondů,
- komunitárních programů,
- modernizačního fondu.

Evropské fondy se zaměřují na jednotlivé oblasti podpory – dopravu, regionální rozvoj, vědu, výzkum a inovace, vzdělávání, zdravotnictví, životní prostředí, zaměstnanost a sociální sféru. Základním smluvním dokumentem mezi Českou republikou a Evropskou unií pro čerpání evropské podpory zůstává také pro toto sedmileté období **Dohoda o partnerství**.

Nová podoba politiky soudržnosti je ovlivněna geopolitickým a finančním vývojem, kdy se Evropská unie musela vyrovnat s odchodem Velké Británie, čelila a znovu čelí migrační krizi, překonává pandemii covid-19.



Během sedmiletého období může Česká republika čerpat rekordní částku – téměř 1 bilion korun.

Dříve, než pojmenujeme základní strukturu evropských fondů, je dobré si připomenout princip fungování Evropské unie – sdílení pravomocí členských států, které se dříve chovaly autonomně a dnes díky tomuto sdílení mají v řadě oblastí koordinovaný postup. Základní evropskou strukturu tvoří:

- Evropský parlament, jehož členy jsou přímo volení zástupci občanů členských států,
- Evropská rada (pozor – nikoliv Rada Evropy), kde jedná hlavy států a čelných představitelů EU o globálních prioritách,
- Rada Evropské unie, kde hájí své zájmy vlády členských států na úrovni ministrů,
- Evropská komise, jejímiž členy jsou komisaři pro jednotlivé oblasti navržené členskými státy a schválené Evropským parlamentem,
- Soudní dvůr EU, Evropská centrální banka a Evropský účetní dvůr.

18.2 Dotace v životě obcí

Největší a nejvyužívanější skupinu evropských fondů tvoří **Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF)**. Do této rodiny patří následující fondy:

Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) – objemem finančních prostředků je to největší fond, určený pro podporu zejména investičních, infrastrukturních projektů s cílem vyváženého a rovnoměrného rozvoje v jednotlivých regionech EU.

Evropský sociální fond (ESF) – podporuje neinvestiční projekty v oblasti rozvoje zaměstnanosti, jako je rekvalifikace a profesní vzdělávání, pomoc mladým lidem a různým znevýhodněným skupinám obyvatelstva, podporuje vzdělávací programy a kapacity pro výzkum a vývoj.

Fond soudržnosti (CF) – je určený k podpoře rozvoje regionů, kde je hrubý národní důchod pod 90 % průměru EU, kam stále patří i Česká republika. Je zaměřený na projekty rozvoje dopravní infrastruktury silniční a železniční, ochrany životního prostředí, podpory energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů.

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD) – cílí na zvyšování konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví a ochrany životního prostředí a krajiny, na adaptaci vyvolanou změnou klimatu a řízení přírodních zdrojů.

Evropský námořní a rybářský fond (EMFF) – v našich podmínkách se jeho využití týká podpory vnitrozemského rybolovu, odbahňování rybníků, zlepšování akvakultury a vodní biodiverzity.

Roli národního orgánu pro koordinaci Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR plní Ministerstvo pro místní rozvoj. Veškeré informace lze nalézt na webových stránkách.¹

Obce žádají o finanční podporu prostřednictvím **operačních programů (OP) pro období 2021–2027**, do kterých se promítá územní a urbánní dimenze:

- Integrovaný regionální operační program (IROP),
- OP Doprava (OPD),
- OP Technologie a aplikace pro konkurenceschopnost (OPTAK),
- OP Jan Amos Komenský (OPJAK),
- OP Životní prostředí (OPŽP),
- OP Spravedlivá transformace (OPST) – pouze pro regiony s útlumem těžby uhlí (Moravskoslezský, Ústecký, Karlovarský),
- OP Zaměstnanost (OPZ),
- OP Technická pomoc (OPTP),
- OP Azylového, migračního a integračního fondu (OPAMIF).

Programové období 2021–2027 je postaveno na pěti prioritách politiky soudržnosti, na pěti cílech investiční politiky EU:

1. **Inteligentní** Evropa/Česko – podpora inovací, digitalizace, ekonomické transformace, malých a středních podniků,
2. **Zelená** Evropa/Česko – podpora oběhového hospodářství, čisté městské mobility, energetických úspor a obnovitelných zdrojů,

3. **Propojenější** Evropa/Česko – podpora mobility a strategických dopravních sítí,
4. **Sociální** Evropa/Česko – podpora zvyšování kompetencí, odborných dovedností, rozvoje vzdělávání, sociálního začleňování a rovného přístupu ke zdravotní péči,
5. Evropa/Česko **blíže občanům** – podpora místně vedených strategií rozvoje a udržitelného rozvoje měst.

Samostatnou podporou je pak transformace uhelných regionů, v případě ČR jsou to kraje Moravskoslezský, Ústecký a Karlovarský, prostřednictvím **Fondu spravedlivé transformace**.

Novinkou mezi evropskými zdroji financí je pak nástroj **REACT-EU**, který reaguje na pandemii covid-19. Tato mimořádná podpora byla spuštěna již v roce 2020 v končícím programovém období a je primárně určena na posílení zdravotnictví a sociální infrastruktury. Čerpání této podpory probíhá prostřednictvím známého Integrovaného regionálního operačního programu (IROP).

Také v programovém období 2021 – 2027 hraje významnou úlohu **územní dimenze**. Umožňuje usměrňovat a koncentrovat podporu z operačních programů v rámci integrovaných nástrojů pro specifické typy území.

Mezi tyto nástroje patří:

Integrované územní investice (ITI) – podpora k naplňování integrovaných územních strategií 13 aglomerací a metropolitních oblastí vymezených Ministerstvem pro místní rozvoj: Pražská, Ostravská a Brněnská metropolitní oblast, Ústecko-chomutovská, Olomoucká, Hradecko-pardubická, Plzeňská, Liberecko-jablonecká, Českobudějovická, Karlovarská, Zlínská, Mladoboleslavská a Jihlavská aglomerace.

Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD) – prostřednictvím místních akčních skupin (MAS) je to nástroj podpory pro venkovský prostor a menší sídla až do 25 000 obyvatel. Realizace integrovaných projektů CLLD bude podpořena z pěti programů (IROP, Strategický plán společné zemědělské politiky, OP Zaměstnanost, OP Životní prostředí, OP Technologie a aplikace pro konkurenceschopnost).

Města a obce mohou čerpat podporu jak prostřednictvím integrovaných nástrojů, tak na základě vyhlášených individuálních výzev v jednotlivých operačních programech.

Vedle Evropských strukturálních a investičních fondů existuje řada dalších, specificky zaměřených nadnárodních fondů zřizovaných Evropskou unií. Mezi ně patří **Komunitární grantové programy** financované přímo z rozpočtu Evropské unie a řízené Evropskou komisí. Jejich společnými rysy jsou evropský dopad podporovaných projektů a spolupráce partnerů z různých členských zemí.

Důležitou skupinou jsou **programy evropské územní spolupráce (INTERREG)**, které podporují přeshraniční, meziregionální a nadnárodní spolupráci partnerů. Podpora je zaměřena na inovace, zelené energie, oběhové hospodářství, ochranu životního prostředí, ekologizaci městské mobility, zlepšení dopravních spojení. Tyto programy jsou postaveny

1) www.dotaceeu.cz

na principu vedoucího partnera, který nese odpovědnost za realizaci projektu a dalších partnerů v rámci podílejících se zemí. V rámci spolupracujících partnerů mají společnou přípravu, realizaci, financování a personální zabezpečení projektu.

Hlavní role evropských fondů při financování podpory regionálního rozvoje je nepochybná, ale neměli bychom pominout význam národních programů podpory. Národní dotační tituly jsou nástroji jednotlivých resortních ministerstev, jak plnit národní priority projektované do regionů a zároveň tak podporovat rozvoj na místní úrovni.

Národní programy se také vytvářejí k podpoře oblastí a aktivit, které nelze financovat z fondů EU. Mezi resorty s největší nabídkou národních dotačních titulů patří Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo kultury, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo vnitra.

Samostatnou kapitolou je potom **Národní plán obnovy**, který má pomoci Evropě, tedy také České republice, oživit národní ekonomiky po dvouleté pandemii covid-19. V šesti komponentách (digitální transformace, fyzická infrastruktura a zelená tranzice, vzdělávání a trh práce, podpora podnikání, výzkum a inovace, zdraví a odolnost obyvatel) můžeme do roku 2026 vyčerpat až 175 miliard korun. Řada výzev bude také cílena přímo na obce.

Česká republika také jako jedna z prvních zemí začala čerpat prostředky z **Modernizačního fondu** – programu, ze kterého půjdou v následujících deseti letech investice v minimálním objemu 150 miliard korun na „zelené“ projekty. Zdrojem Modernizačního fondu jsou prostředky z emisních povolenek v systému EU. Žadateli o podporu záměrů snižování energetické náročnosti, obnovitelných zdrojů energie a modernizace energetické infrastruktury mohou být zástupci veřejného i soukromého sektoru, malé i velké podniky.

18.3 Pozitiva a úskalí dotací

Za dobu členství České republiky v Evropské unii změnily v podstatě všechny obce výrazně svou tvář. Česká republika je po dosavadní dobu členství stále čistým příjemcem financí z EU (tzn. že příspěvek do rozpočtu EU je nižší než evropské finanční subvence do rozvoje naší země) a na našich sídlech je to vidět. Ve veřejném prostoru, na veřejné infrastruktuře je přínos dotací na první pohled patrný. Bylo by zajímavé poskládat si vedle sebe fotografie z našich měst a obcí ze současnosti a z doby před dvaceti a více lety. Sídlíště, školy, veřejné budovy, komunikace, cyklostezky, parky, náměstí a veřejný prostor – to je jen úzký výčet zejména investiční podpory Evropské unie. K tomu je třeba připojit financování neinvestičních aktivit – vzdělávacích, sociálních, komunitních programů, podpora kultury, sportu, cestovního ruchu. A samozřejmě připomínáme také velké infrastrukturní projekty státního významu (silnice, dálnice, železnice), které obce pozitivně ovlivňují, byť nejsou těmi, kteří je administrují.

Evropská podpora, investiční i neinvestiční, pozvedla kvalitu života v České republice, pozvedla kvalitu sídel, ve kterých žijeme. Z tohoto pohledu pozitivní dopad nezpochybnitelně

převažuje nad komplikacemi a úskalími, které praktický život s dotacemi přináší.

Následující praktické zkušenosti a popis současného stavu mohou vás, kteří se s dotační problematikou dostanete do kontaktu, užitečně informovat. Mohou se stát vodítkem, kudy se vydat nebo čeho se vyvarovat.

Problematické oblasti dotační politiky:

- komplikovaný způsob administrace,
- nejednotná metodika operačních programů, která se navíc v průběhu období může měnit,
- právní nejistota, kdy výsledek jedné kontroly nemusí znamenat shodu s kontrolou další,
- komplikované kontrolní mechanismy, ústící ve vícenásobné kontroly, někdy s rozdílným výsledkem,
- nestabilní či nedostatečné personální zabezpečení administrace projektů ze strany řídicích orgánů,
- měnící se časová osa, zpoždění spouštění programů,
- rostoucí kriminalizace čerpání podpory.

Konkrétní zkušenosti z realizovaných projektů jsou v některých případech absurdní, přičemž může docházet k sankcionování:

- při realizaci projektů efektivnějším či úspornějším řešením,
- při bagatelních změnách, které nemají vliv na výsledek, tedy dosažení cíle projektu,
- formalistickým lpěním na administrativně stanovených pravidlech, které jsou v rozporu s logikou a zdravým rozumem.

Při úvaze o realizaci projektů s finanční podporou z evropských nebo národních zdrojů si musíte kladně odpovědět na následující otázky:

Je projekt v souladu se strategickými dokumenty rozvoje obce, které zase vychází ze strategií krajů? Bude-li totiž záměr v kolizi se strategií rozvoje, žádost o podporu nemůže být úspěšná.

Postarali jsme se o kvalifikovaný a důvěryhodný projektový management? Požádat o dotaci je pouze počátek dlouhého a nijak jednoduchého procesu administrace projektu v průběhu jeho realizace, při jeho dokončení a v době jeho udržitelnosti. Udržitelnost projektu je zcela zásadní. Při neplnění kritérií po dobu udržitelnosti, která je zpravidla pět let, ale může být i delší, vám hrozí nejen vrácení dotace, ale také sankce až do výše 100 % poskytnuté sumy. Zkušenosti říkají, že získání finanční podpory je úspěchem, úspěšné dokončení administrace projektu bez závad a sankcí je úspěchem na druhou a výsledkem profesionálně a precizně odvedené práce. Pokud nemáte možnost zajistit projektový management interně, důkladně studujte reference a výsledky před vypracováním smluvní podoby externího projektového řízení.

Máme k dispozici odpovídající finanční zdroje pro realizaci záměru? Je třeba brát v úvahu, že většinu projektů musí žadatel tzv. předfinancovat v plné míře a k vyplácení podpory dochází až v průběhu realizace (etapizované projekty), nebo po ukončení. Nesmíme také pominout, že dotace zpravidla nepokrývá financování projektu ze 100 % a je třeba spoluúčasti

příjemce dotace. Výše spoluúčasti závisí na stanovených pravidlech a pohybuje se od 5 % až do 60 % i více u projektů s částečným komerčním využitím. V neposlední řadě musíme do finanční rozvahy zapojit budoucí náklady spojené s provozem.

Máme dostatečný zdroj informací a zkušeností? Svaz měst a obcí ČR je připraven sdílet veškeré dostupné informace a zkušenosti, zapojit vás do networkingu s vašimi kolegy, kteří jsou tím nejlepším zdrojem informací z reálného života a praxe.

Důvody neúspěšnosti většiny projektů, které nebyly podpořeny, jsou tři:

1. Projektová žádost nesplnila kritéria přijatelnosti a formálních náležitostí a byla vyřazena z dalšího hodnocení.
2. Projekt nebyl doporučen k financování kvůli nízké kvalitě zpracování projektu nebo převisu žádostí nad alokovanými prostředky.
3. Projektová žádost byla stažena žadatelem.

Doporučení pro žadatele lze shrnout do následujících bodů:

- Podrobně promyslete a zvažte přínosy a efektivitu uvažovaného projektu, i vzhledem k finanční stránce – jak realizaci, tak provozní.
- Připravujte záměry, směřující k projektové žádosti, s dostatečným předstihem, připravte záměrů více a neupínejte se na jediný. Tím zvýšíte pravděpodobnost podpory alespoň některých projektů.
- Při přípravě žádosti odstraňte veškeré nejasnosti konzultací s odborníky na Centrech regionálního rozvoje, nebo s řídicími orgány.
- Nepodceňte erudici a potřebnou velikost projektového týmu, který je nezbytný nejen pro přípravu záměru, ale zejména po celou dobu jeho realizace.
- Připravte si dostatečnou dávku trpělivosti, která je nezbytná pro řadu nepředvídatelných komplikací, které s sebou administrace přináší. Mnohdy se nutné kroky a postupy mohou zdát až iracionální, ale bez jejich naplnění může být realizace projektu ohrožena.

18.4 Výhled do blízké budoucnosti a průběh programového období 2021–2027

Při přípravě aktuálního programového období zpracoval Svaz měst a obcí ČR **Analýzu potřeb měst a obcí ČR**, aby bylo možné poskytnout státním orgánům podklad, který odráží reálné potřeby v jednotlivých typech území. Analýza byla postavena na hloubkovém dotazníkovém šetření, kdy byla oslovena všechna členská města a obce Svazu. Z analýzy zpětné vazby (ve spolupráci s Univerzitou Karlovou) jsme poznali základní skupiny problémů měst a obcí.

Doprava – největšími problémy zatížená oblast z pohledu bezpečnosti, plynulosti a udržitelnosti. Zasahuje veškerou dopravní infrastrukturu (chodníky, silnice, cyklo dopravu, parkování), obce trápí celková dopravní přetíženost a nedostatečná organizace dopravy.

Infrastruktura sídel, jejich fyzické prostředí a zázemí – rezonuje zanedbaná, neodpovídající a poškozená infrastruktura. Stejně tak otázky životního prostředí ve vztahu ke kvalitě ovzduší a hlukové zátěži. Aktuální je též otázka brownfieldů a jejich revitalizace a otázka snižování energetické náročnosti provozu měst.

Ekonomický potenciál sídel – jeho nedostatečné využití souvisí hlavně s nesouladem poptávky a nabídky na trhu práce, s nedostatkem ploch pro průmyslové využití a služby. Do popředí vystupuje potřeba duálního vzdělávání, vzdělávání v oblasti informačních technologií, výraznější podpory vědy, výzkumu a inovací.

Sociální prostředí sídel – problémy začínají od nedostatečné dostupnosti sociálních služeb, bezpečnosti, přes výskyt sociálně patologických jevů, bezdomovectví až po významný fenomén a hlavní výzvu současnosti i do budoucna: fenomén stárnutí populace.

Nedostatečné služby v obcích – zejména u menších obcí rezonuje potřeba zachovat základní služby, u všech pak dostupné bydlení, kvalitní a dostupnou zdravotní péči.

Systémové požadavky měst a obcí – je nezbytné dívat se na rozvoj sídel optikou budoucnosti, kdy současné problémy už nemusí být aktuální. Razantně zvýšit flexibilitu veřejné správy, včetně nastavení dotační politiky, která neodpovídá vysoké dynamice změn a vývoje ve společnosti. Orientovat se na koncepční, tedy koordinovaný přístup k řešení problémů.

S takto utříděnými okruhy bylo možné definovat, na co se má podpora v programovém období soustředit. Zpracovaná výchozí pozice municipalit v České republice je tak exaktně podloženým nástrojem pro vyjednávání o podobě kohezní politiky v ČR. Kromě analýzy samotné pracuje se všemi dostupnými českými a evropskými zdroji, zabývajícími se kohezní politikou.

Formulovaná pozice má dvě skupiny výstupů, které se týkají procesní stránky pravidel a věcně definovaných oblastí. Jejich podpora je z pohledu obcí prioritní.

18.4.1 Procesní požadavky

Je podstatné **koncentrovat se na dosažení výsledku**, který má podpora přinést, nikoliv na proces samotný, jak se k výsledku dojde. Má tak jít o proces flexibilní s ohledem na časové, finanční a věcné hledisko, vedoucí k řešení s maximální efektivitou. Pružnější přístup je také žádoucí v případě změn při realizaci projektu. Při hodnocení potřebnosti a přínosu projektu má být maximálně uplatněn princip formulace projektů vycházejících z reálných potřeb, tedy „stavba odspodu“.

Nezbytným předpokladem pro všechny, kteří jsou zapojeni do administrace evropské podpory, je **předvídatelnost a právní jistota**. Je stále třeba posilovat vzájemnou důvěru mezi žadateli, národními a evropskými orgány. Česká republika má přijímat pouze právní předpisy nezbytné pro implementaci politiky soudržnosti, vedoucí k celkovému zjednodušení a lepší srozumitelnosti dotačních pravidel, vyvarovat se přidávání dodatečných národních parametrů. Od toho se také odvíjí **jednotné metodické prostředí** a sjednocení postupů

pro všechny unijní fondy. Mají se tak jednoznačně stanovit cíle, výsledky a výše finančních prostředků. Je také účelné, tam kde je to možné, následné kontroly (ex post) přesunout do pozice prevence (ex ante) s jasně stanovenými a dodržovanými termíny a výsledky, závaznými a trvale platnými.

Trvalým požadavkem zůstává snížení **administrativní náročnosti**. Dokumentace pro žádost by měla být zjednodušená a jednotná pro různé programy, nejlépe převedením do elektronického systému přejímajícího automaticky údaje z veřejných registrů. Výklad požadavků má být pak jednotný a vyhovující požadavkům všech kontrolních orgánů. Stejně tak časová osa má být vyvážená a přiměřená všem stádiím administrace projektů – přípravy, realizace i ukončení.

V neposlední řadě, s ohledem na nejednotnost výkladu veřejné podpory, by se neměla v rámci posílení právní jistoty veřejná podpora vztahovat na integrované nástroje, tedy nástroje pro rozvoj specifických územních celků.

18.4.2 Věcné výstupy

Cílem, který sleduje pozice Svazu měst a obcí ČR, je nastavit finanční zdroje shodně s potřebami území, aktuálními v daném čase a místě, dostatečná absorpční kapacita a plnění základního cíle politiky soudržnosti – vyrovnávání disparit v rozvoji regionů.

Co si z pohledu reálných potřeb sídel zaslouží evropskou podporu:

Dopravní a technická infrastruktura

Priorita daná výstavbě dálniční sítě je správná, nemůže však zůstat jen u ní. Regionální mobilita obyvatelstva se odehrává na významných tazích 1. a 2. tříd, rádi bychom preferovali veřejnou dopravu, která však musí odpovídat současným požadavkům. Současné a budoucí ekonomické a sociální trendy vedou k důrazu na rozvoj datové infrastruktury.

Občanská vybavenost

Zcela nezbytná je podpora vzdělávací a kulturní infrastruktury. S její úrovní se zvyšuje životní úroveň a možnosti občanů daného území a zároveň snižuje migrace občanů. Efektem je tak udržitelný demografický vývoj území, což má dopad na efektivitu ekonomiky, včetně životního prostředí. S tím souvisí také přívětivost veřejné správy, která poskytuje kvalitní servis svým občanům.

Problematika životního prostředí

Důraz je kladen na potřebu investic do infrastruktury nezbytné pro recyklaci v nejširším slova smyslu. Tím vytváříme podmínky pro fungování cirkulární ekonomiky. Ta spočívá v separaci biologické a syntetické části produkce, přičemž biologickou vracíme zpět do biosféry a syntetickou používáme znovu v produkčním cyklu. Efektem je zvyšování kvality životního prostředí. Druhou prioritou v oblasti životního prostředí je hospodaření s vodou, ať už opatřeními k jejímu zadržování v krajině, nebo nakládáním s odpadními vodami.

Sociální a zdravotní problematika

Je nezbytné umožnit obcím, aby s místní znalostí určily specifickou problematiku, a k jejímu řešení poskytnout podporu financování z evropských fondů. To se týká sféry sociální, dostupnosti zdravotních služeb i podpory rozvoje občanské společnosti. S ohledem na demografický vývoj je třeba podpořit aktivity, které integrují obyvatele sociálně vyloučených lokalit do společnosti a aktivity, řešící vnitřní či vnější migraci v rámci daného území. Samostatnou kapitolou je potom podpora kvalitní infrastruktury pro důstojný a aktivní život stárnoucí generace.

Místní ekonomický rozvoj a podpora výzkumu, vývoje a vzdělávání

Pro rozvoj lokální ekonomiky je nutné pomoci obcím s budováním infrastruktury k podnikání, provázané s veřejnou infrastrukturou, jako je bydlení, školství, zdravotnictví či volný čas. Synergický efekt povede k celkovému růstu atraktivit území.

Cestovní ruch

V minulém programovém období byl cestovní ruch z evropské podpory v podstatě vyloučen. Tato situace se mírně změnila k lepšímu, byť by obce přivítaly výraznější podporu tohoto sektoru. V připravovaném Integrovaném regionálním operačním programu (IROP) je zahrnuto pořízení a výstavba infrastruktury pro cestovní ruch. Národní plán obnovy (NPO) má ve svých komponentách zahrnutu podporu cestovního ruchu ve vazbě na digitalizaci. Dostupnější by měl být pro obce a další subjekty také připravovaný nový ročník Národního programu podpory cestovního ruchu ze strany Ministerstva pro místní rozvoj.

Spolupráce mezi obcemi

Pro koordinovaný rozvoj území je meziobecní spolupráce klíčovým faktorem, která s sebou nese ekonomické a provozní přínosy. Politika soudržnosti ve spojení s podporou v národním měřítku mají vytvářet odpovídající podmínky pro její rozvoj, ať už v části legislativní, nebo prostřednictvím dotačních programů.

Územní rozvoj

Znepokojující je rostoucí polarita mezi metropolemi a periferiemi. K jejímu snížení je nezbytná podpora integrovaných územních investic (ITI), tedy projektů vzájemně provázaných napříč zmíněnými oblastmi. Potřeby lidí tak řešíme systémově s ohledem na všechny známé vazby v území – opět využíváme synergie a multiplikačního efektu.

Dostatečná administrativní kapacita

Náročnost úspěšné implementace politiky soudržnosti vyžaduje dostatečné personální a odborné vybavení obcí, má být nedílnou součástí podporovaných oblastí. Jen tak lze využít přínosů politiky soudržnosti v maximálním měřítku.

Strategické řízení regionálního rozvoje a zavádění SMART technologií

Koncepční přístup, dlouhodobá závaznost, srozumitelnost, propojení s praktickým životem, koordinace jednotlivých subjektů, řešení optikou výhledu do budoucna – to jsou základní předpoklady úspěšného řízení regionálního rozvoje. To vše s nezbytným zapojením dostupných SMART technologií. Finanční prostředky, směřující do podporovaných oblastí, musí pružně reagovat na nové koncepty a technologie.

Pozice Svazu měst a obcí ČR k politice soudržnosti poskytuje podklad národním orgánům, pro které má být oporou při vyjednávání s Evropskou unií. Zároveň je vodítkem k identifikaci a cílení národních dotačních titulů na oblasti, které nebudou zahrnuty do evropské podpory. V neposlední řadě, byť se přímo netýká dotační politiky, je pozice také platným podkladem pro budoucí vyjednávání o změnách rozpočtového určení daní k posílení financování potřeb obcí.

Související předpisy

- Dohoda o partnerství uzavřená dle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory

Literatura a užitečné odkazy

- Autorský tým SMO ČR: Poziční dokument statutárních měst České republiky k podobě integrovaných urbánních nástrojů po roce 2020. Svaz měst a obcí ČR, 2018.
- Autorský tým SMO ČR, MEPKO a UK: Analýza problémů, potřeb a faktorů rozvoje obcí ČR podle typu území Strategie regionálního rozvoje po roce 2020. Svaz měst a obcí ČR, 2018.
- Autorský tým SMO ČR, MEPKO a UK: Analýza potřeb měst a obcí ČR. Svaz měst a obcí ČR, 2017.
- <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020>
- <https://www.planobnovycr.cz/>
- <https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/modernizacni-fond/>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Který orgán obce schvaluje smlouvu o podmínkách přijetí dotace z operačního programu?

Rozhodování o přijetí dotace, resp. uzavření smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace z operačního programu, není zákonem svěřeno do výlučné pravomoci zastupitelstva, rady či jiného orgánu obce.

Jelikož se jedná o výkon samosprávy obce, bude k takovému jednání příslušná rada obce z titulu tzv. zbytkové pravomoci, což znamená, že se jedná o pravomoc rady obce, pakliže si takové rozhodování nevyhradí zastupitelstvo obce. Současně může rada svěřit tuto pravomoc starostovi nebo obecnímu úřadu. V obcích, kde není rada obce volena, jde o pravomoc starosty (kterou si ovšem může vyhradit zastupitelstvo obce).

Vedle uvedeného je třeba rovněž vzít v potaz, zda není dotační podmínkou, aby přijetí dotace bylo schváleno stanoveným orgánem obce (např. zastupitelstvem obce).

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=552>

Může obec uzavřít se starostou dohodu o provedení práce? Jedná se o činnost, kdy starosta by vykonával funkci manažera projektu, který je financován dotací z Evropské unie. Musí dohodu o provedení práce se starostou schvalovat zastupitelstvo obce?

Zákon o obcích a ani jiný právní předpis uzavírání pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se členy zastupitelstva obce v zásadě nevylučuje, a to ať již se jedná o dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti (dále jen „dohoda“). Dohodu tedy se starostou v zásadě uzavřít lze, nicméně předmětem takového právního vztahu nesmí být výkon činností, které jsou součástí (spadají do) výkonu funkce člena zastupitelstva obce, resp. starosty

Právě určení, co vše spadá a co již nespadá pod výkon funkce starosty, může být v konkrétních záležitostech problematické a jednotlivé výklady se mohou lišit. Obecně panuje výklad, že pokud by se mělo jednat o výkon určité speciální jednorázové odborné činnosti, na kterou má příslušný člen zastupitelstva obce kvalifikaci, lze na takovou činnost dohodu se členem zastupitelstva uzavřít. Jedná se typicky o případy, kdy uzavření dohody se zastupitelem je pro obec levnější, resp. výhodnější.

Typicky se může jednat např. o zpracování projektové dokumentace na obcí plánovanou stavbu, architektonický plán přestavby náměstí apod.

V daném případě se domníváme, že spravování projektu financovaného z jiných než obecních prostředků je činností, která rámec a obsah funkce starosty přesahuje, a tudíž je uzavření dohody se starostou v daném případě podle našeho názoru možné.

Zastupitelstvu obce je vyhrazeno vyslovovat souhlas se vznikem pracovněprávního vztahu mezi obcí a členem zastupitelstva obce (včetně starosty). Uzavření dohody o pracovní činnosti se starostou musí tedy předcházet souhlasné usnesení zastupitelstva obce.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1004>

Musí být smlouva o poskytnutí programové finanční dotace z rozpočtu obce zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup v případě, že se jedná o dotaci poskytovanou fyzické osobě na stavební úpravy rodinného domu?

Podle ustanovení § 10d zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů platí, že poskytovatel dotace (tj. obec), je povinen zveřejnit veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace včetně jejích případných dodatků na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup do 30 dnů ode dne uzavření smlouvy nebo jejího dodatku. Povinné je zveřejňovat takové dotační smlouvy, kdy výše poskytované dotace je vyšší než 50 000 Kč. Veřejnoprávní smlouva včetně dodatků musí být zveřejněna nejméně po dobu 3 let ode dne zveřejnění.

Z pohledu zákona a povinnosti zveřejňovat dotační smlouvy není tedy rozhodné, zda se jedná o programovou či individuální dotaci, rozhodná není rovněž osoba příjemce dotace a ani účel dotace. Jakmile je dotace vyšší než 50 000 Kč, je nutné ji v souladu s výše uvedeným uveřejnit.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2449>

Může obec poskytovat pravidelný finanční příspěvek na činnost provozovatelů prodejny potravin, když se domnívá, že vzhledem k nízkým tržbám a placení nájemného za prostory prodejny může dojít ke zrušení této prodejny? Obec by ráda tuto prodejnu udržela.

Je na uvážení obecních orgánů, zda se rozhodnou finanční prostředky poskytnout, či nikoliv. Poskytnutí prostředků by mělo předcházet uvážení, zda takové jednání je v souladu se zájmy obce a zda pro obec neexistuje případně výhodnější řešení dané situace – v každém případě by nemělo docházet k tomu, aby obec nedůvodně a nepřiměřeně „zvýhodňovala“ cizí podnikání.

Pokud by obec skutečně chtěla finanční prostředky poskytnout, doporučujeme, aby byla uzavřena smlouva o poskytnutí dotace dle ustanovení § 10a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde je nutné mj. vymezit, na jaký účel jsou finanční prostředky poskytovány.

K danému ještě dodáváme možnou souvislost s „veřejnou podporou“ dle práva Evropské unie. Podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků (lze vztáhnout i na obce), které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak. V případě poskytnutí veřejné podpory neslučitelné s vnitřním trhem se její poskytovatel i příjemce vystavují riziku navrácení podpory. Vzhledem k tomu, že pravidla o veřejné podpoře se týkají jakékoli entity bez ohledu na její právní status, která vykonává ekonomickou činnost, je nutné tuto problematiku brát v potaz. V tomto ohledu ještě zmiňujeme tzv. podporu de minimis, kde je stanoven limit 200 000 EUR pro jednoho příjemce v tříletém období. Podpora de minimis (nebo také podpora malého rozsahu) není za veřejnou podporu považována.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1750>

19 Spolupráce obcí v České republice

Ing. Lukáš Vlček

Česká republika je charakteristická značnou fragmentací sídelní struktury. Velký počet malých obcí nabývá meziobecní spolupráci a je-li dobře nastavena, přináší obcím zajímavé výhody. V českém právním prostředí je možné využít řadu možností pro meziobecní spolupráci. Velkým tématem současné veřejné správy je tzv. profesionalizace práce dobrovolných svazků obcí, které na poli meziobecní spolupráce sebrávají nejvýznamnější roli.

19.1 Sídelní struktura a výchozí pozice pro spolupráci obcí v České republice

Podle údajů Eurostatu patří Česká republika v rámci celé Evropské unie (například společně s Francií a Slovenskem) k zemím, kde je největší počet obcí, a tím i nejnižší počet obyvatel na průměrně velkou obec. V současné době je podle údajů Českého statistického úřadu v České republice 6 258 obcí, z toho čtyři vojenské újezdy. Celkový počet obcí do 500 obyvatel činí 3 391, což je 54 % z celkového počtu. Obcí nad 10 000 obyvatel je celkem 129, což jsou zhruba 2 % z celkového počtu. Průměrný počet obyvatel na jednu obec je v České republice zhruba 1 700, což řadí Českou republiku k zemím s nejnižším průměrným počtem obyvatel na jednu obec v Evropě.

Tento stav je na jednu stranu velmi demokratický, a to nejen z pohledu 6 254 legitimně zvolených samospráv, ale také z pohledu zapojení občanů – zastupitelů – do veřejného dění. Na druhou stranu se tento systém může zdát značně neefektivní a limitovaný, a to především v ekonomických možnostech malých obcí či nižší kvalitě veřejných služeb. Pro malé obce je velmi náročné samostatně se pouštět do velkých investičních projektů či zajišťovat služby pro obyvatelstvo například ve školství, odpadovém hospodářství, sociálních službách nebo dopravní obslužnosti. Jako problém se také jeví nedostatek personálních kapacit obecních úřadů na malých obcích.

Tuto mimořádnou fragmentaci sídelní struktury a z ní vyplývající dopady na řízení efektivitu veřejných služeb lze teoreticky řešit dvěma způsoby:

- slučováním obcí – ať již direktivně nebo (finančním) tlakem na nejmenší obce;
- snahou o větší spolupráci obcí a její podporu ze strany státu, například prostřednictvím legislativy nebo finanční podpory v rámci rozpočtového určení daní apod.

Oba způsoby řešení mají své zastánce i odpůrce. Někteří volají spíše po slučování obcí, přičemž jejich hlavními argumenty je organizační a ekonomická racionalita. Jedná se zejména o úspory z rozsahu. V mnoha státech Evropy, například v Nizozemí a Dánsku tak v minulosti již postupovali. Na druhou



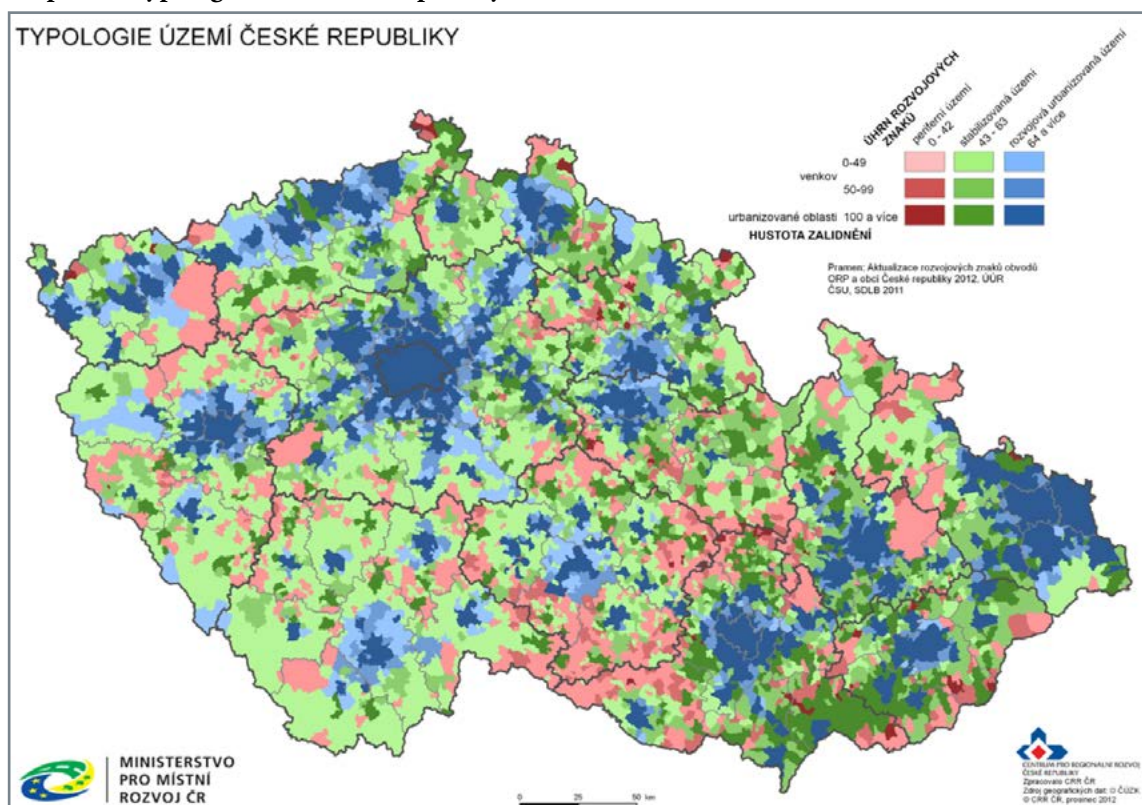
stranu příznivci slučování obcí přiznávají, že v českých podmínkách a s ohledem na historické okolnosti, nelze o slučování obcí prakticky uvažovat. Obce se slučovaly na území tehdejší Československé socialistické republiky, avšak po roce 1989 jejich počet opět rychle narostl. Mnohé obce, které byly direktivně sloučeny, se oddělily, a tak opět osamostatnily.

Nelze přehlédnout, že existence malých obcí přináší mnohá pozitiva. V malých obcích se daří komunitní pospolitosti a jejich občané mají víceméně oprávněný pocit, že mohou ovlivňovat rozhodování ve svém bydlišti. Důvěra občanů v místní politiky a správu věcí veřejných je tak v malých obcích větší než ve velkých městech a rozhodně mnohem silnější než důvěra k politice na úrovni krajské a celostátní. Místním komunitám s vlastní identitou je svěřena prostřednictvím instituce obce pravomoc rozhodovat o svém rozvoji. Negativním jevem velkého počtu malých obcí je, že obtížně zvládají množství svěřených agend s minimálním nebo dokonce žádným profesionálním personálním zázemím.

Věnujme se tedy především tématu spolupráce obcí. V samostatné působnosti mohou mezi sebou spolupracovat zcela volně. Základní právní normou, která spolupráci obcí řeší, je zákon o obcích¹. Nejběžnější formou institucionalizo-

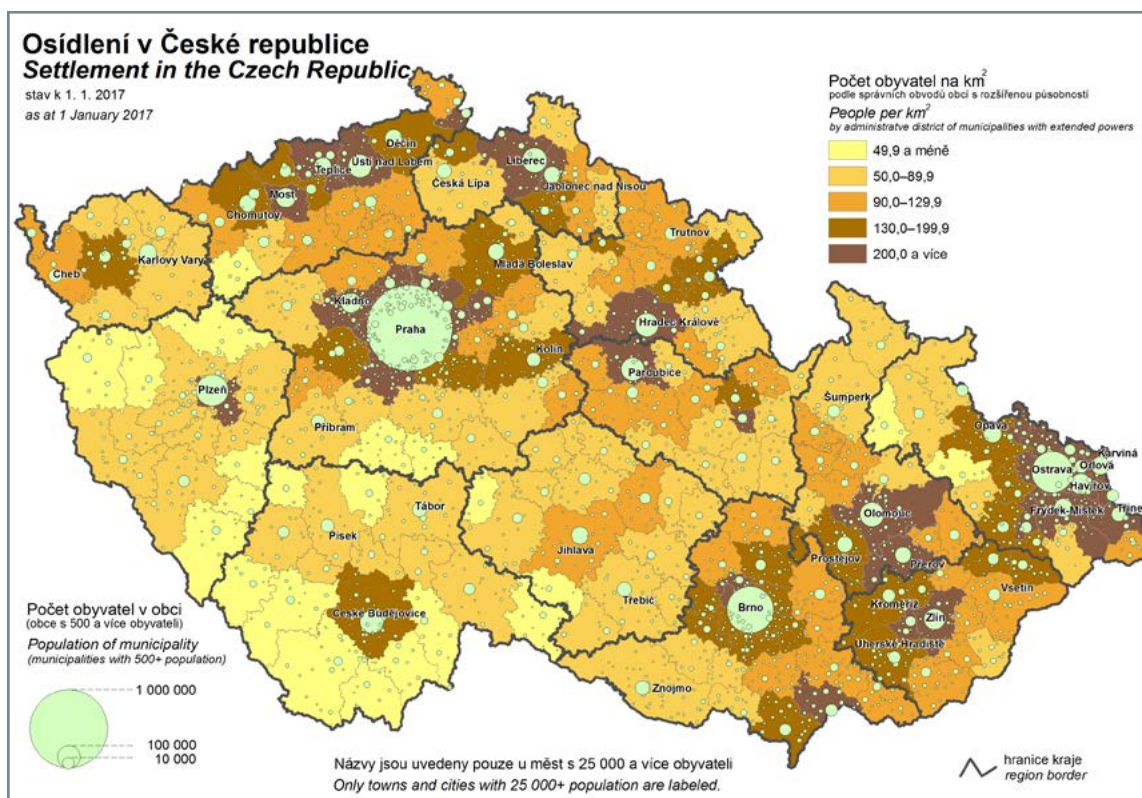
1) Zákon číslo 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení)

Mapa č. 1: Typologie území České republiky



Zdroj: Regionální informační servis.²

Mapa č. 2: Osídlení v České republice

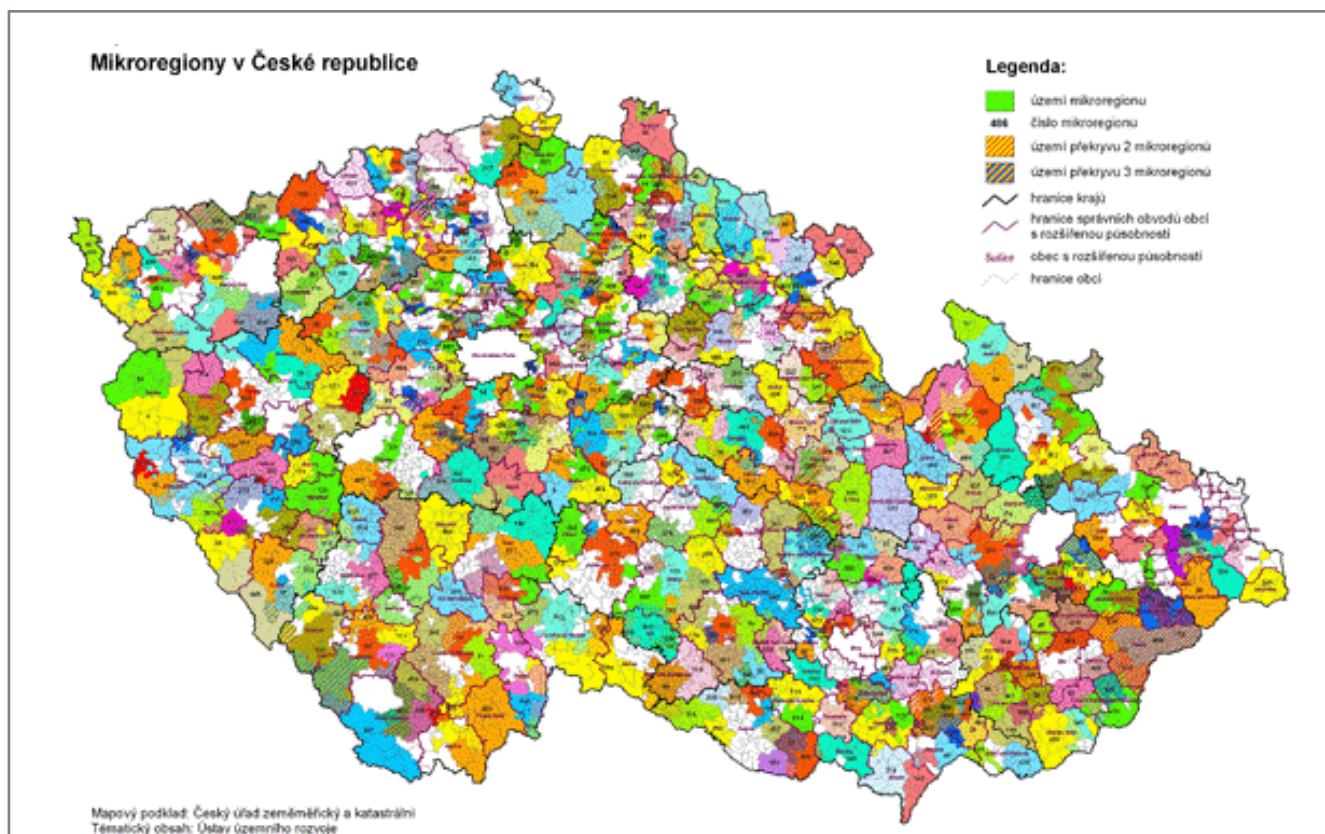


Zdroj: Český statistický úřad³

2) <https://www.risy.cz/cs/file/9761>

3) <https://www.czso.cz/csu/czso/osidleni-v-ceske-republice>

Mapa č. 3: Pokrytí České republiky mikroregiony



Zdroj: Ústav územního rozvoje⁴

vané spolupráce je vytváření dobrovolných svazků obcí (dále jen DSO) – **mikroregionů**. Podle databáze Centra pro regionální rozvoj je v současné době v České republice zhruba 600 mikroregionů. Pro ustavení mikroregionu je nutná vůle obcí spolupracovat. O vstupu do mikroregionu rozhoduje zastupitelstvo příslušné obce. Obce jsou velice často členy více mikroregionů najednou. Členství obce hned v několika mikroregionech tak čistě z pragmatického hlediska vede ke tříštění zdrojů, úsilí i aktivit, proto bývá u řady obcí členství v některém z mikroregionů pouze formální záležitostí.

Situaci území České republiky názorně dokládají mapy na předcházející straně „Typologie území České republiky“ a „Osídlení v České republice“, kde je dobře viditelný rozdíl mezi urbanizovanými oblastmi velkých měst a venkovskými regiony.

Mapa č. 3 ukazuje, že území České republiky je z velké části pokryto mikroregiony, z nichž většina má právní formu jako svazek obcí podle zákona o obcích.

19.2 Formy spolupráce obcí v ČR

Meziobecní spolupráce prostřednictvím mikroregionů je bez výrazných omezení. Zákon o obcích v tomto směru⁵ uvádí určité oblasti, které jsou spíše inspirativní a jde pouze o příklady možné spolupráce obcí. Každopádně by měl být

splněn obecný předpoklad srozumitelnosti a konkrétnosti jednotlivých stanovených cílů, aby v konečném důsledku nebylo sporu o zaměření činnosti daného mikroregionu.

Mikroregiony tak mohou obce zakládat jako právnické osoby naplňující jediný společný cíl nebo také jako právnické osoby, které se podílejí na naplňování většího množství společných cílů sdružených obcí. Druhá varianta umožňuje flexibilnější fungování organizace především s ohledem na to, že předmět činnosti mikroregionu musí být součástí stanov, tedy základního dokumentu, jež upravuje celou strukturu této právnické osoby. Pokud by šlo o svazek obcí zaměřený na jednu jedinou specifickou činnost, byla by s každým rozšířením činnosti mikroregionu spojena změna stanov a následná nutnost zápisu do rejstříku svazků obcí, který vede příslušný krajský úřad. Ačkoliv to zákon výslovně neříká, z koncepce mikroregionů spíše vyplývá zaměření na daleko hlubší spolupráci, než je realizace jediného společného cíle (úkolů), k němuž ve většině případů nemusí být nutně založena a zřízena samostatná právnická osoba. Mikroregion by ideálně měl být takovou organizací, která napomáhá obcím při výkonu samostatné působnosti a podporuje rozvoj poskytovaných veřejných služeb,

4) https://www.uur.cz/images/uzemnirozvoj/regionalnipolitika/Mikroregiony/Mikroregiony/2005/Kart_1_300.pdf

5) § 50 odst. 1 zákona o obcích

a to při zachování možnosti každé obce vyvíjet vlastní činnost i v rámci oblastí, v nichž působí mikroregion, do něhož je obec zapojena. Znamená to tedy, že připojení dané obce k mikroregionu primárně neomezuje výkon samostatné působnosti obce.

Členství obce ve více mikroregionech není příliš vhodné, třísť se tím síly obce jak organizační, tak i finanční. Naopak účast obce v **dalších sdruženích** je někdy z logiky náplně jejich činnosti nutná nebo minimálně výhodná. Příkladem může být sdružení velkého počtu obcí pro zabezpečení veřejné dopravy, pro zásobování pitnou vodou apod.

Formy spolupráce obcí v České republice lze rozdělit do několika kategorií, a to podle různých hledisek.

Obecně lze spolupráci obcí dělit takto:

- účel spolupráce:
 - jednorázová spolupráce – zpravidla investičního charakteru (například vybudování společného vodovodu, příjezdové komunikace apod.),
 - trvalá spolupráce – zpravidla zajištění kontinuální potřeby (například koordinovaný rozvoj území, svoz a likvidace komunálních odpadů, propagace regionu, provoz společné čistírny odpadních vod apod.),
- časové hledisko:
 - krátkodobá (jednorázová) spolupráce,
 - dlouhodobá spolupráce,
- geografické hledisko:
 - mikroregionální úroveň,
 - regionální (krajská) úroveň,
 - celostátní úroveň,
 - mezinárodní úroveň.

V praxi se zpravidla řada hledisek kombinuje či spíše je obvyklá kombinace, která se také u spolupráce logicky předpokládá. Jistě lze najít desítky různých příkladů v jednotlivých kategoriích spolupráce či kombinace různých hledisek. Velmi časté jsou případy, kdy se z jednorázové krátkodobé spolupráce vyvine dlouhodobá kontinuální spolupráce.

Spolupráce obcí na celostátní úrovni je spojena se Svazem měst a obcí České republiky. Jde o zájmové sdružení právnických osob obhajující zájmy místních samospráv při jednání se státními i mezinárodními orgány. (Podrobnosti najdete v samostatné kapitole této příručky.)

19.2.1 Právní formy spolupráce obcí

Spolupráce obcí je právně zakotvena v zákoně o obcích (obecní zřízení), ale upravují ji také další zákonné normy. Uvedeme pouze ty nejpoužívanější, a to v samostatné a přenesené působnosti obcí.

19.2.1.1 Samostatná působnost obcí

Svazek obcí

Tato právní forma vychází ze zákona o obcích⁶ a představuje základní model meziobecní spolupráce. Jde o právníkou osobu vytvořenou k prosazování společných zájmů obcí.

Společná účast v obchodních korporacích

Zákon o obchodních korporacích nahrazuje v určitých částech obchodní zákoník, a to od 1. 1. 2014. Spolupráce má charakter společné účasti v obchodních společnostech a družstvech. Jde například o firmy zakládané pro svoz odpadu, dárky pitné vody apod.

***Z praxe:** Příkladem může být meziobecní spolupráce formou obchodní společnosti SOMPO, a.s., která vznikla v roce 1997 a má sídlo v Pelhřimově. Firma je ve 100% vlastnictví 117 členských obcí – akcionářů, kteří prostřednictvím volených zástupců do představenstva a dozorčí rady spolurozhodují o její celkové činnosti i jejím dalším rozvoji. Působnost společnosti SOMPO, a.s. je na území okresu Pelhřimov a dále v okrajových a spádových oblastech sousedních okresů. Společnost poskytuje komplexní služby v nakládání s odpady jak pro své akcionáře, tak i pro průmyslové a zemědělské podniky a živnostníky. Hlavním zařízením společnosti je centrální skládka odpadů v Hrádku u Pacova, dále samostatné středisko svozu v Hrádku u Pacova a na něj navazující překladiště odpadů v Humpolci a překladiště odpadů v Počátkách. V systému jsou zapojeny i členské obce provozující sběrné dvory odpadů, kompostárny odpadů a další potřebná zařízení. Společnost dále vlastní a provozuje dotřídovací linku separovaných odpadů ve středisku Hrádek u Pacova. Pro provozní potřebu firmy je k dispozici profesionální aparát zaměstnanců. Obce si ale ponechávají většinu rozhodovacích pravomocí.*

Spolek

Spolek je definován v novém občanském zákoníku⁷. Kromě obcí mohou být v této právní formě také účastny fyzické osoby. V případě spolků je nutné zdůraznit, že tato právní forma je pro samotnou spolupráci obcí vyloučena v § 47 obecního zřízení. Připouští se však pro spolupráci mezi obcemi a právníckými a fyzickými osobami (§ 54 obecního zřízení).

Verejnoprávní smlouvy v zákoně o obecní policii

Zákon o obecní policii⁸ definuje možnost, kdy obce v rámci jednoho kraje mohou mezi sebou uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů obecní policie. Vedle toho lze v krizovém stavu uzavřít veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí strážníků obecní policie.

19.2.1.2 Přenesená působnost obcí

Verejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti

Tento způsob spolupráce obcí je definován v zákoně o obcích⁹ a ve správním řádu¹⁰. Tuto veřejnoprávní smlouvu mezi sebou mohou uzavírat obce patřící do téhož správního obvodu obce s rozšířenou působností. V praxi se jedná například o projednávání přestupků. Předmětem těchto veřejnoprávních

6) § 49–53 zákona o obcích

7) § 214–302 nového občanského zákoníku, účinného od 1. 1. 2014

8) § 3a–3b zákona o obecní policii

9) § 63 odst. 1 zákona o obcích

10) § 160 odst. 5 správního řádu

smluv nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí, například stavebnímu úřadu.

19.3 Spolupráce prostřednictvím profesionálně fungujících mikroregionů

V meziobecní spolupráci se v poslední době dynamicky rozvíjí spolupráce obcí prostřednictvím tzv. profesionálně fungujících mikroregionů. Stojí za to dané téma probrat. Také Svaz měst a obcí České republiky se mu intenzivně věnuje, především i realizovanými projekty. Jde například o projekt „Systémová podpora meziobecní spolupráce v rámci správních obvodů obcí s rozšířenou působností“ (zkráceně Meziobecní spolupráce), realizovaný od května 2013 do listopadu 2015, a navazující projekt „Posilování administrativní kapacity obcí na bázi meziobecní spolupráce“ (zkráceně Centra společných služeb – CSS).

Úspěšný projekt z praxe: Projekt **Centra společných služeb** realizoval Svaz měst a obcí České republiky od února 2016 do července 2019.

Cíle projektu:

- zkvalitnění a zefektivnění veřejné správy a veřejných služeb,
- rovnoprávnější přístup občanů ke kvalitním veřejným službám,
- zlepšení informovanosti občanů o veřejných službách,
- splnění principu meziobecní spolupráce.

Strategickým cílem projektu bylo zvýšení profesionality výkonu veřejné správy a poskytování a rozvoj veřejných služeb v území pomocí sdílení prostředků a kapacit jednotlivých obcí sdružených do DSO, a to nejen po dobu trvání projektu, ale i po jeho ukončení. Projekt se věnoval také hlubšímu rozpracování udržitelného postavení DSO a jejich začlenění do systému výkonu veřejné správy v území.

Projekt vznikl na základě potřeby sanace nedostatečných personálních kapacit na malých obcích pro výkon veřejné správy. Obecní úřady v takřka 40 % obcí zapojených v projektu nedisponovaly dostatečnou administrativní kapacitou, přesto však byly povinny splnit všechny zákonné i další povinnosti v odpovídající kvalitě a rozsahu, a svým občanům tak zajistit rovnoprávný přístup k veřejným službám. Projekt byl zaměřen na podporu vytváření center společných služeb založených na bázi meziobecní spolupráce. Společné služby byly poskytovány v oblasti veřejné správy s důrazem na samosprávné kompetence, ale i v přenesené působnosti s cílem zajistit efektivnější poskytování veřejných služeb občanům zapojených obcí i obcím samotným. Je prověřována možnost přenosu a výkonu některých kompetencí v oblasti výkonu veřejné správy v samostatné i přenesené působnosti na DSO.

Za tímto účelem a díky meziobecní spolupráci vzniklo při 83 dobrovolných svazcích obcí (DSO) 83 týmů odborníků (tzv. Centra společných služeb – CSS), které pomáhaly členským obcím daných DSO při výkonu jejich kompetencí.

Co konkrétně se v projektu dělo? Týmy odborníků (CSS) poskytovaly svým členským obcím širokou paletu služeb a podpory:

- *odborné poradenství při výkonu:*
 - *samostatné působnosti: rozvoj obcí, právní a správní poradenství, organizační a ekonomické agendy, společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek, finančně-rozvojový management, administrativní podpora (kontrola úředních desek, oznámení o zasedání zastupitelstev, nakládání s majetkem obcí, příprava obecně závazných vyhlášek atd.), informování o změnách v legislativě apod.,*
 - *přeneseného výkonu státní správy: přestupková agenda, správa poplatků, evidence obyvatel atd.,*
- *zajištění pověření pro ochranu osobních údajů podle GDPR,*
- *vzdělávání zástupců obcí,*
- *společné nákupy a postupy – (ne)movitý majetek, služby apod.,*
- *setkávání starostů – sdílení zkušeností a příkladů dobré praxe, podpora meziobecní spolupráce,*
- *průběžné shromažďování a projednávání návrhů legislativních změn v oblasti veřejné správy i v oblasti poskytování veřejných služeb.*

CSS pomáhaly při strategickém plánování rozvoje území přípravou a realizací meziobecních rozvojových projektů. Projekty meziobecní spolupráce tak ušetřily finanční prostředky obcí i čas, a vedly ke koordinovanému a společně sdílenému rozvoji.

Projekt v číslech:

- 83 Center společných služeb při 83 dobrovolných svazcích obcí po celé ČR,
- 1 689 obcí a dopad na více jak 2 000 000 obyvatel,
- 280 specialistů na veřejnou správu, veřejné zakázky, územní rozvoj, ochranu osobních údajů.

19.3.1 Definice profesionálně fungujícího mikroregionu

Profesionálně fungující mikroregion můžeme charakterizovat podle těchto kritérií:

- Dobrovolný svazek obcí – mikroregionem rozumíme subjekt, který je založen a funguje podle zákona o obcích.
- Mikroregion má profesionální aparát, tedy zaměstnance, které mikroregion zaměstnává nebo mají s mikroregionem jiný smluvní vztah o vykonávání služeb pro mikroregion a jeho členské obce.
- Mikroregion vykonává pro své členské obce určité služby.

Proti tomu tzv. formálně fungující mikroregion je subjekt, který vykonává pouze základní aktivity, které jsou předepsány zákonem o obcích (například volba statutárních zástupců, schválení rozpočtu, schválení výsledků přezkumu hospodaření apod.) nebo v nepravidelných časových intervalech uskutečňuje společně projekty zpravidla malého finančního rozsahu.

Definice profesionálního aparátu – zaměstnanců

Zaměstnancem rozumíme fyzickou osobu, která má s mikroregionem uzavřený pracovněprávní vztah podle zákoníku práce. Nemusí nutně jít o pracovní smlouvu na plný pracovní úvazek. Předpokládají se také smlouvy na zkrácený pracovní úvazek nebo dohoda o pracovní činnosti a dohoda o provedení

práce. V určitých případech se lze setkat také se smluvním vztahem s fyzickou osobou podnikající nebo právnickou osobou, a to na základě příkazní smlouvy k určitým činnostem, jako je například účetnictví.

Definice služeb nebo aktivit mikroregionu

Obecně, hovoří-li se o definici služeb mikroregionu, jde o takové aktivity, které by členská obec mikroregionu měla vykonávat sama nebo za pomoci jiné fyzické či právnické osoby, a které dobrovolně přenáší na mikroregion za účelem „odlehčení“ nebo spíše z důvodu nedostatečné kapacity v oblasti know-how, časové náročnosti nebo nedostatku personálu.

Zpravidla jsou to aktivity takřkajíc sekundárního charakteru. Do primárních aktivit je možno zařadit základní aktivity obce při výkonu samostatné a přenesené působnosti, jako je vydávání nařízení a vyhlášek obce, především tedy taxativně vyjmenované aktivity podle zákona o obcích. Do sekundárních aktivit lze zařadit takové, které obec dělat může, ale nemusí a tyto aktivity nejsou zákonem o obcích jasně definované. Konstatuje se, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a že při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.¹¹ Rozsah péče je však pojmem značně obecným a velmi subjektivním.

19.3.2 Kategorie aktivit vykonávaných profesionálně fungujícími mikroregiony pro své členy – obce

Aktivity jsou řazeny abecedně, tedy ne podle důležitosti nebo četnosti užívání. Byly zvoleny a popsány s ohledem na zkušenosti autora textu.

Dotační poradenství

Dotační poradenství je jednou ze základních aktivit. Patří k němu průběžné informování členských obcí o potenciálních nebo vyhlášených grantových programech, zpracování žádostí do grantových programů a jejich administrace. Ta zahrnuje nejen dohled nad realizací dotačně podpořených projektů, ale také zpracování monitorovacích a závěrečných zpráv nebo zpráv o udržitelnosti projektů. Pro efektivní činnost mikroregionu je důležitá neustálá komunikace mezi členskými obcemi a mikroregionem tak, aby mikroregion měl k dispozici dostatečné a aktuální informace o záměrech obcí a mohl rychle reagovat na vyhlášené nebo připravované grantové programy.

Koordinace společných projektů

Také ji lze zařadit mezi základní aktivity profesionálně fungujících mikroregionů. V rámci této kategorie mikroregion po organizační stránce zajišťuje realizaci projektů, kde je nositelem projektu přímo daný mikroregion nebo „nositelská“ obec, jež projekt zastřešuje za vícero obcí. V praxi se lze setkat s projekty v oblasti rozvoje cestovního ruchu (například značení cyklotras či vybudování mobiliáře podél cyklotras, budování naučných stezek, marketingové kampaně apod.), stavby liniových staveb (například komunikace, vodovody, kanalizace apod.), nákupy techniky na údržbu veřejného prostranství ve

více obcích, opravu drobných sakrálních staveb v mikroregionu. Obecně jde o takové projekty, které se uskutečňují na území více obcí nebo na ně mají dopad, a proto je nutný koordinující subjekt.

Koordinované nákupy komodit nebo realizace společných výběrových řízení

V rámci této aktivity je mikroregion organizátorem jednotné poptávky a následného nákupu dané komodity, nejčastěji elektrické energie, plynu nebo datových a telekomunikačních služeb. V praxi systém funguje tak, že mikroregion se organizačně postará o výběrové řízení na jednoho dodavatele dané komodity či služby pro více subjektů, mezi které lze zařadit obce nebo jimi zřízené organizace. Mikroregion tedy zorganizuje a tzv. vysoutěží výhodnější podmínky pro více subjektů, než kdyby soutěž organizovaly jednotlivé subjekty samostatně. Například jednotkové ceny za silovou elektrickou energii mohou dosahovat úspor až v řádech desítek procent. Samotné smlouvy o dodávce elektrické energie nebo plynu se uzavírají jednotlivě se subjekty, které byly do společné poptávky zahrnuty. Tyto smlouvy však obsahují podmínky, které mikroregion získal soutěží. Dále se lze setkat s organizací společných výběrových řízení na opravy majetku obcí, například komunikací, kanalizací, nemovitostí apod. Efekt a způsob provedení je stejný jako u koordinovaného nákupu komodit. Především je patrný vliv na výhodnější cenu pro obce při větším objemu prací.

Poradenství pro obce v oblasti státní správy

Toto poradenství zahrnuje služby mikroregionu pro členské obce v oblastech výkonu státní správy, se kterým obce přijdou do styku, tedy například v pomoci při územním a stavebním řízení, problematice životního prostředí, problematice dopravy apod. Mikroregion pomáhá především se zajištěním patřičné dokumentace, při vyplnění patřičných formulářů, při zajištění patřičných kontaktů apod.

Problematika a agenda GDPR

V rámci této aktivity je mikroregion často v pozici tzv. pověřence a pomáhá členským obcím se zpracováním a dodržováním patřičných metodických dokumentů v oblasti GDPR.

Propagační aktivity

Propagaci lze zařadit mezi základní aktivity profesionálně fungujících mikroregionů. Aktivity zahrnují například vydávání propagačních materiálů o mikroregionu, provoz mikroregionálních internetových stránek, spolupráci se subjekty působícími v cestovním ruchu apod.

Příprava a organizace výběrových řízení

Jde o činnosti začínající od přípravy zadávací dokumentace přes samotné vyhlášení výběrového řízení, hodnocení nabídek až ke konečnému rozhodnutí o výběru nejhodnějšího dodavatele a následné administrace procesu. Mikroregiony zajišťují dílčí i kompletní služby v různých druzích výběrového řízení,

11) § 2 zákona o obcích

tedy od zjednodušeného až k podlimitnímu, respektive nadlimitnímu řízení. Tyto činnosti mohou mikroregiony zajišťovat nejen pro společné akce, ale také pro jednotlivé obce. V tom případě je samozřejmě konečné rozhodnutí už na příslušné obci. Mikroregiony dále provozují pro členské obce profily veřejných zadavatelů, a to zpravidla centrálně na jedné internetové adrese, nejčastěji na internetové adrese daného mikroregionu.

Příprava a zpracování strategických dokumentů obcí

Tato aktivita zahrnuje pomoc mikroregionu při přípravě a zpracování strategických dokumentů, jako jsou například programy rozvoje obce a akční plán obce. Mikroregion zpracovává pro danou obec podkladové analytické materiály a dále koordinuje návrhovou část strategického dokumentu. Ve spolupráci s vedením obcí zpracovává mikroregion materiály do takové úrovně, která je předkládána pro jednání zastupitelstva. Se součinností mikroregionu se lze setkat také při územním plánování, kdy mikroregion zajišťuje objednateli (obec), zadavateli (místně příslušný úřad obce s rozšířenou působností) a zpracovateli (autorizovaný architekt) územního plánu potřebné informace o území.

Servis v oblasti informačních a komunikačních technologií

Tato kategorie aktivit zahrnuje poradenství a součinnost mikroregionu vůči obcím v takových agendách, jako je například Czech point, datové schránky nebo profil veřejného zadavatele. Kromě toho, že mikroregion pomáhá obcím s nastavením daného systému a s proškolením uživatelů, může také pomoci se vzděláváním zaměstnanců obecních úřadů v oblasti informačních technologií.

Zpracování pasportů a drobných projektových dokumentací

Mikroregion zajišťuje obcím zpracování pasportů. Zde je velmi důležitá součinnost obce, aby dokumenty měly patřičnou vypovídací hodnotu a aktuálnost. Vlastní-li mikroregion vhodný software, lze pasporty zpracovat a zapracovat také do systému GIS (geografický informační systém). Mikroregion zpracovává též jednoduché projektové dokumentace pro projekty obcí. Zpravidla se lze setkat s takovou úrovní projektové dokumentace, která nevyžaduje patřičnou autorizaci od oprávněné osoby (projektanta).

V praxi značně záleží na poptávce členských obcí po konkrétních službách, ceně služby či na míře důvěry obcí v management mikroregionu. Profesionální systém spolupráce obcí je potenciálně výhodný i pro další úrovně spolupráce obcí, a to například v ekonomické nebo právní oblasti. Ekonomickou oblastí rozumíme účetní služby mikroregionu pro více obcí nebo pomoc při sestavování a řízení rozpočtů obcí. V oblasti práva jde především o metodickou podporu při změnách legislativy, která se přímo dotkne provozu obcí, jako je třeba problematika nakládání s majetkem obcí, vydávání obecně závazných vyhlášek nebo vedení správních řízení.

19.3.3 Projekt Systémová podpora mezi-obecní spolupráce v rámci správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Tento projekt (zkráceně Meziobecní spolupráce) realizoval Svaz měst a obcí ČR od května 2013 do listopadu 2015. Do projektu se zapojily obce ze 185 správních obvodů obcí s rozšířenou působností (z celkových 205 správních obvodů). To znamená, že na **90 % území ČR je zpracována analýza možností spolupráce obcí**.

Obsahem projektu bylo vytvoření podpory spolupráce obcí s odborným a administrativním zázemím ve většině územích správních obvodů obcí s rozšířenou působností, tedy vybudování malých týmů pracovníků, které by na území správního obvodu obce s rozšířenou působností řešily určitá témata, a to za metodické podpory ze strany SMO ČR. Cílem projektu bylo podpořit společné strategické plánování a řízení poskytovat veřejné služby v samostatné působnosti obcí na základě principů meziobecní spolupráce. Výstupem projektu byl také inspirativní výčet kategorií a aktivit, které mohou být mikroregiony poskytovány. Tomuto výčtu předcházela analýza příkladů tzv. dobré praxe.

Výčet kategorií a aktivit, které mohou být mikroregiony poskytovány.

1. Dotační management:

- monitorování dotačních výzev a průběžné informování konkrétních potenciálních žadatelů o vypsané výzvě,
- příprava žádosti o dotaci,
- projektové řízení, zpracování monitorovací zprávy, žádosti o platbu,
- vyúčtování dotace, účast na kontrolách poskytovatelů dotací,
- řízení udržitelnosti projektu.

2. Ekonomické agendy:

- zajištění základních účetních prací pro obce (pokladna, úhrada faktur),
- zpracování účetnictví a účetních a finančních výkazů,
- sestavení a řízení rozpočtu, závěrečný účet obce,
- koordinace servisních zásahů na ekonomickém softwaru od odborných firem,
- vzdělávání pro správu ekonomických agend územních samosprávných celků.

3. IT podpora:

- elektronické podpisy a certifikáty, jejich aktualizace,
- práce s datovými schránkami,
- vedení spisové služby,
- přístup k základním registrům,
- funkčnost pracoviště CzechPoint,
- zajištění systému vzdělávání,
- správa informačních systémů obce (webové stránky, úřední deska).

4. Právní podpora:

- příprava podkladů pro jednání zastupitelstva, a dalších orgánů obce,
- příprava smluv pro nakládání s nemovitostmi (kupní a nájemní) včetně souvisejících úkonů (zveřejnění),
- spolupráce na zápisech ze zasedání zastupitelstva, formální správnost včetně procesu zveřejnění,
- právní poradenství pro nemajetkovou agendu obcí,
- organizace výběrových řízení na zaměstnance obecních úřadů,
- legislativní činnost obcí (vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí),
- informování o změnách legislativy s dopadem na fungování obcí,
- podpora při vedení správních řízení.

5. Rozvoj obce:

- koordinace a podpora při tvorbě rozvojových dokumentů obcí, například Program rozvoje venkova v gesci Ministerstva pro místní rozvoj,
- údržba a úklid komunikací a veřejné zeleně v intravilánu i extravilánu,
- správa lesního majetku obcí, společné obchodování s dřevní hmotou,
- provozování vodovodů, kanalizací a čističek odpadních vod,
- dostupnost základních služeb obyvatelstvu (zásobování obyvatel, základní služby),
- prosazování společných zájmů.

6. Technická a stavební podpora:

- příprava jednoduchých dokumentací k ohlášení staveb a jejich oprav,
- příprava dokumentace k výběru dodavatele u jednoduchých staveb,
- zajištění rozhodnutí (povolení) podle stavebního zákona nebo zvláštních zákonů,
- zajištění technického dozoru investora, výkon koordinátora bezpečnosti práce a inženýrsko-investorské činnosti a jednání s dodavateli,
- evidence (pasporty) majetku obce, zavedení Geografického informačního systému (GIS), vyjádření obce k existenci sítí ve správě obce.

7. Veřejné zakázky:

- příprava podkladů pro veřejné zakázky,
- rozeslání výzev k podání nabídek,
- organizace a zajištění práce výběrových komisí,
- provozování profilu zadavatele, zveřejňování smluv na profilu zadavatele a další související úkony,
- elektronické dražby dodávek,
- organizace společných nákupů.

19.3.4 Financování

Systém financování profesionálně fungujícího mikroregionu je jednou z klíčových otázek, kterou je nutné před

spuštěním celého systému vyřešit. Není dán předpisem, záleží na dohodě členských obcí. Rozhodující je co největší spravedlnost při rozhodování o finančních příspěvcích jednotlivých obcí. Žádná členská obec by neměla mít pocit, že dotuje ty ostatní. V opačném případě se může stát, že zastupitelstvo takové obce rozhodne o vystoupení ze svazku.

Každopádně se vždy najde nějaký **systém členských příspěvků** podle daného klíče (například počet obyvatel, velikost katastru apod.), který je doplněn o další zdroj příjmu mikroregionu. Nejčastěji se objevuje procentuální odměna pro mikroregion za kladně schválený dotovaný projekt, který mikroregion pro obec připravoval, nebo odměna za určitou vykonanou aktivitu (například zpracované výběrové řízení, zpracovaný pasport apod.).

Financování profesionálně fungujícího mikroregionu by každopádně mělo být tzv. **vícezdrojové, aby systém byl schopen odolat riziku výpadku některého z příjmů**. Pro zajištění základního chodu mikroregionu (nájem, základní správa účetnictví, zpracování auditu či obnova internetové domény) je vhodné mít nastaveny fixní příjmy, nejlépe formou členských příspěvků. Ustavení výše členských příspěvků by se mělo zakomponovat do nějakého závazného dokumentu, tedy například do stanov, do smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí nebo do dokumentu přijatého členskou schůzí mikroregionu.

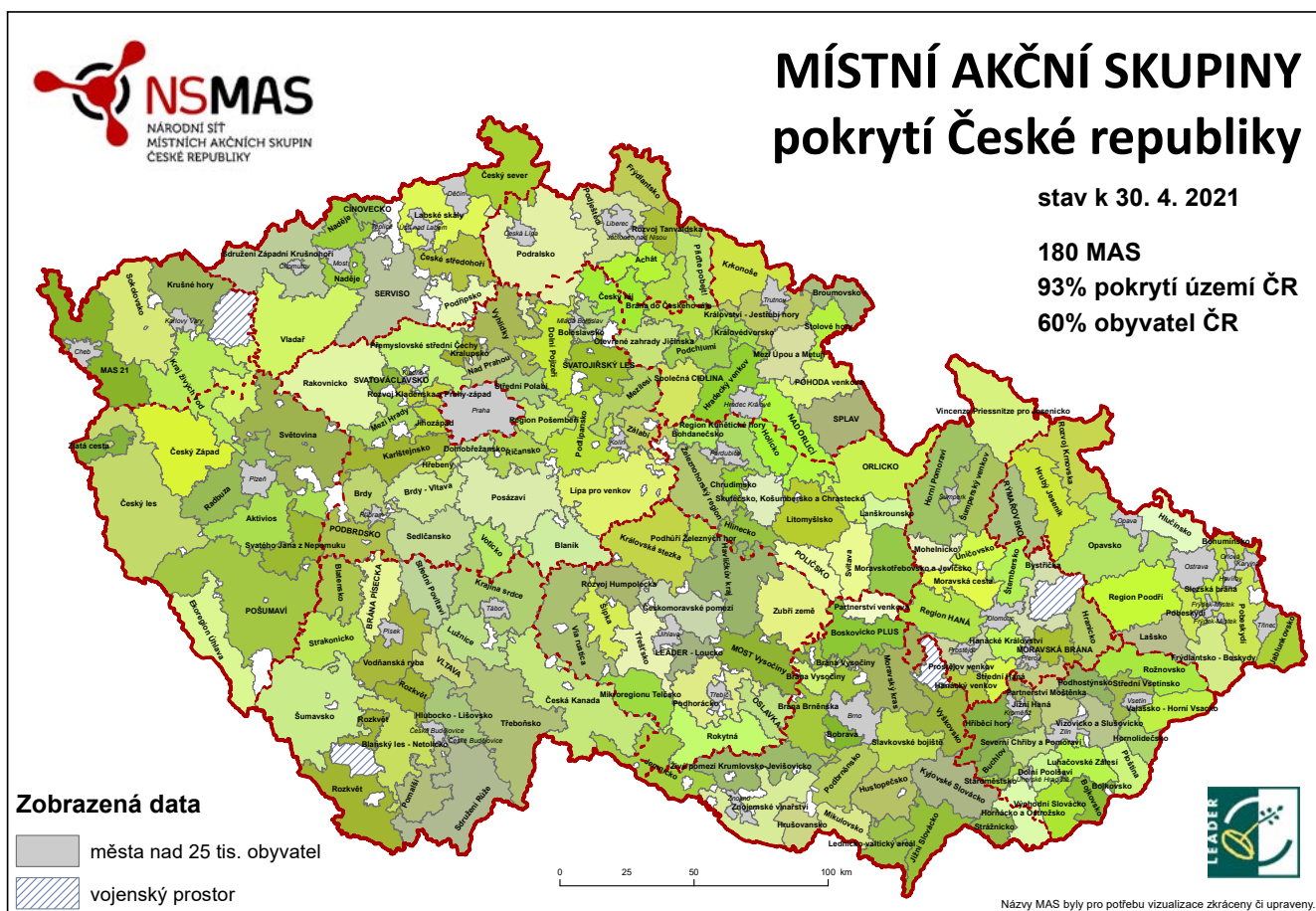
Dále je vhodné mít nastaven systém plateb za konkrétní služby. Aby byl systém trvale udržitelný, musí generovat pro plátce (členské obce) patřičné přínosy. V praxi by tedy systém měl být nastaven na linii: vykonaná služba – platba za službu. Výše plateb by měla být cenově konkurenceschopná při zajištění odpovídající kvality. V případě, že cena bude dlouhodobě nad tržní hodnotou, je systém rizikový z pohledu odchodu klientů (členských obcí) k levnější konkurenci. Funguje-li profesionální mikroregion s cílem poskytovat služby bez nutnosti generovat zisk, je tento stav dosažitelný. Klientům (obcím, nestátním neziskovým organizacím) musí být jasné, kolik daná aktivita (služba) stojí. Je tedy nutné mít vypracovaný ceník služeb a ten mít schválen členskou schůzí či jiným pověřeným orgánem mikroregionu (například radou mikroregionu). V praxi se lze setkat s tím, že u služeb v oblasti dotací je odměna pro mikroregion procentuálně závislá na výši zajištěných finančních prostředků. U jiných služeb, například u administrace výběrových řízení, u zpracování konkrétního dokumentu (například pasportu komunikací či strategického plánu rozvoje obce) se cena služby odvíjí od hodinové sazby či konkrétní částky za danou službu.

Možnost financovat provoz mikroregionu dotačními prostředky krajů nebo státu je aktuálně minimální. Některé kraje mají nárazově, tedy nepravidelně, vyhlášeny grantové programy na pomoc mikroregionům s běžným provozem. Na úrovni státu neexistuje aktuálně finanční nástroj, jak provozně pomoci mikroregionům v České republice.

19.4 Spolupráce obcí prostřednictvím Místních akčních skupin

Specifickou oblastí spolupráce obcí jsou tzv. místní akční skupiny (MAS) pracující na principech metody Leader. Tato

Mapa č. 4: Zapojení obcí do MAS



Zdroj: Národní síť Místních akčních skupin¹²

metoda funguje na principu místního partnerství veřejného a soukromého sektoru (podnikatelské sféry a neziskového sektoru) pod záštitou konkrétní MAS. Metody Leader se mohou účastnit subjekty působící na území, které je geograficky, ekonomicky a sociálně homogenní a žije zde minimálně 10 000 a maximálně 100 000 obyvatel (velikost sídel má horní hranici 25 000 obyvatel). Zastoupení veřejného sektoru, který nejčastěji zastupují obce nebo svazky obcí, nesmí překročit 49 %. Každá MAS musí mít právní subjektivitu, nejčastěji se setkáte s právní formou obecně prospěšné společnosti či spolku.

Obecně lze hovořit o významné roli obcí a mikroregionů, které často stály při vzniku místních akčních skupin. Obce jsou také významnými finančními partnery pro fungování místních akčních skupin.

19.5 Závěrem

V podmínkách administrativního členění České republiky je **meziobecní spolupráce jedním z faktorů umožňujících další rozvoj veřejné správy**. Tato forma rozvoje veřejné správy, především pak na samosprávné úrovni, je nezbytná zejména pro malé obce, které nedisponují patřičným personálním aparátem a ve většině případů nemají ani uvolněného starostu.

Jestliže aktivity v meziobecní spolupráci a **službách pro obce vykonávají lidé z daného regionu**, kteří mají patřičné zázemí a znalosti, lze to jen vítat. Takoví zaměstnanci mikroregionů jsou náležitě motivováni ke kvalitně odvedené práci, jelikož jde o region, se kterým jsou osobně propojeni.

Značnou roli pro nastavení systému spolupráce mezi obcemi hraje počet obcí mikroregionu, homogenita území a existence jednoho či více center mikroregionu.

Časté otázky

1. Může být obec členem více svazků obcí (mikroregionů)?

Ano, je na vůli obce, kolika svazků obcí chce být členem. Zpravidla je obec členem jednoho mikroregionu, avšak existují případy, kdy geografické podmínky umožňují členství obce ve více mikroregionech.

2. Definuje legislativa činnosti a povinnosti, které musí svazek obcí (mikroregion) vykonávat?

Legislativa definuje pouze základní povinnosti, jako je účetní závěrka, rozpočet apod. Dále je legislativa značně volná v definici, jaké aktivity musejí svazky obcí (mikroregiony) vykonávat a je pouze na členech mikroregionu (obcích), jakým aktivitám se chtějí v meziobecní spolupráci věnovat. Tyto další

12) <https://www.nsmas.cz/o-spolku/kde-pusobi-mas/>

činnosti jsou zpravidla definovány ve stanovách daného mikroregionu.

3. Jsou svazky obcí (mikroregiony) jedinou formou meziobecní spolupráce? Ne. Záleží na konkrétním obsahu meziobecní spolupráce. Obce mohou kromě právní formy, definované zákonem o obcích, zvolit i další právní formy. Pro určité činnosti zakládají obce také obchodní společnos-

ti, a to například pro takové formy spolupráce jako je odpadové hospodářství, vodohospodářství, lesní hospodářství atd.

4. Musí členskou obec zastupovat při jednáních svazku obcí (mikroregionu) pouze starosta obce? Ne, nemusí. Záleží na členské obci, koho zmocní zastupováním.

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů. ve znění pozdějších předpisů, zrušen 1.1. 2014
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zrušen 1. 1. 2014
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. zrušen 1. 1. 2014
- zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, zrušen 1.1.2014
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích). ve znění pozdějších předpisů

Literatura a užitečné odkazy

- <https://www.crr.cz/cs/>
- <https://www.mmr.cz>
- <https://www.obcesobe.cz>
- <https://eagri.cz/>
- <https://www.sompo.cz>
- <https://www.smocr.cz/>
- <http://www.uur.cz/>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Který orgán obce rozhoduje o spolupráci a uzavírání partnerských smluv mezi obcemi?

Rozhodování o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce náleží mezi zákonem vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce. Uzavírání „partnerských smluv“ mezi obcemi (a to jak v rámci obcí v České republice, tak se zahraničními obcemi) podle našeho názoru pod uvedenou vyhrazenou pravomoc spadá, neboť ono partnerství v sobě zahrnuje též rys nezbytné vzájemné spolupráce. Schvalovat „partnerské smlouvy“ by tedy mělo zastupitelstvo obce.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1478>

Musí jednotlivé členské obce dobrovolného svazku obcí vyvěšovat pozvánky na zasedání členské schůze na svých úředních deskách?

Na rozdíl od zasedání zastupitelstev obcí nejsou v případě orgánů dobrovolného svazku obcí zákonem stanovena prakticky žádná procedurální pravidla. Zákon o obcích a ani jiný právní předpis povinnost zveřejňovat pozvánky na zasedání orgánu (členské schůze) dobrovolného svazku obcí nestanovuje, a to navzdory skutečnosti, že je právem občanů sdružených obcí, kteří dosáhli věku 18 let, se jednání orgánu svazku obcí účastnit, a tudíž by o zasedání členské schůze měli být z povahy věci informováni. Byť tedy zákon povinnost zveřejňovat pozvánky nestanovuje, je žádoucí i přesto pozvánky na zasedání vhodným způsobem uveřejňovat – např. právě na úředních deskách členských obcí či jiných veřejných vývěsních plochách.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2641>

Musí změny ve stanovách dobrovolného svazku obcí schválit také jednotlivá zastupitelstva členských obcí? Ve stanovách při založení dobrovolného svazku obcí máme, že členské schůzi přísluší zejména schvalovat, rušit a měnit stanovy svazku.

Obecně platí, že pokud se změnou stanov orgánem dobrovolného svazku obcí stanovy ve svém dosavadním znění nepočítají, tak je zákonným pravidlem, že změnu stanov schvalují zastupitelstva členských obcí, neboť ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích uvádí, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno „rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách“.

Podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona o obcích ovšem platí, že stanovy dobrovolného svazku obcí mohou určit, že o jejich změně rozhoduje orgán svazku složený ze zástupců všech obcí; v takovém případě stanovy současně vymezí počet hlasů členských obcí nutných ke schválení této změny, nejméně však dvoutřetinovou většinu všech hlasů členských obcí.

V daném případě lze tedy shrnout, že změna stanov dobrovolného svazku obcí bez schválení jednotlivými zastupitelstvy členských obcí by byla možná tehdy, pokud znění stanov přesně odpovídá požadavkům zákona o obcích, čemuž tak dle všeho v daném případě není.

Ke změně stanov tedy musí být dle stanov příslušný orgán svazku, který je složen ze zástupců všech členských obcí, přičemž ke změně stanov je třeba nejméně dvoutřetinová většina všech hlasů členských obcí.

K uvedenému je třeba doplnit, že i když stanovy dobrovolného svazku obcí umožní svou změnu prostřednictvím například hlasování na valné hromadě svazku obcí, tak sice není nutné, aby se změnou souhlasily všechny členské obce, nicméně jejich zastupitelstva musejí změnu předem projednat a podle jejich rozhodnutí pak musí hlasovat zástupce členské obce na valné hromadě. To lze dovodit z § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích. Zástupce členské obce na valné hromadě dobrovolného svazku obcí nemůže vytvářet za obec právní vůli ke změně stanov, tu může za obec vytvořit jen zastupitelstvo rozhodnutím podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1461>

20 Jak se vyznat v právních předpisech

Mgr. Ing. David Bohadlo, Ph.D.

JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.†

„Zákony jsou pavučiny, skrze něž velké mouchy proletí, kdežto malé se do nich zapletou.“ (Charles Louis de Montesquieu)

Cítat 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 bobulibější činností, ať již 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 rozptýlení skepse, 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.

20.1 Obecný výklad

Žádný občan moderního evropského (demokratického) státu, natožpak ten, jenž na sebe vzal zastupitelské břímě, nemůže spoléhat na to, že by snad mohl při své činnosti právo jakkoli opomíjet či ignorovat. Současně však nemůže počítat ani s tím, že bude mít na každém svém kroku k ruce kvalifikovaného právníka, jenž jej bude permanentně provádět úskalími právní regulace.

Nezbytný pojmový základ podejme hned zkraje: **Právo je** (především vedle morálky, náboženství či společenských norem) **jedním z normativních systémů. Jde tedy o (vnitřně strukturovaný) soubor platných norem (pravidel chování).** Od ostatních normativních systémů se přitom právo liší tím, že je souborem obecně závazných norem vynutitelných státní mocí.

Hlavními prameny (zdroji) práva jsou přitom v našem (kontinentálním) právním systému **právní předpisy**, označované také jako normativní právní akty.

Pod pojmem **prameny práva** se v právním jazyce obecně rozumí formy, v nichž je právo obsaženo. Takovými formami jsou v České republice zejména ústavní zákony, zákony, nejruznější vyhlášky či nařízení (včetně obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí), ale rovněž i některé mezinárodní (respektive všechny tzv. normativní) smlouvy či tzv. obecné zásady právní. V závislosti na „podnebí“ pak mohou mít postavení prameny práva i existující obyčej a soudní rozhodnutí, tzv. precedenty (pohybujeme-li se v oblasti západního světa; specifiky některých systémů, práva šaría či stále funkčních kmenových uspořádání tu rozhodně ponechme stranou).



Samotné právní předpisy tedy představují pouze část myslitelných pramenů práva, byť část nepochybně nejfrekventovanější. Lze chápat coby výsledek právotvorné činnosti orgánů veřejné moci, ať už jde o orgány státní či orgány samosprávné, orgány moci zákonodárné či orgány moci výkonné. Typickou (přímo pojmovou) vlastností právních předpisů je jejich **obecnost** (abstraktnost). Měly by se totiž vždy vztahovat na určitou skupinu případů stejného druhu a zároveň na neurčitý počet adresátů. Tím se podstatně liší od právních aktů individuálních, které řeší konkrétní případ u konkrétních osob (tzn. soudních či správních rozhodnutí) a částečně též od aktů smíšených (opatření obecné povahy).

20.2 Druhy právních předpisů, jejich tvorba a publikace

20.2.1 Vnitrostátní právní předpisy

Český právní řád – ačkoli se to přinejmenším na první pohled nemusí zdát – je **vnitřně strukturovaný hierarchický systém**, založený v první řadě na odlišné právní síle právních předpisů, které ho tvoří. Na vrcholu takto konstruované

pomyslné pyramidy stojí ústava, respektive ústavní zákony, které mají nejvyšší právní sílu. To znamená, že ostatní právní předpisy s nimi musí být v souladu, nebo se od nich svým obsahem dokonce odvozují.

Jistým specifickým znakem České republiky je tzv. polylegální ústava, tj. souběžná existence více platných a účinných ústavních zákonů o formálně stejné právní síle. Souhrn všech platných a účinných ústavních zákonů se pak v našich podmínkách výslovně nazývá **ústavním pořádkem**. V jeho rámci je níméně základním stavebním kamenem právního řádu (včetně ústavního pořádku) Ústava České republiky¹. Přinejmenším stejnou pozornost ovšem rozhodně 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 uznává a zakotvuje i existenci územní samosprávy a východiska vztahu mezi ní a státem.
- **Listina základních práv a svobod** pak garantuje existenci nezadatelných, nezcižitelných, neprohlávitelných 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 právníckými osobami navzájem (tzv. soukromé právo), nebo regulací jejich (nerovných) vztahů ke státu a k dalším držitelům veřejné moci (tedy mj. i k obcím), a to včetně procesů, jimiž se má uskutečňovat (tzv. veřejné právo).

Od ústavních zákonů se zákony běžné liší nejen zmíněnou nižší právní silou, ale též věcnou náplní a procesem, který je třeba k jejich schválení. Zatímco k přijetí ústavního zákona se totiž vyžaduje souhlas obou komor parlamentu, tj. Poslanecké sněmovny i Senátu (přičemž je nezbytná třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina přítomných senátorů), v případě zákonů běžných postačují obvykle většiny běžné, tj. nadpoloviční většina přítomných. Senát zde navíc může být v případě nesouhlasu Poslaneckou sněmovnou přehlasován (nadpoloviční většinou všech poslanců). Samozřejmě – jak jinak v právu – existují i výjimky, takže například zákon o státním rozpočtu schvaluje pouze Poslanecká sněmovna (a vždy na návrh vlády), naopak volební zákony vyžadují i souhlas Senátu, který nelze nahradit. „Překazit“ přijetí zákona – byť nikoli každého a nikoli s neodstranitelnými následky – může pak svým vetem ještě prezident republiky.

Zvláštní typ zákonodárství představují **zákonná opatření Senátu**, která přijímá samotný Senát v období, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. První a dosud poslední reálnou zkušenost s těmito právními předpisy má Česká republika z podzimu roku 2013. Zákonná opatření Senátu přitom musejí vycházet z vládního návrhu a musí je pak dodatečně schválit Poslanecká sněmovna na své první schůzi po opětovném ustavení (po volbách do Poslanecké sněmovny). Takto byla v roce 2013 dodatečně schválena všechna čtyři přijatá zákonná opatření Senátu. Jelikož však tři z nich byly svým charak-

terem „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. **podzákoné právní předpisy**, někdy též označované jako právní předpisy prováděcí. Ale pozor, ne všechny předpisy podzákoné lze chápat jako „toliko“ předpisy prováděcí, odvozené (opačný postup ovšem platí), 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 zákonným 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 naproti 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, taktéž v přenesené působnosti, je to zastupitelstvo), a dále pak **nařízení krajů**, taktéž vydávaná v přenesené působnosti, jsou dalším typem odvozených podzákoných právních předpisů. Obcím a krajům se zde poskytuje možnost, aby příslušnou právní regulaci přizpůsobily místním podmínkám. Tyto předpisy pak platí pouze v daném územním obvodu. I k vydání nařízení obce či kraje musí samozřejmě existovat výslovné zákonné zmocnění.

Zmíněné odvozené podzákoné 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 podzákoné právní předpisy neodvozené, **původní**? V tomto případě náleží role normotvůrce zastupitelstvům územních samosprávných celků, a to při přijímání obecně závazných vyhlášek obcí (a v zásadě obdobně hypoteticky též krajů).

Obecně závazné vyhlášky obcí jsou původními právními předpisy proto, že je obec prostřednictvím zastupitelstva – při vyžadovaném souhlasu nadpoloviční většiny všech zastupitelů – přijímá a vydává v rámci své samostatné působnosti na základě vlastního ústavního zmocnění.⁶ K jejich vydání se

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) zákoné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí

4) čl. 78 Ústavy ČR

5) čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR

6) čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR

(už) nevyžaduje další zákonné zmocnění. Zásadním se v tomto ohledu stal náleží Ústavního soudu z roku 2007 ve věci tzv. Jirkovské vyhlášky^{7,8}.

20.2.2 Vnitrostátní legislativní proces

Typický **legislativní proces** při tvorbě právních předpisů (ať již státem, krajem, či obcí) sestává (při jistém zjednodušení) standardně z následujících kroků:

- příprava návrhu právního předpisu,
- projednání návrhu právního předpisu,
- schválení návrhu právního předpisu požadovanou většinou,
- podepsání právního předpisu příslušnými osobami,
- vyhlášení právního předpisu.

Orgány, kterým role normotvůrce přísluší, už jsme zmínili. Každá z komor parlamentu má pak svůj vlastní zákon, který uskutečňování tohoto procesu na její půdě blíže upravuje – jednacím řádem. Při přípravě vládních návrhů právních předpisů či právních předpisů jiných státních orgánů se pak povinně postupuje podle Legislativních pravidel vlády⁹. Na úrovni obcí a krajů stručně upravují některé specifické otázky tvorby právních předpisů zákon o obcích (obecní zřízení) a zákon o krajích (krajské zřízení).

Závěr legislativního procesu ovšem není jen onou pověstnou 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 adresátovi 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 části 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, nabývají platnosti okamžikem vyhlášení ve **Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů**, tj. v okamžiku, kdy je jejich původce „vloží“ do Sbírky právních předpisů. V podrobnostech lze odkázat na webové stránky systému Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a zde publikované metodické materiály Ministerstva vnitra.¹⁰
- Právní předpisy krajů, tj. obecně závazné vyhlášky kraje a nařízení kraje, nabývají taktéž platnosti okamžikem vy-

hlášení ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

20.2.3 Mezinárodní smlouvy a právní předpisy Evropské unie

Součástí právního řádu ČR jsou i některé **mezinárodní smlouvy**, konkrétně ty, které schválil parlament, prošly vnitrostátním ratifikačním procesem a byly vyhlášeny ve **Sbírce mezinárodních smluv**. Ústava dokonce závazně uvádí, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.¹¹ Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, taktéž 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, to znamená, že vnitrostátního zákona nelze použít na úkor mezinárodní smlouvy.

Specifické postavení a narůstající důležitost má pak ještě **právo Evropské unie**. Evropská unie představuje tzv. nadstátní útvar, jehož je Česká republika od 1. května 2004 členským státem, a jako taková má i svůj vlastní (nadstátní) právní řád, odlišný od práva mezinárodního i vnitrostátního. Tomuto právnímu řádu se nezbytně podřizují jak členské státy, tak i právnické a fyzické osoby včetně obcí a krajů. Právo EU a jeho vztah k právu členských států EU se vyvinuly na základě příslušných zřizovacích smluv Evropských společenství, a to v návaznosti na změny a doplňky přijaté v průběhu uplynulých desetiletí, 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

7) Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, v němž byly v základních obrysech vymezeny hranice původní obecní normotvorby: „*Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny). Stanovení mezi 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.*“

8) K aktuálním možnostem místní regulace obecně závaznými vyhláškami viz nejnověji Brož, J. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od Jirkovského nálezu). Právní rozhledy, Nakladatelství C.H. Beck, 2018, roč. 26, č. 9, s. 310-316.

9) <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

10) <https://sbirkapp.gov.cz>

11) čl. 10 Ústavy ČR

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 svá suverénní práva, byť jen ve vymezených oblastech. 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 plně i podzákoně právní předpisy územní samosprávy) se pak vyznačuje především vlastností nazývanou **effet utile**, jež je tvořena následujícími znaky:

- **Přímý účinek („direct effect“)** práva EU. Tím se rozumí, že normy obsažené v některých už zmíněných právních aktech EU zakládají samy pro jednotlivce práva a povinnosti, kterým poskytují ochranu národní soudy, a to bez zprostředkování v národním právním řádu. Znamená to, že vnitrostátní subjekt se může dovolávat přímo účinné normy, která existuje mimo rámec vnitrostátního práva,

a soudní nebo jiný státní orgán je povinen tuto normu na vztahy vůči jednotlivcům bez dalšího aplikovat. Tato povinnost platí shodně i **pro územní samosprávu** a její orgány. Logickou podmínkou přímého účinku každé normy je ovšem její jednoznačnost, nepodmíněnost a schopnost působit bez nutnosti zprostředkování, tedy její způsobilost a schopnost vnitrostátní aplikace (tedy ve zmíněných nařízeních za určitých situací v některých 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 podzákoný předpis), též bez ohledu na to, zda ustanovení práva EU předcházelo nebo následovalo ustanovení národního práva. Tuto vlastnost práva EU nicméně neuznávají některé členské státy, respektive jejich národní ústavní soudy vůči vnitrostátnímu ústavnímu právu, na základě tzv. neporušitelných principů či jader vnitrostátních ústav. Původcem této doktríny je ústavní soud německý a italský, právě tento přístup pak prosazuje i Ústavní soud ČR.¹²

20.3 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 zákonu ústavnímu, případně podzákoný 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 s interpretací právních předpisů, s upřednostněním výkladu právního předpisu nižší právní síly, který jej činí konformním (v souladu) 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 více též v následující podkapitole o výkladu právních předpisů).

12) Ústavní soud ČR takto v nálezu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (již několikrátý 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.“

Pokud předchází postup selže, tj. pokud žádná výkladová metoda nevede k odstranění zjištěného rozporu, přichází na řadu **zrušení (tzv. derogace) předpisu nižší právní síly**. V ideálním případě zruší nesouladné pravidlo (obvykle se nejedná o nesoulad celého předpisu, ale některých jeho ustanovení) sám jeho tvůrce (v případě zákona parlament, v případě obecně závazné vyhlášky zastupitelstvo obce či kraje). Teprve tam, kde se tak nestane, nastupují 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 přicházejí, tzn. nemůže sám rozhodovat, který právní předpis podrobí přezkoumání 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. Obdobný proces se uplatňuje v případě nařízení obce, avšak s tím rozdílem, že místo Ministerstva vnitra vystupuje jako orgán dozoru příslušný krajský úřad.

Ačkoli je nepochybně žádoucí tvořit právní řád jako vnitřně bezrozporný, v praxi se lze stěžít 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 určitá právní norma na daný případ neaplikuje.

Při rozhodování soudního sporu o možnosti aplikace podzákonného právního předpisu je soudce vázán (jen) zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, přičemž je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Pouze dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.¹³ Při dalším řešení případu se uplatňují zavedená kolizní pravidla a ve složitějších případech určení přednosti se nedogmaticky uplatňují další právní postupy.

20.4 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 zákoníku¹⁴ 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 odlišujících se v drobných i významných znacích. 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 závazný výklad právních předpisů, na který by se mohl každý spolehnout. Jediným státním orgánem, který se této funkci blíží, je **Ústavní soud**.¹⁵ Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou totiž závazná pro všechny orgány i osoby, což se týká nejen výroků, ale i tzv. nosných důvodů obecného charakteru, jak plyne z poměrně konstantní rozhodovací praxe Ústavního soudu.¹⁶ Ústavní soud ovšem nerozhoduje o případném výkladu daného ustanovení na požádání, nýbrž až v souvislosti s právním případem. A ten se k němu dostává nejčastěji prostřednictvím ústavní stížnosti nebo návrhu na zrušení právního předpisu či jeho části.

Jak tedy postupovat, není-li voličem k dispozici? Je zjevné, že předtím, než může být konkrétní ustanovení právního předpisu uplatněno (aplikováno) na konkrétní skutkový stav (životní situaci), tj. předtím, než můžete zjistit, jaké bude mít vaše konkrétní jednání právní důsledky (ať již jde o jednání teprve zvažované nebo 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 řiď se smyslem, který má zákon dnes.“¹⁷ 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 nezbytnou.

13) čl. 95 Ústavy ČR

14) zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

15) čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR

16) například náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 200/2000, uveřejněný ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. 151/2000 Sb. ÚS

17) 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.

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 – a to tehdy, pokud zákon přímo stanoví, co se rozumí například „nepatrnou škodou“. Je však třeba především pamatovat, že jazykový výklad může být jen prvním krokem z mnoha.¹⁸

- **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 bylo řečeno, nálezy Ústavního soudu jsou závazné. Buď, jak buď, tento způsob bývá někdy redukován na tzv. zvláštní logické argumenty, což znamená, že i při výkladu právních předpisů je nutno uplatňovat pravidla formální logiky, opřená již o základní Aristotelovy zákony (zákon totožnosti, zákon sporu a zákon vyloučení třetího). Autoři, kteří jej nepovažují za samostatný výklad přitom tvrdí, že všechny typy výkladu musí být logické.
- Výklad právního předpisu založený na hierarchii a kontextu se nazývá **systematickým výkladem**, a to pokud jde o kontext jednotlivých ustanovení zákona či vyhlášky, i pokud jde o kontext právního řádu a role konkrétního právního předpisu v něm. Výchozím principem je totiž nutnost brát při výkladu zřetel na skutečnost, že každé jednotlivé pravidlo je součástí jednoho celku. Německý právník Rudolf Stamler měl v tomto směru v roce 1911 výstižně konstatovat: „Kdo aplikuje jednotlivý paragraf zákona, aplikuje tím celý právní řád.“ („The same blood runs in the whole organism“).¹⁹ Bez systematického výkladu by byla také celá řada situací velmi obtížně řešitelná nebo přinejmenším nikoli tak výstižně odůvodnitelná.²⁰
- 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).²¹
- 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. Teleologický výklad vykládá konkrétní právní normu při akcentování účelů a hodnot celého právního řádu, rovněž také s důrazem na základní práva a svobody jednotlivce a se zřetelem na základní právní principy.²²

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.

20.5 Výkladové pomůcky

Pokud vás předchozí řádky poněkud znepokojily (což lze nejspíše předpokládat), učiníme závěrem pokus o opětovné uklidnění. Netřeba se obávat, že by byl jednotlivce, snažící se dopřít významu právních norem, ponechán jen vlastním dovednostem. Existuje celá řada jakýchsi (praktických) výkladových pomůcek.

20.5.1 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, tedy 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 respektují 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 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR. Rozhodnutí těchto soudů jsou taktéž, ačkoliv anonymní, dostupná v elektronické podobě na internetu.²³

18) K tomu například již klasický nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97

19) Kramer, E. Juristische Methodenlehre. 3. vydání. Bern 2010, s. 86-87. Cit. z Wintz, J. Metody a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2013. s. 62

20) To dostatečně dokládá například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, č.j. 3 As 3/2012 – 20.

21) Názorným příkladem užití historického výkladu je kupříkladu již rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 1921, č.j. 12285/21 (publik. Boh. A 966/21).

22) Tento výklad může též vést k možná největšímu vyhranění vůči výkladu jazykovému, jak již v minulosti několikrát prokázal opět Nejvyšší správní soud, a to například v rozsudku ze dne 6. 7. 2009, č.j. 1 As 31/2009-81: „*Otrocké následování doslovného znění zákona, jehož se stěžovatel domáhá, nemá v moderním právním státě opodstatnění. Pokud vezmeme v úvahu jednu ze základních charakteristik právní normy (tenzi mezi její obecností a širokou variabilitou společenských vztahů na než dopadá) a 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...*“

23) www.nsouid.cz, www.nssouid.cz, www.usoud.cz, nalus.usoud.cz

20.5.2 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 a právnícké monografie. Většina z vás však bude mít patrně největší zkušenost s tzv. komentáři k jednotlivým zákonům, vydávanými (v různorodé kvalitě) vícero nakladatelstvími. Ty obecně mohou jistě představovat cenného pomocníka. Nutno vyzdvihnout, že taktéž jednotlivá ministerstva poskytují metodickou pomoc a různé výkladové pomůcky k zákonům, a k vlastním vyhláškám, jimiž jsou gestory. 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 zastu-

pitele též Svaz měst a obcí ČR, například prostřednictvím **právní poradny**²⁴. Svaz měst a obcí ČR se ostatně k právním předpisům vyjadřuje již v procesu jejich vzniku (patří mezi tzv. připomínková místa). Jeho výklady jsou samozřejmě rovněž jen doporučující, bezesporu však cenné, neboť se na nich zpravidla podílejí vzdělaní právníci s dlouhou praxí v oblasti komunálního práva a komunální politiky.

24) www.poradnaproobce.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 samosprávních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- zákon č. 107/199 S., o jednacím řádu Senátu
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí
- Smlouva o Evropské unii
- Smlouva o fungování Evropské unie
- Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

Literatura a užitečné odkazy

- Bobek, M., Kühn, Z. a kol.: *Judikatura a právní argumentace*. 2., přepracované a aktualizované vydání. Praha: Auditorium, 2013. 496 s. ISBN 978-80-87284-35-3.
- Bohadlo, D. a kol. (eds): *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/soubor/legislativni-proces-pdf.aspx>
- Brož, J. *Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu)*. Právní rozhledy, Nakladatelství C.H. Beck, 2018, roč. 26, č. 9, s. 310-316. ISSN 1210-6410.
- Cvrček, F., Novák, F.: *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 248 s. ISBN 978-80-7380-698-9.
- Gerloch, A.: *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 336 s. ISBN 978-80-7380-652-1.
- Janků, M. a kol.: *Základy práva pro posluchače neprávnických fakult*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. 576 s. ISBN 9788074006111.
- Kadečka, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 424 s. ISBN 8071797944.
- Kadečka, S.: Právo tvorba místní (a regionální) samosprávy, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová. (eds.): *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 598 s. ISBN 978-80-210-4784-6.
- Knapp, V.: *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. 248 s. ISBN 80-7179-028-1.
- Wintr., J.: *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. 296 s. ISBN 978-80-87284-36-0.

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Kdy nabývají obecně závazné vyhlášky a nařízení obce platnosti a kdy účinnosti?

Právní předpisy obce, tedy obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, nabývají platnosti jejich vyhlášením, tedy jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývá právní předpis obce účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek jejich účinnosti, nejdříve však počátkem dne následujícího po dni jejich vyhlášení; je-li pro to důvod spočívající v ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, lze stanovit, že právní předpis nabude účinnosti vyhlášením. Je-li v právním předpisu stanoven den nabytí účinnosti dřívější než je den jeho vyhlášení, nabývá právní předpis účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3513>

Do kdy je nutné právní předpis obce od jeho schválení vyhlásit ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů?

Zákon žádnou konkrétní lhůtu pro vyhlášení nestanovuje. Dokud obec právní předpis ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů nevyhlásí, nejedná se o platný, tedy ani účinný právní předpis a nelze se jím řídit.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3516>

Kde se lze seznámit s vyhlášenými právními předpisy obce?

Pokud jde o právní předpisy vyhlášené od 1. ledna 2022, lze se s nimi seznámit ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, což je informační systém veřejné správy, který spravuje Ministerstvo vnitra, k němuž je bezplatný a neomezený veřejný vzdálený přístup (po internetu). Vedle toho je obec povinna umožnit v úředních hodinách bezplatně nahlížet do Sbírky právních předpisů v elektronické podobě.

Dříve vyhlášené a dosud platné a účinné právní předpisy musí být do Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů vloženy do 1. ledna 2025.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2717>

Jaká je právní povaha jednacího řádu? Lze jej považovat za závazný právní předpis, kterým je např. obecně závazná vyhláška nebo nařízení obce?

Jednací řád zastupitelstva obce není právním předpisem, nestanovuje obecně závazná pravidla chování, která by byla vynutitelná pod hrozbou sankce. Oproti jiným usnesením zastupitelstva, majícím čistě interní povahu, však jednací řád obsahuje nutně také pravidla chování vztahující se na občany obce v souvislosti uplatňováním jejich práv. Z teoretického hlediska lze jednací řády přirovnat například ke statutárním předpisům nebo vnitřním řádům, které též nemají povahu právního předpisu, přestože se dotýkají práv třetích osob.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=65>

21 Politici a úředníci – partneři při správě obce

Mgr. Radim Rouče

Vedle vás, volených zástupců obyvatel obce, se o správu obecních záležitostí starají také placení profesionálové. Jejich úkolem je mj. vaše rozhodnutí realizovat. Takoví zaměstnanci obce bývají zařazeni do obecního úřadu – jednoho z orgánů obce – který tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta.¹



21.1 Obecní úřad a jeho vztah k dalším orgánům obce

Jak už jste se na jiném místě této příručky dočetli, obec vykonává úkoly jak v **samostatné** („samospráva“), tak v **přenesené** („státní správa“) působnosti. **Obecní úřad** je místem výkonu těchto úkolů. Kromě úkolů, které obecnímu úřadu přímo stanoví jednotlivé zákony, plní úřad úkoly stanovené zastupitelstvem a radou obce. Obecní úřad také pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti.² Jestliže jsou komise iniciativními, poradními orgány rady obce a výbory iniciativními a poradními orgány zastupitelstva obce, je obecní úřad spíše servisní organizací, která je těmto orgánům oporou při jejich počínání. Jeho úkolem je zejména vytvářet vhodné podmínky k jejich činnosti. V některých případech se však stává, že komise a výbory zaostávají za posláním, které jim určuje zákon o obcích, a veškerá očekávání se poté soustředí na obecní úřad. Ten však k plnění úkolů komisí a výborů nejenom že není určen, ale nemá k němu ani žádný politický mandát.

Obce se člení podle rozsahu přenesené působnosti, což má zásadní vliv i na obecní úřad, který v dané obci funguje. Obec se základním rozsahem přenesené působnosti je nejčetnější a její obecní úřad bývá zpravidla nejmenší. Často jej tvoří jen starosta, místostarosta (místostarostové) a minimální počet zaměstnanců, kteří ovšem své úkoly v některých případech plní na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr³. V praxi se můžete v tomto případě setkat s označením „jedničková obec“, tzn. obec I. stupně. Obec s pověřeným obecním úřadem (obec II. stupně či „dvojková obec“) už má aparát obecního úřadu rozsáhlejší a správní obvod jeho přenesené působnosti zahrnuje i správní obvody několika obcí

I. stupně. Totéž v ještě větším měřítku platí pro obec s rozšířenou působností (obec III. stupně či „trojková obec“, ORP, „óerpěčko“), jejíž obecní úřad vykonává nejvyšší objem přenesené působnosti.

V samostatné působnosti jsou si však obce všech tří typů rovny a ani jejich obecní úřady nemají možnost v oblasti samosprávy jakkoliv zasahovat do samosprávy ostatních obcí.

21.2 Úředníci územního samosprávného celku

Zaměstnanci obce, kteří jsou zařazení do obecního úřadu a podílejí se na správních činnostech, tj. plnění úkolů v samostatné a přenesené působnosti, se označují jako **úředníci**⁴. Naopak úředníky nejsou například správci budov, služební řidiči apod., ačkoliv mohou být zaměstnanci obce zařazenými

1) § 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), dále jen „zákon o obcích“

2) § 109 odst. 3 zákona o obcích

3) § 74 až 77 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, dále jen „zákoník práce“

4) § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů: „*Úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku, podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy.*“

do obecního úřadu. Postavení úředníků, stejně jako jejich práva, povinnosti a pracovněprávní specifika upravuje zákon o úřednících⁵, což je speciální zákon ve vztahu k obecně úpravě pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce.

Úředníci jako integrální součást obecního úřadu naplňují rozhodnutí samosprávy a úkoly stanovené v přenesené působnosti. Obce II. a III. typu v souladu se zákonem o obcích zřizují funkci **tajemníka obecního úřadu**, což je de facto ředitel obecního úřadu, který odpovídá starostovi za plnění úkolů úřadu v samostatné i přenesené působnosti a podle zákona o úřednících je vedoucím obecního úřadu.⁶

Tajemník je úředníkem, který garantuje dodržování zákonnosti v přenesené působnosti (proto je jeho pozice ve vztahu k zaměstnavateli posílena požadavkem na souhlas ředitele krajského úřadu s jeho jmenováním i odvoláním), a je partnerem samosprávy při naplňování její vůle. Vzhledem k tomu, že tajemník je statutárním orgánem zaměstnavatele ve vztahu k zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, lze konstatovat, že starosta obce má jediného přímo podřízeného úředníka – tajemníka obecního úřadu, který je nadřízeným všech ostatních zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu. Starosta je oprávněn dohlížet na postup tajemníka a sledovat, jakým způsobem tajemník vede své podřízené, jak kontroluje plnění pracovních úkolů, jejich termíny apod. Ze strany starosty však nejde o formalizovanou kontrolu, ale o vnitřní neformální dohled.⁷ V obcích, v nichž není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, plní jeho úkoly starosta.⁸

V obcích tedy standardně funguje rozdělení rolí, kdy je tajemník převodní „pákou“ při plnění úkolů uložených samosprávou a samostatně spravuje výkon přenesené působnosti, do něž samospráva nemůže zákonným způsobem zasahovat. Při plnění úkolů musí tajemník vyhodnotit, zda ukládané úkoly nejsou v rozporu s právními předpisy a zároveň zda nebrání v samotném výkonu pravomocí tajemníka obecního úřadu svěřených mu zákonem – takové úkoly není tajemník obecního úřadu povinen plnit.⁹

Kromě zmíněných úředníků a vedoucího úřadu dále zákon předpokládá existenci třetího druhu úředníků, a to **vedoucích úředníků**¹⁰. Vedoucím úředníkem je vedoucí zaměstnanec, jak jej definuje zákoník práce, a zpravidla jde o vedoucího odboru či oddělení obecního úřadu, tedy jedné z organizačních jednotek obecního úřadu (odbor správy majetku, investic, sociálních věcí, dopravy apod.).

Mezi základní povinnosti úředníka patří¹¹ zejména:

- dodržovat ústavní pořádek České republiky,
- dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané,
- hájit při výkonu správních činností veřejný zájem,
- plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy,
- prohlubovat si kvalifikaci,
- jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování,

- zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku,
- zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného,
- v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody,
- v rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním,
- poskytovat informace o činnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů v rozsahu, v jakém to vyplývá z jeho pracovního zařazení,
- pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností,
- plně využívat pracovní doby a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly,
- řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu územním samosprávným celkem a střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku,
- zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě.

21.3 Úkoly obecního úřadu v oblasti samostatné a přenesené působnosti

Vzhledem k existujícímu spojenému modelu veřejné správy, který je v Česku zaveden, se obecní úřad zabývá plněním úkolů v oblasti samostatné i přenesené působnosti. Pokud jde

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

6) § 2 odst. 7 zákona o úřednících: „Vedoucím úřadu se pro účely tohoto zákona rozumí vedoucí úředník, který vykonává funkci tajemníka obecního úřadu, tajemníka magistrátu statutárního města, tajemníka úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města.“

a § 5 odst. 1 a 2 zákona o úřednících:

„(1) Vedoucím úřadu se může stát fyzická osoba, která splňuje předpoklady podle § 4 a má nejméně tříletou praxi a) jako vedoucí zaměstnanec, nebo b) při výkonu správních činností v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku nebo při výkonu státní správy v pracovním nebo služebním poměru ke státu, c) ve funkci člena zastupitelstva územního samosprávného celku dlouhodobě uvolněného pro výkon této funkce.“

(2) Délka praxe podle odstavce 1 musí být splněna v průběhu 8 let bezprostředně předcházejících jmenování do funkce.“

7) stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2016

8) § 103 odst. 4 písm. b) a f) ve spojení s § 110 odst. 3 zákona o obcích

9) stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2016

10) § 2 odst. 5 zákona o úřednících: „Vedoucím úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí úředník, který je vedoucím zaměstnancem.“

11) § 16 zákona o úřednících

o plnění úkolů v přenesené působnosti, ty jsou definovány legislativou a obecní úřad se od stanoveného postupu nemůže jakkoliv odchýlit. Jde například o působnost stavebního úřadu, živnostenského úřadu, silničního správního úřadu, evidenci obyvatel atd., tedy o činnosti, které si stát „objednává“ u obcí, podílí se na jejich financování a přesně stanovuje, jak mají být vykonávány. Volení zástupci samosprávy nesmějí do výkonu přenesené působnosti zasahovat, a to z důvodu zachování rovného přístupu ke všem adresátům veřejné moci.

Z praxe: *Například v rámci správního řízení nemá samospráva odlišné postavení od jakéhokoliv jiného účastníka řízení. Podezření z podjatosti úředníků, zvláště když z pohledu veřejnosti všichni úředníci pracují v jediné budově, je vážné a je třeba učinit veškeré možné kroky k tomu, aby k němu nebyla zaváděna příčina. Neporozumění tomuto principu vede k nepříjemným situacím, kdy například úředník obce ze zákonných důvodů nepovolí stavbu nové mateřské školy, kterou chce realizovat stejná obec, která jej zaměstnává, a představitel samosprávy takové počínání považují za špatnou práci zaměstnance či projev nelояality. Obzvláště nepříjemná bývá popsána situace v případě, když obecní stavbu nelze realizovat pro nesoulad s územním plánem obce, tj. dokumentem, který vydává zastupitelstvo, respektive obec sama.*

Úkoly obecního úřadu v samostatné působnosti spočívají v plnění veškerých zadání, na nichž se usnese zastupitelstvo a rada obce, a proto je bližší specifikace obtížná. Zjednodušeně lze ale konstatovat, že volené orgány obce učiní rozhodnutí a obecní úřad je (ve schválených intencích) realizuje.

Z praxe: *Například zastupitelstvo rozhodne o koupi či prodeji nemovitosti a obecní úřad připraví kupní smlouvu, zajistí její podepsání oběma smluvními stranami, vyhotoví návrh na vklad do katastru nemovitostí, zařadí nově nabytý majetek do evidence a informuje zastupitelstvo o splnění úkolu.*

Z praktických důvodů se obecní úřady větších obcí člení na odbory a oddělení – organizační jednotky, které zajišťují výkon konkrétní výšece uložených úkolů, na které se tak mohou specializovat a lépe vykonávat dané agendy. O zřízení odborů, stejně jako o dalších aspektech vnitřní organizace úřadu, rozhoduje rada obce, případně zastupitelstvo obce tam, kde není rada zřízena.¹²

Odbor řídí vedoucí odboru – vedoucí zaměstnanec, který je přímým podřízeným tajemníka úřadu a ve vztahu k pracovníkům odboru může plnit část úkonů zaměstnavatele – řídí a kontroluje jejich práci, rozhoduje o čerpání dovolené apod.

21.4 Kompetence zastupitelů a vedoucího úřadu (tajemníka obecního úřadu)

Kompetence zastupitelů a vedoucího úřadu (tajemníka) stanovuje zákon o obcích. Teoreticky by se měly doplňovat a vzájemně se podporovat při plnění práv a povinností. V pra-

xi však může docházet k přesahům jedné strany do kompetencí druhé strany a k nevyhnutelným střetům.

Zastupitelé vykonávají svůj mandát jako veřejnou funkci svobodně a dobrovolně, nejde o pracovně-právní vztah. Zastupitelé jsou při výkonu mandátu vázáni slibem,¹³ který skládají na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce. Mezi jejich základní práva patří právo předkládat návrhy na projednání, vznášet dotazy, připomínky a podněty a požadovat od zaměstnanců obce, zařazených do obecního úřadu, informace.¹⁴ Povinností zastupitele je zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. Rovněž musí při svém počínání zvažovat, zda v projednávání konkrétní věci není podjatý.¹⁵

Zastupitelstvo rozhoduje o věcech patřících do samostatné působnosti obce. Zákon o obcích obsahuje dlouhý výčet jeho pravomocí.¹⁶ Za nejdůležitější lze považovat následující:

- zastupitelstvo schvaluje rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni,
- zřizuje a ruší příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvaluje jejich zřizovací listiny,
- rozhoduje o založení nebo rušení právnických osob, schvaluje jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakladací smlouvy a stanovy a rozhoduje o účasti v již založených právnických osobách,
- vydává obecně závazné vyhlášky obce,
- určuje funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni,
- zřizuje a ruší výbory, volí jejich předsedy a další členy a odvolává je z funkce,
- volí z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarostu a další členy rady obce (radní) a odvolává je z funkce, stanovuje počet členů rady obce,
- zřizuje a ruší obecní policii,

12) § 102 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 102 odst. 4 zákona o obcích: „Radě obce je vyhrazeno stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu (§ 109 odst. 2). V obcích, kde starosta vykonává pravomoc rady obce (§ 99 odst. 2), je zastupitelstvu obce vyhrazeno též rozhodování ve věcech uvedených v odstavci 2 písm. c), d), f), j), l) a p).“

13) § 69 odst. 2 zákona o obcích: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.“

14) § 82 zákona o obcích: „Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo a) předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání, b) vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů, c) požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.“

15) § 83 zákona o obcích

16) § 84 a 85 zákona o obcích

- uděluje a odnímá čestné občanství obce a ceny obce,
- rozhoduje o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- poskytuje věcné dary v hodnotě nad 20 000 korun a peněžité dary nad 20 000 korun fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,
- poskytuje dotace a návratné finanční výpomoci nad 50 000 korun v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám a schvaluje uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí,
- vzdává se práva a promíjí dluhy vyšší než 20 000 korun,
- schvaluje smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnosti,
- schvaluje zastavení nemovitých věcí.

Jde o rozhodování o nejzásadnějších otázkách, které mají dlouhodobý dopad na další fungování a rozvoj obce a správu jejího majetku.

Mimo úpravu zákona o obcích nalezneme také jednu z mnohdy podceňovaných, ale nesmírně významných, pravomocí zastupitelstva obce: rozhoduje o pořízení **územního a regulačního plánu**, schvaluje jeho zadání a pokyny pro zpracovatele, a nakonec územní a regulační plán vydává.¹⁷

***Z praxe:** Občas se lze setkat s tendencí zastupitelů ukládat zpracovateli konkrétní způsoby využití jednotlivých území, nicméně to není úlohou zastupitelstva. Přesnou podobu návrhu územního plánu vypracuje právě zpracovatel, a to po splnění všech zákonem předepsaných kroků, provedení průzkumů a rozborů, prověření situace a vztahů v daném území, projednání s dotčenými subjekty a veřejností atd. Těmito vstupními informacemi při formulaci zadání zastupitelé nedisponují, a proto je nemohou náležitě brát v úvahu.*

Tajemník obecního úřadu je zaměstnancem obce a je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Jeho hlavní úlohou, jak je zřejmé i podle systematiky zákona o obcích, je zajišťovat výkon přenesené působnosti, dále pak plnit úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou, stanovit platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu a plnit úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu.¹⁸ Tajemník se účastní zasedání zastupitelstva obce s hlasem poradním. Důvodem je, že ve vztahu k voleným zástupcům reprezentuje úřad a převádí vůli zastupitelů do nitra úřadu – vždy ovšem, jak již bylo naznačeno, v oblasti samostatné působnosti. Je partnerem samosprávy, nikoliv protivníkem, byť někdy zastává nepopulární roli osoby, která podává informace o tom, že se věci musejí řešit jiným způsobem, než je vůle zastupitelstva. Zejména s ohledem na požadavky legislativy, anebo pro nepřislušnost zastupitelstva ke konkrétnímu rozhodnutí (například pokud by se zastupitelstvo chtělo usnést, že povoluje na svém území konkrétní stavbu). Existuje-li však vzájemná vůle k po-

rozumění, bude pro vás jako pro zastupitele spolupráce s tajemníkem a obecním úřadem jedním z nejdůležitějších prvků při správě obce.

21.5 Spolupráce zastupitelů a úředníků na správě obce

Základem zdárného počínání je oboustranná komunikace. Bohužel však nastávají případy, kdy z osobních pohnutek vládne mezi zastupiteli a úředníky spíše přezíravost a podceňování schopnosti „těch druhých“. Ve skutečnosti žádní „druzi“ neexistují a bez přijetí této skutečnosti nikdy nebude danou obec spravovat tým, ale jen dva tábory oponentů.

***Z praxe:** Vrátime-li se ke zmíněnému příkladu nepovolené stavby mateřské školy, jde o typickou situaci, kterou lze vykládat způsobem, že daný úředník „hatí“ rozvoj obce, když mateřskou školu je potřeba vybudovat, aby se do obce stěhovali mladí lidé. Zákon o obcích ovšem stanoví, že obec při plnění svých úkolů hájí také veřejný zájem. Požadavek na dodržování veškerých zákonných a podzákonných předpisů je nepochybně veřejným zájmem, a proto, pokud zaměstnanec obce rozhodne v souladu se zákonem, dělá dobře svou práci. Povinností tohoto úředníka je ovšem, v souladu se zásadami dobré správy, žadateli vysvětlit, kde spatřuje nedostatky jeho podání, tedy v daném případě, proč nelze mateřskou školu povolit, a to takovým způsobem, aby žadatel věděl, jak má nedostatky odstranit – například změnou velikosti budovy, návrhem na změnu územního plánu atd. Záměrně uvádíme příklad ze vztahu samosprávy a státní správy. Právě v této oblasti může nastávat nejvíce názorových rozdílů.*

Vztah zastupitelů a úředníků není typickým pracovněprávním vztahem nadřízenosti a podřízenosti. Zastupitelé nejsou v postavení zaměstnavatele, nepřisluší jim tedy řídit práci úředníků či ji hodnotit. Nacházejí se však v jiném silném postavení, kdy mohou prostřednictvím starosty, potažmo tajemníka, požadovat naplnění své kolektivní vůle a práva na samosprávu. Jak zastupitelé, tak úředníci, disponují při plnění svých úkolů právy (zejména zastupitelé) a povinnostmi (zejména úředníci), které už jsme popsali.

Zastupitelé jako volení zástupci obyvatel mají právo a povinnost obec spravovat, pečovat o její rozvoj, a při tomto počínání nutně stanovují úkoly orgánům obce. Úředníci jsou povinni vůli zastupitelů naplňovat, poskytovat jim potřebné informace a podklady k dalšímu rozhodování, a to i v podobě rad či varování, kterým směrem není vhodné či možné se vydat. Konečné slovo při rozvoji obce mají vždy volení zástupci, kteří by měli ovšem naslouchat argumentům úředníků. Právě v tomto vztahu vzájemné komunikace, výměny názorů a realizace rozhodnutí tkví princip spolupráce, který definuje vztah zastupitelů

17) § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

18) § 110 a násl. zákona o obcích

a úředníků. Ačkoliv jejich postavení nelze z pochopitelných důvodů označit za rovné, dohromady tvoří skupinu osob, která usiluje o jediný cíl, jímž je trvalý a všestranný rozvoj obce a blaho jejích občanů.

Související předpisy

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Při vzniku pracovního poměru, kdy je zaměstnanec zařazen v obecním úřadu, uzavírá pracovní smlouvu se zaměstnancem „obec“ nebo „obecní úřad“?

Obecní úřad je pouhým orgánem obce bez právní osobnosti, z čehož vyplývá, že smlouva se uzavírá mezi zaměstnancem a obcí coby zaměstnavatelem.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1072>

Může starosta zaměstnat rodinného příslušníka? Musí vyhlásit výběrové řízení na pozici úředníka obecního úřadu?

Pokud se jedná o úředníka ve smyslu zákona o úřednících samosprávných celků, tedy úředníka, který je zařazen do obecního úřadu a podílí se na výkonu správních činností, je nutné, aby přijetí takového zaměstnance předcházela procedura právě podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků ve znění pozdějších předpisů. V případě „řadového“ úředníka tzv. veřejná výzva dle § 6 citovaného zákona, v případě vedoucího úředníka tzv. výběrové řízení dle § 7 citovaného zákona. Skutečnost, že je zaměstnanec obce (a to jak zaměstnanec zařazený do obecního úřadu, tak i zaměstnanec do obecního úřadu nezařazený) v příbuzenském vztahu se starostou, není důležitá. Samozřejmostí je, že starosta jakožto orgán obce, který vystupuje vůči zaměstnancům obce jako zaměstnavatel, nesmí mezi zaměstnanci rozlišovat, musí tedy dbát na to, aby byla dodržována zásada rovného přístupu a nedocházelo k diskriminaci.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=925>

V čí pravomoci je stanovení organizační struktury obecního úřadu, který orgán schvaluje jeho podobu? Tzn., jaké budou odbory, kolik budou mít zaměstnanců, kdo jmenuje do funkce nové vedoucí odborů apod.

Stanovení organizační struktury obecního úřadu je vyhrazenou pravomocí rady dle ustanovení § 102 odst. 2 zákona o obcích.

Pokud jde o jmenování vedoucích odborů, pak je jmenuje rada na návrh tajemníka dle ustanovení § 102 odst. 2 písm. g). Pokud není v obci zřízena funkce tajemníka, pak je jmenuje rada na návrh starosty dle ustanovení § 110 odst. 3 zákona o obcích.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1362>

Může člen zastupitelstva obce dát výpověď zaměstnanci obce zařazenému do obecního úřadu?

K výpovědi je oprávněn pouze zaměstnavatel, jehož úkoly v obcích plní standardně tajemník obecního úřadu, respektive starosta obce tam, kde tajemník v obci není (obecně platí, že tajemník plní úkoly zaměstnavatele vůči zaměstnancům zařazeným do obecního úřadu, starosta plní roli zaměstnavatele vůči všem ostatním zaměstnancům s tím, že není-li v obci zřízena funkce tajemníka, plní tuto roli vůči všem zaměstnancům obce). K výpovědi tedy může být oprávněna pouze tato osoba, může však teoreticky dojít ke zmocnění jiné osoby (typicky vedoucí odborů obecního úřadu). K právu člena zastupitelstva obce však rozhodně automaticky nenáleží řešení pracovněprávních vztahů v obci z pozice zaměstnavatele.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3090>

22 Ochrana osobních údajů – GDPR

Mgr. Vít Křížka

Mgr. Lenka Svobodníková

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 neboli General Data Protection Regulation tzv. GDPR, kterému je věnována tato kapitola, zdaleka nepředstavuje první právní regulaci ochrany osobních údajů v naší republice. Zároveň ani nebylo žádnou revolucí, jak bylo v médiích často prezentováno. Spíše plynule navázalo na několik právních norem přijímaných již od 80. let 20. století na národní i evropské úrovni. Od 25. května 2018, kdy vešlo GDPR v účinnost, uplynuly tři roky a v současné době již máme spoustu literatury, materiálů, metodik i stanovisek., které nám právní praxi s touto normou usnadňují. Tato kapitola shrnuje nejdůležitější poznatky, které se zastupitelé, radnímu či starostovi mohou hodit v jejich praxi.

22.1 Úvod do ochrany osobních údajů

GDPR bylo přijato jako součást tzv. balíčku opatření EU pro reformu ochrany osobních údajů společně se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány. To vše za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV. Evropská unie v souvislosti s přijetím balíčku deklaruje, že GDPR „umožňuje občanům Evropské unie lépe kontrolovat své osobní údaje, také modernizuje a sjednocuje předpisy umožňující podnikům snížit administrativní zátěž a mít prospěch z větší důvěry spotřebitelů“.

Evropská unie přistoupila v roce 2016 ke změně formy právní úpravy ochrany osobních údajů. Zatímco dříve byla ochrana osobních údajů upravena směrnicí, v současné době je upravena nařízením.¹ Tato skutečnost má velký význam především pro použitelnost právní úpravy. Narozdíl od směrnice má totiž nařízení aplikační přednost před národní právní úpravou.² Současně platí, že národní právní úpravou nelze zpřísnit podmínky stanovené nařízením, pokud to jím není výslovně umožněno.³ Omezení základních zásad GDPR je možné pouze tehdy, když je toto omezení nezbytné v demokratické společnosti z důvodu veřejného zájmu.⁴

V dubnu 2019 byl v České republice přijat tzv. adaptační zákon⁵, který ovšem neobsahuje ucelenou právní úpravu ochrany osobních údajů. Jde pouze o „prováděcí“ zákon k nařízení GDPR, a proto je třeba v praxi skutečně pracovat přímo s nařízením. To je zásadní rozdíl oproti staršímu zákonu č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, který obsahoval kompletní právní úpravu.



22.2 Základní práva dle nařízení GDPR

Nařízení GDPR poskytuje právní ochranu fyzickým osobám v EU a současně deklaruje volný pohyb osobních údajů v EU. Ve srovnání s předchozí právní úpravou ochrany osobních údajů posiluje stávající práva subjektů údajů, tedy fyzických osob, kterých se osobní údaje týkají a přiznává jim následující nová práva:

- **Snadnější přístup k údajům** včetně poskytnutí více informací o tom, jak jsou údaje zpracovány a zajištění toho, aby informace byly dostupné jasným a srozumitelným způsobem. Obce tak nově musí reagovat na právo na přístup k osobním údajům. Musí navíc rozlišovat žádosti o přístup k osobním údajům od žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb.,

1) čl. 288 Smlouvy o fungování EU (GDPR)
 2) Vyplývá z rozsudků Soudního dvora Evropské unie ve věcech Van Gend en Loos, Costa vs. ENEL, Simmenthal a nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/2004.
 3) např. čl. 23 GDPR, čl. 85 až 91 GDPR
 4) čl. 23 GDPR
 5) zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

kteří mohou být na první pohled velmi podobné, nicméně mají zcela jiný právní režim.

- **Právo být zapomenut**, tj. když si osoba nepřeje, aby její údaje byly dále zpracovávány. Pokud není podložený důvod k jejich uchování, budou údaje smazány. Stejně tak je nutné údaje automaticky mazat, pomine-li účel jejich zpracování.
- **Právo dozvědět se, že jejich osobní údaje byly napadeny**. Obce mají mít povinnost bezodkladně informovat všechny subjekty údajů, své občany, o závažném porušení zabezpečení osobních údajů. Všechny takové případy navíc musí být ohlášeny Úřadu pro ochranu osobních údajů.

22.3 Působnost nařízení GDPR

Věcná působnost

Z hlediska **věcné působnosti** se GDPR neliší od směrnice, která ochranu osobních údajů upravovala před jeho přijetím. Podle čl. 2 odst. 1 se GDPR rovněž vztahuje na:

- **zcela nebo částečně automatizované zpracování osobních údajů** – dikce je záměrně technologicky neutrální, aby dopadla na všechny způsoby zpracování, kde část neprovádí fyzicky člověk,
- **manuální zpracování osobních údajů za podmínky zpracování v evidenci (kartotéce)** – ochrana je poskytována v momentě, kdy jsou údaje systematicky uspořádány podle kritérií.

Manuální zpracování kopií dokumentů obsahujících osobní údaje, které nejsou rozřazeny či evidovány podle klíče, nařízení nepodléhá. Vztahuje se na ně ale ochrana dle občanského zákoníku, ochrana obchodního tajemství, bankovního tajemství či povinnost mlčenlivosti.

Co se rozumí evidencí, uvádí čl. 4 odst. 6 GDPR: „Pro účely nařízení se rozumí „evidencí“ jakýkoliv **strukturovaný soubor osobních údajů přístupných podle zvláštních kritérií**, ať již je centralizovaný, decentralizovaný nebo rozdělený podle funkčního či zeměpisného hlediska. Evidencemi jsou tedy spisové kartotéky.

Místní působnost

Ve vztahu k místní působnosti došlo s přijetím GDPR ke značným změnám oproti původním směrnice a pravidlům a pravidlům dle zákona o ochraně osobních údajů.

Dle základního pravidla⁶ je působnost GDPR dána, dochází-li ke zpracování osobních údajů souvisejícímu s činností provozovny správce nebo zpracovatele v EU. Není přitom rozhodné, kde ke zpracování dojde – postačí samotná souvislost s provozovnou. Působnost GDPR je dále dána v případě,⁷ pokud dochází ke zpracování informací, které souvisí s nabídkou služeb a zboží subjektům v EU, nebo s monitorováním jejich chování, pokud k němu dochází v EU. Tento druh působnosti označujeme jako extrateritoriální.

Dle dalšího pravidla⁸ se nařízení vztahuje též na zpracování osobních údajů správcem, který není usazen v Unii, ale na místě, kde se právo členského státu uplatňuje na základě me-

zinárodního práva veřejného. GDPR se ve výsledku neuplatní pouze na území EU, ale na území celého Evropského hospodářského prostoru, do něž kromě EU spadá také Island, Norsko a Lichtenštejnsko, a to v důsledku inkorporace do Dohody o Evropském hospodářském prostoru.

Časová působnost

GDPR vstoupilo v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, tj. 24. 5. 2016 a v účinnost 25. května 2018.

22.4 Základní zásady zpracování osobních údajů

GDPR vymezuje základní zásady ochrany osobních údajů. Dodržování těchto zásad je při nakládání s osobními údaji zcela zásadní. GDPR dále stanovuje odpovědnost správce za jejich dodržení, které musí být správce vždy schopen **doložit**, a to **např. prostřednictvím záznamů o činnostech zpracování**. Základní zásady jsou:

1. **Zásada zákonnosti, korektnosti a transparentnosti:**⁹ podle této zásady může ke zpracování osobních údajů dojít jedině na základě právního titulu dle čl. 6 GDPR a takovým způsobem, který by subjekty mohly legitimně očekávat, tedy „férovým“ způsobem.
2. **Zásada účelového omezení:**¹⁰ podle této zcela stěžejní zásady může dojít ke zpracování osobních údajů, jen je-li dán ke zpracování určitý, výslovně vyjádřený a legitimní účel (v případě změny účelu hovoříme o dalším zpracování, přičemž v tomto případě je třeba provést posouzení slučitelnosti).
3. **Zásada minimalizace údajů:**¹¹ podle této zásady je možné zpracovat pouze ty údaje, které jsou ve vztahu k účelu relevantní (tj. „nepotřebují-li některé údaje, neshromažďují je“).
4. **Zásada přesnosti:**¹² podle této zásady údaje musejí být přesné, odpovídající skutečnosti a aktuální, přičemž přesnost neznamená nutně pravdivost. Správce není odpovědný za to, že mu subjekt sdělil nepravdivé údaje.
5. **Zásada omezení uložení:**¹³ podle této zásady je možné uchovávat údaje pouze po dobu, jež je pro účel zpracování nezbytná.
6. **Zásada integrity a důvěrnosti:**¹⁴ podle této zásady údaje musejí být zpracovány takovým způsobem, který zajistí jejich náležitou zabezpečení (bezpečnost je nově klíčovou zásadou).

6) čl. 3 odst. 1 GDPR

7) čl. 3 odst. 2 GDPR

8) čl. 3 odst. 3 GDPR

9) čl. 5 odst. 1 písm. a) GDPR

10) čl. 5 odst. 1 písm. b) GDPR

11) čl. 5 odst. 1 písm. c) GDPR

12) čl. 5 odst. 1 písm. d) GDPR

13) čl. 5 odst. 1 písm. e) GDPR

14) čl. 5 odst. 1 písm. f) GDPR

7. **Zásada odpovědnosti:**¹⁵ podle této zásady musí být správce v souladu se zásadami GDPR vždy schopen sám doložit, tj. vést příslušnou dokumentaci a odpovídá za porušení GDPR.

22.5 Osobní údaj

Osobní údaj¹⁶ představuje klíčový pojem GDPR. „Pro účely tohoto nařízení se rozumí: (1) „osobními údaji“ veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě (dále jen „subjekt údajů“); identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby.“¹⁷

Osobní údaj je veřejnoprávním institutem. Z této skutečnosti zejména vyplývá, že pokud informace týkající se fyzické osoby kvality osobního údaje v daném případě nedosahuje, pak není vyloučeno použití jiných odvětví – např. **pokud daná osoba použití údaje, který není osobním ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, považuje za zásah do svého soukromí a osobního života, zákon o ochraně osobních údajů aplikovat sice nelze, ale v úvahu stále připadá žaloba na ochranu osobnosti nebo trestní postih** (např. trestný čin pomluvy).

Je vhodné rozlišovat přímé identifikátory osoby, např. jméno či rodné číslo, od ostatních osobních údajů, které mají povahu osobních údajů právě až ve spojení s přímými identifikátory.

Od pojmu osobní údaj je třeba odlišit pojem **anonymní údaj**. Za anonymní údaj je považován takový údaj, který buď v původním tvaru nebo po provedeném zpracování, nelze vztáhnout k určitému nebo určitému subjektu údajů. Na anonymní údaje se nevztahují zásady ochrany osobních údajů a GDPR nedopadá na jejich zpracování, včetně zpracování pro statistické a výzkumné účely.

S pojmem osobní údaj je úzce spjat též pojem **zpracování**¹⁸. Zpracováním se rozumí **jakákoliv operace nebo soubor operací, které jsou prováděny s osobními údaji nebo soubory osobních údajů pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů**, jako je shromáždění, zaznamenání, uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění, seřazení či zkombinování, omezení, výmaz nebo zničení. Od pojmu zpracování je třeba odlišit **jiné nakládání s osobními údaji**, které nenaplňuje výše uvedené znaky definice a představuje např. nahodilé činnosti, které nejsou prováděny systematicky a sofistikovaně, jako je tomu v případě zpracování.

Soudní dvůr Evropské unie pojem osobní údaj vykládá extenzivně. Za osobní údaj se podle tohoto výkladu např. považuje i pohyblivá IP adresa. Tento druh výkladu označujeme za judikaturní rozšiřující (extenzivní) výklad a uplatňuje jej také český Nejvyšší správní soud. S pojmem osobní údaj je dále spojena výkladová metoda in dubio pro libertate, podle které platí, že pokud nevíme, zda lze údaj považovat za osobní, přikloníme se výkladu, že jde o osobní údaj.

Za osobní údaj je nutno považovat jak **objektivní, pravdivé, prokázané nebo ověřené skutečnosti, tak i subjektivní a nepravdivá sdělení, pokud jsou zpracovávána v rámci stejné databáze s ostatními údaji, a dále i různá více či méně formální hodnocení a posudky**.

Pojem „osobní údaj“ je tak nutno vykládat vždy v konkrétním případě. Někdy je nutné k přímé či nepřímé identifikaci méně údajů, někdy více (záleží také na velikosti zasaženého území).

Dle stanoviska Pracovní skupiny WP29 (dnes Evropský sbor pro ochranu osobních údajů) ze dne 20. 6. 2017 platí, že aby bylo možné konstatovat existenci vazby údaje a osoby (vazbu určitelnosti), je nutné zkoumat prvek obsahu, prvek účelu a prvek výsledku takové informace. Abychom tedy mohli určitý soubor údajů označit za osobní údaje, musíme být schopni zjistit (alespoň teoreticky), o jakou osobu jde. V konkrétním případě, např. na menší obci, může stačit k identifikaci osoby méně údajů, zatímco jindy je nutné mít údajů více, popř. přesnější data. Např. ve velkoměstě údaj o pouhém jménu a příjmení nemusí stačit, zatímco specifické příjmení na menší obci může být postačující. **Je třeba doplnit, že člověk nemusí být identifikovatelný jen podle daných osobních údajů, ale také podle jejich kombinace s veřejně dostupnými údaji.**

Definice osobních údajů¹⁹ uvádí demonstrativní, tedy příkladný a neuzavřený typový výčet identifikátorů fyzických osob, které umožňují jejich přímou či nepřímou identifikaci a lze je tedy označit za osobní údaje. Jedná se např. o:

- **identifikační čísla umožňující přímou či nepřímou identifikaci:** datum narození, rodné číslo, personální číslo přidělené zaměstnavatelem, telefonní číslo, IP adresa či číslo bankovního účtu apod.;
- **prvky fyzické a fyziologické identity:** vzhled dané osoby, tvar jejího obličeje, např. profilová fotografie, tvar hlavy i celého těla, výška, váha, barva vlasů a očí, informace o chování či reakcích dané osoby v určitých situacích apod.;
- **prvky ekonomické identity:** informace o majetku, pohledávkách i závazcích, o výši a zdroji příjmů apod.;
- **prvky kulturní identity:** zájmy, záliby a schopnosti jedince apod.;
- **prvky sociální identity:** rodinný stav, sociální původ, vzdělání, zaměstnání či jiné aktivity, místo narození, adresa zaměstnavatele, místo výkonu zaměstnání, údaje o příbuzných, osobách, s nimiž subjekt údajů žije ve společné domácnosti, o známých, sousedech a spolupracovnících, přátelích apod.

Výše uvedený výčet obsahuje již poměrně tradiční identifikátory, které ve výčtu osobních údajů uváděly již dříve přijaté právní předpisy. GDPR však do výčtu výslovně přidává identifikátory, které sice za osobní údaje používala před přijetím

15) čl. 5 odst. 2 GDPR

16) Aktuální definice osobního údaje dle GDPR byla přejata z mezinárodních dokumentů, konkrétně Úmluvy č. 108. Směrnice č. 95/46/ES; GDPR ji přitom mírně rozšiřuje.

17) čl. 4 odst. 1 GDPR

18) čl. 4 odst. 2 GDPR

19) čl. 4 odst. 1 GDPR

GDPR judikatura, nebyly však výslovně součástí legálních definic obsahujících výčet osobních údajů. Jedná se o:

- **prvky genetické identity:** informace o genomu, DNA, dědičných onemocněních; GDPR je řadí do zvláštní kategorie osobních údajů (v českém právu se hovoří o citlivých osobních údajích);
- **lokační údaje:** informace týkající se místa pobytu a pohybu; podmnožinou jsou lokalizační údaje²⁰;
- **sítový identifikátor:** jedná se o IP adresu, cookies, RFID (Radio Frequency Identification), IMEI (International Mobile Equipment Identity) – ačkoli se vztahují spíše k věci (mobilnímu telefonu, počítači, notebooku apod.), lze je považovat za osobní údaje tehdy, pokud je daná věc (s vysokou mírou pravděpodobnosti) ve vlastnictví konkrétního člověka.

Jako další příklady údajů, které se považují za osobní údaj, pokud na základě nich lze osobu identifikovat, lze uvést **posouzení spolehlivosti dlužníka, nákupní preference**, dynamickou (pohyblivou) **IP adresu** (C-213/15, Patrick Breyer proti SRN), **pohyb osoby** (GPS sledování), **informace o spotřebě energií, IMEI** (unikátní číslo mobilního telefonu).

Nejvyšší správní soud se např. v rozsudku ze dne 12. února 2009, sp. zn. 9 As 34/2008, zabýval **telefonním číslem**: „*Plná identita fyzické osoby v současných podmínkách technologicky vyspělé společnosti, tj. za vysokého stupně rozvoje elektronických a jiných médií, která jsou většinou populace snadno dostupná, ve své podstatě neznamená nic jiného než možnost tuto osobu určitým způsobem kontaktovat, aniž by bylo nutno znát místo jejího aktuálního pobytu. Proto se výklad pojmu osobní údaj nemůže omezit striktně jen na znalost např. rodného čísla, adresy či pracoviště subjektu údajů. Z tohoto pohledu je za osobní údaj třeba považovat i číslo mobilního telefonu určité osoby, jakkoli může být takové číslo používáno příslušnou osobou jen dočasně, a zároveň nijak nespécifikuje jeho fyzickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu. Prostřednictvím tohoto čísla je však možno daný subjekt v určitém časovém úseku přímo kontaktovat (což se ostatně stalo i v posuzovaném případě) a tento subjekt je tak dosažitelný a jistým způsobem určitelný, a to případně i bez znalosti jeho jména a dalších údajů, které již vazbu na jeho fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu mají.*“

Rodné číslo

Specifickým osobním údajem je též rodné číslo, které považujeme za osobní údaj i bez znalosti dalších údajů. GDPR označuje rodné číslo jako národní identifikační číslo a nepovažuje jej za zvláštní kategorii osobních údajů. **Nejde tedy o citlivý údaj. Nakládání s rodnými čísly je předmětem samostatné úpravy v zákoně o evidenci obyvatel.**²¹ Mohou jej používat pouze orgány moci veřejné, popř. jiné osoby, pokud tak stanoví zvláštní zákon (např. občanský soudní řád při podání žaloby), ostatní osoby pak jen se souhlasem. Nejde ovšem o souhlas dle GDPR, ale o souhlas dle zákona o evidenci obyvatel.

Úřední doklady

Doklad či jeho kopie samy o sobě nejsou osobními údaji, ale na každém dokladu je soubor osobních údajů, např.

fotografie, jméno a příjmení, číslo dokladu atd. Úřední doklady (občanské a řidičské průkazy, cestovní pasy) jsou předmětem úpravy zvláštních zákonů.

- **Občanské průkazy** – Je zakázáno pořizovat jakýmkoliv prostředky kopie občanského průkazu bez prokazatelného souhlasu občana, kterému byl občanský průkaz vydán, pokud zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.²²
- **Cestovní pasy** – Je zakázáno pořizovat jakýmkoliv prostředky kopie cestovního dokladu bez souhlasu občana, kterému byl cestovní doklad vydán, pokud zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva nestanoví jinak.²³
- **Řidičské průkazy** – Právní úprava²⁴ ani vyhláška²⁵ nestanoví žádné zvláštní podmínky pro pořizování kopií řidičského průkazu (stanoví se pouze, že je veřejnou listinou a nesmí být ponecháván a přijímán jako zástava, a odebírán při vstupu do objektů nebo na pozemky).

V případě občanských průkazů ani cestovních pasů se nejedná o souhlasy dle GDPR, ale o souhlasy dané dle zvláštních zákonů. Musejí být tedy splněny náležitosti dle obou předpisů.

22.6 Zpracování osobních údajů

Rozlišovat následující druhy zpracování osobních údajů:

- **automatizované zpracování** se provádí technickými prostředky, zejména za použití výpočetní techniky, bez nutnosti lidské činnosti,
- **částečně automatizované zpracování** spočívá v kombinaci automatizovaného a manuálního zpracování,
- **manuální zpracování v evidenci** je zpracování prováděné člověkem za použití psacích prostředků či počítače.

Od automatizovaného zpracování je nutné odlišovat automatizované rozhodování o právech subjektů údajů,²⁶ který v podstatě zavádí právo lidí nebyť předmětem rozhodování robotů.

Zpracovávání osobních údajů lze také rozčlenit do několika po sobě jdoucích fází:

1. **Shromáždění osobních údajů** představuje systematický postup nebo soubor postupů, jehož cílem je získání osobních údajů za účelem jejich dalšího uložení na nosič informací pro jejich okamžité nebo pozdější zpracování. Jedná se o první fázi/operaci zpracování, a proto je některými autory dokonce považováno za definiční znak samotného zpracování.

20) § 91 zákona o elektronických komunikacích

21) § 13 a násl. zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech

22) § 39 písm. c) zákona č. 269/2021 Sb., o občanských průkazech

23) § 2 odst. 3 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech

24) § 103 a násl. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

25) vyhláška č. 31/2001 Sb., o řidičských průkazech a o registru řidičů

26) čl. 22 GDPR

2. Uchovávání osobních údajů lze definovat jako udržování údajů v takové podobě, která je umožňuje dále zpracovávat. Ačkoli jde o ryze pasivní činnost, kvůli jejímu účelu ji považujeme za zpracování.

3. Práci s osobními údaji GDPR pouze jmenuje, ale nestanoví pro ně bližší obecná pravidla. Jedná se o kategorii zahrnující uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, seřazení či zkombinování.

Některé speciální činnosti v rámci zpracování však GDPR blíže definuje a reguluje. Konkrétně jde o omezení zpracování osobních údajů, profilování a pseudonymizaci osobních údajů.

Omezení zpracování²⁷ osobních údajů definujeme jako označení uložených osobních údajů za účelem omezení jejich zpracování v budoucnu. **Zpravidla se jedná o přesun údajů do jiného systému a znepřístupnění veřejnosti.** V původním systému je omezení vyznačeno, typicky např. pro registr dlužníků. Nejde nezbytně o blokování, protože nemusí být nutně bráněno jakémukoli dalšímu zpracování. K omezení musí dojít v případech uvedených v čl. 18 odst. 1 GDPR, např. pokud subjekt údajů popírá přesnost osobních údajů nebo je zpracování protiprávní, ale subjekt údajů odmítá výmaz osobních údajů a požaduje omezení jejich použití.

Profilování²⁸ osobních údajů je jakákoli forma automatizovaného zpracování osobních údajů spočívající v jejich použití k hodnocení některých osobních aspektů vztahujících se k fyzické osobě, zejména k rozboru nebo odhadu aspektů týkajících se jejího pracovního výkonu, ekonomické situace, zdravotního stavu, osobních preferencí, zájmů, spolehlivosti, chování, místa, kde se nachází nebo pohybu. Jedná se o činnost sloužící k posouzení vlastností či preferencí osoby, tedy k odhadu budoucího chování daného jedince. Často jde o získávání informací pro cílenou reklamu. Profilování není zakázáno při dodržení podmínek dle GDPR.²⁹ S profilováním dále souvisí právo vznést námitku.³⁰

Pseudonymizaci osobních údajů³¹ se rozumí zpracování osobních údajů tak, že již nemohou být přiřazeny konkrétnímu subjektu údajů bez použití dodatečných informací, pokud jsou tyto dodatečné informace uchovávány odděleně a vztahují se na ně technická a organizační opatření, aby bylo zajištěno, že nebudou přiřazeny identifikované či identifikovatelné fyzické osobě. Pseudonymizace se podobá „šifrování“, stále se ale jedná o osobní údaje, které jsou rozděleny na šifrované údaje a informace o šifře samotné. Pseudonymizace zvyšuje bezpečnost dat³² a jedná se zároveň o doporučené bezpečnostní opatření. Rozdíl mezi pseudonymizací a anonymizací spočívá v nevratnosti procesu anonymizace. Pseudonymizace souvisí s dalším zpracováním³³, posuzováním vlivu³⁴ a zpracováním pro účely archivace, výzkumu či statistiky³⁵.

Příkladem velmi primitivní pseudonymizace může být zveřejnění údajů o přijatých uchazečích ke vzdělávání podle školského zákona, kdy se na úřední desce a na internetových stránkách školy zveřejňuje právě jen seznam uchazečů identifikovaných pořadovým číslem.

Pojmy „zpřístupnění“, „zveřejnění“ a „šíření osobních údajů“ jsou na první pohled obsahově velmi podobné. Zpřístupněním osobních údajů se rozumí jejich zpřístupnění omezenému okruhu adresátů, byť může být i relativně velký. Nejde ale o širokou veřejnost. Zveřejnění osobních údajů oproti tomu představuje zpřístupnění zejména hromadnými sdělovacími prostředky, jiným veřejným sdělením nebo jako součást veřejného seznamu. Šíření osobních údajů pak znamená rozšíření již zveřejněné informace, zpravidla formou sdělovacích prostředků či sociálních sítí.

S popsávanými druhy zpracování osobních údajů souvisí též pojem „příjemce“³⁶. Ten definujeme jako fyzickou nebo právnickou osobu, orgán veřejné moci, agenturu nebo jiný subjekt, kterým jsou osobní údaje poskytnuty, ať už se jedná o třetí stranu, či nikoli. Orgány veřejné moci (např. policejní, daňové či celní orgány), které mohou získávat osobní údaje v rámci zvláštního šetření v souladu s právem členského státu, se za příjemce nepovažují. Zpracování těchto osobních údajů orgány veřejné moci musí být v souladu s použitelnými pravidly ochrany údajů pro dané účely zpracování. Příjemce nemůže být zároveň správcem ani zpracovatelem – pojmy se navzájem vylučují. Každý správce je povinen informovat o kategoriích příjemců, kterým hodlá poskytnout osobní údaje.

Posledními operacemi zpracování je **likvidace** a již dříve zmíněná **anonymizace**. Likvidací rozumíme fyzické zničení nosiče osobních údajů, jejich fyzické vymazání nebo jejich trvalé vyloučení z dalšího zpracování, např. vrácení listiny subjektu údajů bez pořízení a uložení fotokopie. Za anonymizaci osobních údajů pak označujeme dosažení stavu, kdy řada informací sice zůstane zachována, ale přestanou být osobními údaji. V obou případech musí jít ex definitione o poslední fázi zpracování. Po likvidaci či anonymizaci přestávají být osobní údaje osobními. Buď přestanou existovat, nebo se anonymizují.

22.7 Právní titul ke zpracování osobních údajů

Dle zásady zákonnosti platí, že zpracování osobních údajů je zákonné jen tehdy, je-li založeno na právním titulu. V rámci auditu osobních údajů by měl správce vždy jako první krok provést vyhodnocení, zda je každý osobní údaj zpracován na základě právního titulu. Pro zpracování zvláštní kategorie osobních údajů navíc platí, že správce musí mít k zákonnému zpracování nejen právní titul, ale také zvláštní důvod pro zpracování.³⁷ Totéž platí pro zpracování osobních

27) čl. 4 odst. 3 GDPR

28) čl. 4 odst. 4 GDPR

29) dle čl. 22 odst. 2 GDPR

30) dle čl. 21 GDPR

32) čl. 4 odst. 5 GDPR

32) body 26 a 28 odůvodnění GDPR

33) čl. 5 odst. 1 písm. b) GDPR

34) čl. 35 GDPR

35) čl. 89 GDPR

36) čl. 4 odst. 9 GDPR

37) čl. 9 odst. 2 GDPR

údajů týkajících se rozsudků v trestních věcech a trestných činů, přičemž zvláštní důvody pro zpracování upravuje čl. 10 GDPR.

Právní titul se vždy pojí s **účelem zpracování**. Právní titul je zákonným podkladem zpracování, který je vždy opřen o účel. Účel je alfou a omegou zpracování: chybí-li účel, pak je zpracování nezákonné (aneb nepotřebují-li údaje, pak je nemám mít). Právní tituly a účely na sebe mohou navazovat. Po skončení původního zpracování pak není nutné údaje smazat, pokud správcí vznikne potřeba zpracovávat údaje pro jiný účel a pro tento účel bude mít právní titul. Bude ovšem nutné provést posouzení slučitelnosti původního a nového účelu.³⁸

Dle GDPR je vždy nutné mít právní titul pro zpracování, a to bezvýjimečně, přičemž právním titulem se rozumí:

- **souhlas**,
- **plnění smlouvy**,
- **plnění právní povinnosti**,
- **životně důležitý zájem**,
- **veřejný zájem**,
- **oprávněný zájem**.

GDPR oproti předchozí právní úpravě **zprísňuje podmínky souhlasu** a definuje striktní pravidla, která se týkají jeho udělení:

- **výslovný souhlas** – není možné udělit souhlas konkludentním jednáním, které spočívá v opomenutí či pasivitě, např. nemůže jít o předvyplněné zaškrtačací tlačítko; z užívání webu také nelze dovodit souhlas s používáním cookies;
- **jednoznačný souhlas** – pokud je souhlas získáván písemně, je nutné, aby byl viditelný a oddělený od zbylého textu, a to ideálně na samostatném listu; nesmí se nacházet ve všeobecných obchodních podmínkách;
- **svobodný souhlas** – hlavní službu nelze podmiňovat poskytnutím souhlasu (hlavní službu vždy kryje titul plnění smlouvy); nevhodný pro zaměstnavatele a orgány moci veřejné;
- **informovaný souhlas** – před poskytnutím souhlasu musí být subjekt poučen o účelu a způsobu zpracování;
- **odvolatelný souhlas** – subjekt údajů může souhlas kdykoli odvolat;
- **prokazatelný souhlas** – správce musí být vždy schopen prokázat udělení souhlasu.

22.8 Právní tituly využívané obcemi při zpracování osobních údajů

Při zpracování osobních údajů postupují obce na základě výše zmíněných právní titulů.

1. Zpracování, které je nezbytné pro **splnění smlouvy**, jejíž smluvní stranou je subjekt údajů nebo pro provedení opatření přijatých před uzavřením smlouvy na žádost tohoto subjektu údajů.³⁹ Jde o situaci, kdy **obec vystupuje jako smluvní partner, např. v případě nájemní smlouvy, kdy obec je pronajímatelem a občan je nájemcem obecního bytu**.
2. Zpracování, které je nezbytné pro **splnění právní povinnosti**.⁴⁰ **Většina povinností vyplývá ze zákona o obcích,**

správního řádu, zákona o archivnictví a dalších zvláštních právních předpisů. Zpravidla jde o agendy, které obec vykonává v tzv. **přenesené působnosti**.⁴¹

3. Zpracování, které je nezbytné pro **ochranu životně důležitých zájmů** subjektu údajů nebo jiné fyzické osoby.⁴² Půjde o velmi výjimečnou situaci při ochraně života a zdraví. Jde o **činnosti spojené s obranou, krizovým řízením a výjimečně také se sociální politikou obce**.
4. Zpracování, které je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve **veřejném zájmu** nebo při **výkonu veřejné moci**, kterým je pověřen správce.⁴³ Všestranný rozvoj území obce a péče o potřeby svých občanů je veřejným zájmem.⁴⁴
5. Zpracování, které je nezbytné pro účely **oprávněných zájmů** obce.⁴⁵ Těmito zájmy jsou zejména **ochrana práv obce, ochrana obecního majetku, bezpečnost a ochrana života a zdraví občanů obce, transparentnost a efektivita obecního úřadu, ochrana dětí, sociálně slabých a osob omezených na svéprávnosti či ochrana životního prostředí a zajištění trvale udržitelného rozvoje**.
6. Zpracování se **souhlasem** subjektu údajů.⁴⁶ Jde spíše o výjimečné zpracování, které jde nad rámec plnění zákonných povinností obce, např. výjimečné zveřejnění fotografie na sociálních sítích, kde dochází k profilování. Souhlas subjektu údajů musí být v takovém případě informovaný, svobodný a konkrétní.

Tabulka na další straně shrnuje výše uvedený text a zároveň vás navede do dalších sekcí těchto zásad, kde najdete další podrobnější informace.

22.9 Zpracování údajů při plnění zákonných povinností obce

Obec je jako každý právní subjekt vázána celou řadou právních předpisů a z nich vyplývajících povinností. Od pracovních povinností **obce jako zaměstnavatele** přes povinnosti **daňové a účetní** až po povinnosti, které souvisí s tím, že obec je zároveň orgánem veřejné moci a vykonavatelem státní správy. S tím pak souvisí zpracování osobních údajů při činnosti zastupitelstva a rady a činnosti obecního úřadu jako vykonavatele státní správy v přenesené působnosti.

Jelikož je obec **orgánem veřejné moci**, tedy vykonavatelem územní samosprávy i státní moci, podléhá kontrole ze strany obyvatel. Obec je tedy povinna poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Obec je zároveň výrazně omezena při podnikání a nakládání se svým majetkem, a to

38) čl. 6 odst. 4 GDPR

39) čl. 6 odst. 1 písm. b) GDPR

40) čl. 6 odst. 1 písm. c) GDPR

41) § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích;

43) čl. 6 odst. 1 písm. e) GDPR

44) viz ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích

45) čl. 6 odst. 1 písm. f) GDPR

46) čl. 6 odst. 1 písm. a) GDPR

Kategorie účelů	Právní titul	Stručný popis
Účely, k nimž GDPR nevyžaduje souhlas	splnění právní povinnosti [čl. 6 odst. 1 písm. c) GDPR]	činnost orgánů obce, činnost zastupitelstva, rady a starosty, činnost komisí rady a výborů zastupitelstva, činnost obecního úřadu jako zaměstnavatele, činnost obce jako daňového a účetního subjektu, povinnosti obce jako zadavatele veřejných zakázek, informační povinnosti obce
	veřejný zájem [čl. 6 odst. 1 písm. e) GDPR]	zpracování při výkonu veřejné moci v agendách dopravy, financí a majetku, krizového řízení, kultury, obrany, podnikání, regionálního rozvoje, sociální politiky, spravedlnosti, školství, územního plánování, veřejných zakázek, všeobecné (vnitřní) správy, zdravotnictví, zemědělství a životního prostředí zejména při výkonu přenesené působnosti
	oprávněný zájem [čl. 6 odst. 1 písm. f) GDPR]	ochrana práv obce (ochrana reputace a dobrého jména obce, ochrana obecního majetku, výkon dalších práv a právních nároků, vymáhání a prodej pohledávek), bezpečnost a ochrana života a zdraví občanů obce, transparentnost a efektivita obecního úřadu, ochrana dětí, sociálně slabých a osob omezených na svéprávnosti, ochrana životního prostředí a zajištění trvale udržitelného rozvoje, komunitní život městské části a vnitřní potřeby fungování obce
	plnění smlouvy [čl. 6 odst. 1 písm. b) GDPR]	plnění smluv, kdy obec je smluvní stranou, tj. zejména dodavatelsko-odběratelské vztahy, pracovněprávní vztahy a nájemní vztahy
	životně důležitý zájem	zcela mimořádné zpracování související s ochranou života a zdraví občanů a třetích osob
Účely, k nimž GDPR vyžaduje souhlas	souhlas [čl. 6 odst. 1 písm. a) GDPR]	zcela výjimečná zpracování, o kterých jsou občané vždy předem a zcela konkrétně informováni (účast obce na vědeckém či akademickém projektu, rozsáhlé zveřejňování fotografií v tištěných médiích), některé dotační tituly, informační kanál obce
Marketingové a propagační účely	oprávněný zájem [čl. 6 odst. 1 písm. f) GDPR]	zpracování na základě zpravodajské licence, oprávněný zájem spočívající v propagaci společenských, kulturních, uměleckých, vzdělávacích a sportovních akcí obce, činnost obecního zpravodaje, publikace reportážních fotografií a audiovizuálních děl
	souhlas [čl. 6 odst. 1 písm. a) GDPR]	některé z propagačních aktivit mohou vyžadovat souhlas, např. přímý marketing (informace o podomním prodeji), publikace profilových fotografií a audiovizuálních děl, které nemají reportážní charakter, či publikace osobních údajů na sociálních sítích, kde dochází k profilování

zejména zákonem o obcích a zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“).

Při následujících činnostech dochází ke zpracování osobních údajů jednak úředních osob a dalších oprávněných osob na straně obce, jednak jednotlivých občanů a třetích osob. Jde o činnosti, které je obec povinna vykonávat a ke zpracování osobních údajů za těmito účely tedy nevyžaduje souhlas subjektů údajů. Jedná se o:

- **Činnost orgánů obce** – činnost zastupitelstva, rady, starosty, činnost komisí rady i výborů zastupitelstva vyžadují zpracování celé řady osobních údajů na podkladech pro jednání těchto orgánů, jakož i na jejich výstupu (zápisy, usnesení apod.).
- **Činnost obce jako zaměstnavatele** – pracovněprávní vztah je zejména smluvním vztahem. Toto zpracování tak souvisí se zpracováním, které je nezbytné pro plnění smluvních povinností, byť některé povinnosti nemají smluvní povahu, ale výhradně zákonnou (např. povinnost hradit za zaměst-

nance zdravotní pojištění). Obec zpracovává také údaje o uchazečích o zaměstnání, tedy údaje, jejichž zpracování ještě není kryto existující smlouvou, ale jednáním, které má vést k uzavření smlouvy.

- **Činnost obce jako daňového a účetního subjektu** – jelikož je obec vybranou účetní jednotkou podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“) musí vést účetnictví. Obec zároveň není pouze příjemcem daní, ale také daňovým subjektem. Při plnění všech účetních a daňových povinností ovšem dochází ke zpracování mnoha osobních údajů, zejména těch uvedených na daňových dokladech.
- **Činnost obce jako zadavatele veřejných zakázek** – zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) stanoví pro obec celou řadu právních povinností, při kterých dochází ke zpracování osobních údajů zájemců o veřejné zakázky i třetích osob, např. členů výběrové komise.

- **Informační povinnosti obce** – jelikož je obec veřejným subjektem, který nakládá s veřejnými financemi, je vázána celou řadou právních předpisů za účelem zvýšení transparentnosti veřejné správy. Jedná se zejména o povinnost plynoucí za zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (dále jen „zákon o registru smluv“).
- **Výkon orgánu veřejné moci** – obec není pouhým adresátem právních povinností, ale je rovněž orgánem veřejné moci, který na dodržování povinností v celé řadě lidských činnosti sám dohlíží.

Činnost orgánů obce

V rámci **zasedání zastupitelstva** obce či **schůzí rady** obce mají členové zastupitelstva obce, jakož i zaměstnanci obce k dispozici řadu materiálů, které obsahují i osobní údaje. Např. při žádosti o přidělení sociálního bydlení obsahují žádosti informace o sociálních poměrech žadatele, jeho věk, rodinný a zdravotní stav apod. K těmto materiálům mohou mít přístup i členové komisí rady a výborů zastupitelstva, kteří nemusí být nutně zastupiteli, ale určité informace potřebují pro svou vlastní práci a rozhodovací činnost. Proto jim mohou být osobní údaje rovněž poskytnuty, a to ze strany zastupitelů nebo zaměstnanců obce.

Účelem zpracování osobních údajů je zde ovšem vlastní činnost obce a poskytování informací o činnosti obce, nikoli informování veřejnosti o individuální situaci osob, jejichž osobní údaje jsou předmětem jednání. Tomuto účelu je také podřízen způsob zpracování osobních údajů. Zákonem zpracování osobních údajů pro účely uveřejňování materiálů před a po zasedání jednotlivých orgánů obce je dána ve výjimečných případech (zejména tam, kde je naplňováno právo na svobodný přístup k informacím) tím, že se jedná o zpracování nezbytné pro splnění právní povinnosti svěřené obci⁴⁷ nebo nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci obcí.⁴⁸

Členové všech zmíněných orgánů (zastupitelstvo obce a jeho výbory, rada obce a její komise) by měli být poučeni o tom, že **pokud jsou jim předávány osobní údaje, pak s nimi musí nakládat v souladu s účelem, pro který jim byly poskytnuty.** Obec členy těchto orgánů nemusí nutně zavazovat písemnou povinností mlčenlivosti, neboť ta vyplývá z čl. 5 odst. 1 písm. b) GDPR a členové orgánů o ní mají být poučeni. Pokud člen zastupitelstva tuto mlčenlivost poruší, vystavuje se sám riziku žaloby na ochranu osobnosti pro spáchání civilního deliktu⁴⁹, popř. trestního stíhání pro trestný čin neoprávněné nakládání s osobními údaji⁵⁰.

Obec má dále povinnost alespoň sedm dní před zasedáním zastupitelstva zveřejnit na své úřední desce a rovněž na webových stránkách **informaci o navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva.** Jednotlivé body programu je vhodné formulovat tak, aby se v nich **nevyskytovaly žádné osobní údaje** (až na výjimečné případy hodné zvláštního veřejného zájmu).

O průběhu zasedání zastupitelstva pořizuje obec zápis, který je uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. Občan obce má

právo nahlížet⁵¹ do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva. Ačkoli žádný právní předpis nestanoví povinnost tento zápis plošně uveřejňovat, z důvodu transparentnosti tak mnoho obcí činí. **Zápis z jednání zastupitelstva** se uveřejňuje na webových stránkách obce na základě právního titulu oprávněného zájmu, který spočívá ve zvýšení transparentnosti obecního úřadu a veřejného zájmu, který spočívá v možnosti občanů kontrolovat činnost orgánů, zaměstnanců a představitelů obce. **Zveřejněný zápis ze zastupitelstva ovšem podléhá anonymizaci.** Výjimku opět tvoří případy, kdy je ke zveřejnění informací obsahujících osobní údaje dán oprávněný nebo veřejný zájem, a to nejen u výsledků výběrových řízení, uzavřených majetkových transakcí obce, ale např. i v takových případech, kdy určitá osoba vystoupí na jednání zastupitelstva.

22.10 Oprávněný zájem obce na zpracování osobních údajů

Zpracování, které je nezbytné pro účely oprávněných zájmů⁵², je rovněž velmi častou kategorií zpracování a může rovněž souviset se všemi agendami obce (doprava, školství, podnikání apod.). **Obec nicméně není oprávněna využívat tento právní titul při plnění úkolu orgánu veřejné moci⁵³,** tzn. při výkonu přenesené působnosti. **Právní titul „oprávněný zájem“ je tak využíván zejména v samostatné působnosti.**

Mezi oprávněné zájmy obce lze řadit následující zájmy a hodnoty:

1. **Ochrana práv obce** – ochrana reputace a dobrého jména obce, ochrana obecního majetku, výkon dalších práv a právních nároků, vymáhání a prodej pohledávek.
2. **Bezpečnost a ochrana života a zdraví občanů obce** – z důvodu ochrany majetku, života a zdraví může rovněž dojít ke zpracování osobních údajů.
3. **Transparentnost a efektivita obecního úřadu** – často dochází k informování občanů i nad rámec zákonných povinností.
4. **Ochrana dětí, sociálně slabých a osob omezených na svéprávnosti** – v rámci sociální politiky obce lze považovat za oprávněný zájem rovněž ochranu dětí, sociálně slabých a osob omezených na svéprávnosti. Při práci s osobními údaji těchto osob je nutná obezřetnost, neboť jsou často velmi citlivé povahy.
5. **Ochrana životního prostředí a zajištění trvale udržitelného rozvoje** – trvale udržitelný rozvoj je takový způsob rozvoje lidské společnosti, který uvádí v soulad hospodářský a společenský pokrok s plnohodnotným zachováním životního prostředí. Mezi hlavní cíle udržitelného rozvoje patří zachování životního prostředí budoucím generacím v co nejméně pozmeněné podobě. Za účelem ochrany

47) dle čl. 6 odst. 1 písm. c) GDPR

48) dle čl. 6 odst. 1 písm. e) GDPR

49) podle § 82 odst. 1 a násl. občanského zákoníku

50) ve smyslu ustanovení § 180 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

51) § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích

52) v souladu s čl. 6 odst. 1 písm. f) GDPR

53) viz čl. 6 odst. 1 in fine GDPR

životního prostředí a zajištění trvale udržitelného rozvoje může rovněž dojít ke zpracování osobních údajů, např. v souvislosti s problematikou komunálního odpadu, místními poplatky či třeba ochranou zvířat. Osobní údaje mohou být využívány za účelem potírání jednání, které poškozuje životní prostředí či naopak při aktivitách, které propagují ochranu životního prostředí.

6. Komunitní život městské části – v zájmu obce může být se pochlubit úspěchy svých občanů, stejně tak jako připomínat jejich důležité životní okamžiky, např. vítání občanů či jubilejní narozeniny seniorů.

7. Vnitřní potřeby fungování obce – osobní údaje mohou být zpracovávány zaměstnanci obce v rámci vnitřních potřeb fungování obecního úřadu v informačních systémech obce; slouží také pro činnost rady, jejích komisí, zastupitelstva a jeho výborů, pokud tyto orgány samosprávy potřebují osobní údaje pro své rozhodování (např. v případě prodeje obecního majetku); některé případy zpracování jsou pokryty zvláštními zákony či výkonem veřejné moci, nicméně může dojít i ke zpracování na základě tohoto oprávněného zájmu, který spočívá pouze ve zvýšené efektivitě fungování úřadu a jejích orgánů.

Související předpisy

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně jednotlivců v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů
- zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

Literatura a užitečné odkazy

- www.mvcr.cz/gdpr
- <https://www.uoou.cz/gdpr-obecne-narizeni/ds-3938/p1=3938>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

GDPR – co to pro naši obec a obecní úřad znamená?

Zkratka GDPR (angl. General Data Protection Regulation) znamená v češtině obecné nařízení o ochraně osobních údajů, jedná se o novou právní regulaci Evropské unie. Celý název nařízení zní následovně: „Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů“.

Jelikož se jedná o nařízení, o kterém lze obecně říci, že je přímo aplikovatelné pro jednotlivce v rámci celé Evropské unie, platí, že jsou jednotlivé články nařízení přímo závazné pro všechny, tedy i pro obce. Z velké části GDPR nahradilo obsah dosavadní právní úpravy ochrany osobních údajů v České republice, tj. zákona o ochraně osobních údajů. Zbytková úprava týkající ochrany osobních údajů, a to zejména postavení Úřadu pro ochranu osobních údajů a další nutná ustanovení s tím související, vč. drobných odchýlení, je upravena novým zákonem.

Všechny obce bez ohledu na velikost ze zákona povinně zpracovávají velké množství osobních údajů, tedy GDPR se vztahuje na všechny obce bez rozdílu. Zpracovávají je rovněž v rámci samostatné působnosti, například v souvislosti s vítáním občánků, rozesíláním sms zpráv a e-mailů o novinkách obce atp. Obec dle zákona o ochraně osobních údajů zpracovává osobní údaje, tudíž je správcem nebo zpracovatelem osobních údajů. GDPR tuto koncepci nijak zásadně nezměnilo.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1107>

Může funkci pověřence pro ochranu osobních údajů vykonávat i zaměstnanec obce zařazený do obecního úřadu?

Ano, pověřencem může být i osoba, která je zaměstnancem obce/města zařazeným do obecního/městského úřadu a jeho pracovní náplň ani postavení v rámci úřadu by nemělo být z tohoto pohledu limitující.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2771>

Obec by ráda zřídila obecní zpravodaj, ve kterém mimo jiné bude oznamovat svatby, narozené děti, výročí, jubilea a úmrtí občanů. Je toto bez dalšího možné?

Úřad pro ochranu osobních údajů zaujal v této věci stanovisko, podle něž považuje za přípustné, jestliže jsou ve společenských rubrikách, např. „Blahopřejeme jubilantům naší obce“ nebo „Vítáme nové občánky naší obce“ v určitém měsíci i bez souhlasu zveřejněna pouze jména a příjmení bez jakýchkoliv dalších údajů. Pokud se obec pouze pro tuto formu ocenění významné životní události rozhodne, mělo by jít v případě blahopřání seniorům o významná životní jubilea, nikoli o každoroční zveřejňování jmen a příjmení v měsíci narození bez souhlasu jejich nositelů. K zveřejňování dalších údajů, např. věku, data narození, části obce, je však nutné, aby obec disponovala souhlasem subjektu údajů či zákonného zástupce.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=1330>

23 Elektronizace veřejné správy

Mgr. Radim Rouč

Úřad, to už dávno není jenom budova plná úředníků, za nimiž osobně dochází občané vyřizovat své záležitosti. Prozíraví představitelé samosprávy vědomí si toho, že právě jejich městské a obecní úřady jsou všeobjímajícími institucemi vyřizujícími většinu běžných záležitostí obyvatel, již delší dobu pracují na tom, aby poskytované služby byly přívětivé, vstřícné, moderní a s jakousi přidanou hodnotou. Dlouho se tak dělo poněkud živelně, kdy předpisy příliš prostoru pro vylepšení nedovolovaly. A tak se alespoň zavádělo online objednávání k úředníkům, spouštěly se videopřenosy ze zastupitelstev, umožňovalo se průběžné sledování stavu podané žádosti, vyrozumívali se žadatelé o tom, že mají občanský průkaz připravený k vyzvednutí apod. Věci, které nikdo výslovně neukládal, ale které ti, kteří pochopili veřejnou správu jako službu veřejnosti, dělali rádi s cílem usnadnit spoluobčanům život. Doba se naštěstí změnila a ve volebním období, pro něž jste získali zastupitelský mandát, by mělo dojít k vcelku převratným změnám na poli elektronizace veřejné správy jako celku.

Základem pro tuto přeměnu veřejné správy je dvojice zákonem mladých právních předpisů: zákon o právu na digitální službu¹ a tzv. zákon DEPO².

23.1 Právo na digitální službu

Úprava práva na digitální služby se myšlenkově inspirovala ve Skandinávii a zavádí povinnost státu veškeré své služby poskytovat i v elektronické podobě – tedy v případě, že je to fakticky možné. Například sňatek tímto způsobem uzavřít nepůjde. Rovněž stanoví, že občané nadále nebudou muset dokládat údaje, kterými stát jako celek disponuje a může si je tedy obstarat sám, což klade na všechny orgány veřejné moci značné nároky z hlediska nastavení jednotného způsobu komunikace mezi jednotlivými systémy. V souvislosti s touto úpravou byla rovněž zavedena možnost elektronicky prokázat identitu občana pomocí tzv. bankovní identity, zjednodušeně řečeno pomocí údajů, které většina z nás využívá k přístupu do elektronického bankovníctví.



Základní registry³

Stát už od roku 2010 shromažďuje velké množství údajů v tzv. základních registrech. Jedná se o čtveřici databází (registr osob, registr obyvatel, registr územní identifikace, adres a nemovitostí, registr práv a povinností), které shromažďují základní informace o právních subjektech, obyvatelích, území atd. Problematické je, že ačkoliv stát těmito informacemi disponuje, příliš je dosud nepropojuje, resp. pracuje s nimi jen v dílčích oblastech. To by se mělo díky zákonu o právu na digitální službu změnit, neboť orgány veřejné moci dostanou povinnost (ale vlastně i právo) s těmito informacemi průřezově pracovat.

23.2 DEPO

Změnový zákon DEPO provádí myšlenku elektronizace veřejné správy více v praktické podobě, a to úpravou více než 160 souvisejících právních předpisů. Jeho dopady směřují z velké části především do útrob fungování úřadů, nicméně zčásti se projevují i přímo ve vztahu k občanům, ať už například rozšířením okruhu osob, jimž jsou zřizovány datové schránky anebo pro někoho jistě zajímavou novou povinností pro orgány veřejné moci, tj. aby veškeré údaje (které nepodléhají utajení ani nejsou jiným způsobem chráněny) publikovaly ve formátu otevřených dat, což umožní jejich další využití.

- 1) zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby
- 2) zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci
- 3) zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech

Zavádění elektronizace je plánováno postupně, v horizontu několika let, nicméně nepochybně, že příslušní pracovníci vašeho obecního či městského úřadu už si s touto věcí jistě lámou hlavu a pracují na ní.

K čemu toto teoretické povídání na úvod? Ačkoliv to tak nemusí zvenku působit (a skutečně to tak asi nepůsobí), jsou to změny pro českou veřejnou správu vpravdě revoluční a jejich význam je nedocenitelný. Jsou totiž provedeny správným způsobem a jdou tím správným směrem. V **první řadě připravují samotnou infrastrukturu elektronizace, legislativní oporu, požadavky na vzájemnou propojenost jednotlivých systémů, prokazování identity** apod. Bez tohoto „podvozku“ by jakékoliv pokusy o posun veřejné správy do 21. století byly předem odsouzeny k zániku. Proto je jedinečně dobře, pokud vy jako volení zástupci, budete tento proces podporovat, a to včetně schvátování potřebných finančních prostředků, aby i váš úřad měl na čem stavět a veřejná správa ve vámi spravované obci šla s dobou. Jmile vznikne zmíněná infrastruktura, možnosti jejího využití jsou veskrze široké.

23.3 Portál občana

Vstupní bránou k elektronickým službám veřejné správy je Portál občana. Jedná se o místo, které po ověření identity (datovou schránkou, elektronickou občankou či bankovní identitou) nabídne na jednom místě všechny dostupné služby, které aktuálně úřady nabízejí. Bez strukturálních změn, které přinesou výše zmíněné právní předpisy, se v tuto chvíli stále jedná spíše jen o ochutnávku věcí příštích, nahlédnutí na to, jaké by to jednou mohlo být, spravovat své úřední záležitosti se státem z domova. Nicméně už dnes lze v Portálu občana nalézt řadu užitečných služeb, například informace o držených dokladech, informace (i historické) z registru vozidel, náhled do katastru nemovitostí, informace o stavu bodového konta řidiče a některé další. Portál je koncipován jako modulární a rozšiřitelný prostor, do něž lze zařazovat další a další služby, v závislosti na tom, co legislativa dovolí. Rovněž umožňuje správu přiřazené datové schránky a odesílání (prozatím) omezeného okruhu podání. Jednou z nejnovějších a nejzajímavějších služeb je možnost elektronicky požádat o nový řidičský průkaz – to už je praktická ukáзка toho, kam bychom jednou měli ve veřejné správě dospět.

Speciálním druhem portálu je připravovaný **Portál stavebníka**. Půjde o vstupní bod do digitalizovaného stavebního řízení, od něhož si Ministerstvo pro místní rozvoj slibuje zjednodušení a zrychlení procesu povolování staveb. Stavebníci budou v tomto portálu moci činit úkony ve vztahu ke stavebnímu úřadu elektronicky, budou moci sledovat stav, v němž se jejich řízení nachází, budou upozorňováni na důležité události v rámci řízení a budou si moci procházet dostupné údaje o historii jednotlivých staveb. Bude rovněž možné předkládat projektové dokumentace v elektronické podobě, což bylo dosud značně obtížné a často zcela nemožné, vzhledem k limitům datových schránek.

Městský portál

Z pohledu představitele územní samosprávy je nesmírně zajímavá možnost přidat do Portálu občana funkce **městského portálu**. Samo město si totiž může vytvořit vlastní portálové řešení a propojit je s **Portálem občana**. **Tím se opět rozšíří nabídka služeb „pod jednou střechou“ a město samotné nemusí řešit problematiku typu ověřování identity občana**. To vše vyřeší „velký“ portál. Chcete občanům města či obce nabídnout možnost elektronicky komunikovat, činit podání prostřednictvím elektronických formulářů, sledovat stav jejich zpracování, poskytnout přehled poplatků, které by měl občan uhradit a umožnit jim je zaplatit platební kartou? Městský portál, postihující služby v působnosti města propojený s celostátním Portálem občana je tou správnou cestou. Pokud se po ní rozhodnete vydat, počítejte nicméně s tím, že tak jako se stát rozhodl vybudovat infrastrukturu pro poskytování elektronických služeb, tak bude muset, byť v řádově menším měřítku, učinit i vaše město. Náročnost záleží na konkrétních okolnostech, nicméně i v podmínkách městského úřadu musí dojít k propojení jednotlivých systémů (spisové služby, správy financí, dalších agendových systémů), aby nabízené služby fungovaly smysluplným způsobem.

Populární základní elektronické služby

Mezi elektronickými službami, obvykle poskytovanými městy a obcemi, je několik nejdůležitějších. Patří mezi ně:

Online objednávání na úřad – zcela zásadní (a už i základní) služba, která klientům úřadu umožní si návštěvu naplánovat na konkrétní čas a vyhnout se tak časově neohrazenému čekání. Neexistuje agenda, na kterou by se objednávat nedalo. Čím širší nabídka je, tím lepší. Dostupné časy je vhodné nejprve otestovat ve zkušebním provozu a ponechat nadále prostor pro neobjednané. Možná je i kombinace se sledováním aktuální vytíženosti jednotlivých pracovišť. Ideální je systém propojit s elektronickým kalendářem úředníka, který zároveň ohlídá jeho dostupné časy. V případě žádanějších agend, kde se tvoří fronty, je nezbytné systém kombinovat s vyvolávacím zařízením, které objednaným (i neobjednaným) klientům vydává pořadová čísla.

Elektronické formuláře na webu – v kombinaci s ověřením identity pomocí Portálu občana nabízí momentální vrchol české veřejné správy, a sice úplné elektronické podání, které zcela eliminuje papírovou formu a fyzickou návštěvu úřadu. Ale ani papír není sám o sobě k zahození, protože alespoň umožní připravit si formulář doma a na úřadě se zbytečně nezdržovat.

Platby kartou (mobilem, hodinkami) – další ze samozřejmostí dnešní doby, která se však úřadům často vyhýbá. Nejednou od nich vedení úřadu odrazuje představa souvisejících finančních nákladů, které „půjdou za městem“. Nicméně poplatky za provedené transakce nejsou zásadní a za komfort občanů rozhodně stojí. Vyšší úroveň je „městský e-shop“, který umožní z domova přes platební bránu uhradit například poplatky za psa, odpady apod.

Videopřenosy ze zastupitelstva – mohou být provozovány jako živý přenos z jednání nebo anonymizovaný záznam z jednání, v ideálním případě obojí. Zvyšují transparentnost

počinání města, v některých případech zvyšují i zájem veřejnosti o dění v obci. Rozhodně zvyšují aktivitu zastupitelů. Osvědčilo se přenos neumístovat pouze na web města, ale například i na jeho facebookový profil.

Geoportál města – podceňovaná, nicméně nesmírně přínosná služba s téměř neomezeným potenciálem pro rozvoj. Lze rozdělit na veřejnou a interní část (pro potřeby úřadu). Umožňuje zveřejnit územní a regulační plány ve vysoké kvalitě, ale jde v něm například i evidovat a v mapě zobrazovat závazná stanoviska památkové péče, polohu laviček, provedené revize jednotlivých dětských hřišť apod. Systém nicméně bude fungovat pouze v případě, že se o něj bude příslušný pracovník systematicky starat a podporovat jeho využívání napříč úřadem. Kouzlo totiž tkví v aktuálnosti dat.

Rozklikávací rozpočet – elektronický rozpis rozpočtu, uveřejněný na webu města, umožňující návštěvníkům prozkoumat v různém stupni detailu hospodaření města. Data jsou čerpána přímo z ekonomického softwaru úřadu. Některé systémy nabízí i zveřejnění jednotlivých faktur, pak už záleží jen na představitelích města, do jakého detailu chtějí informace zveřejňovat. Podporuje transparentnost a pomáhá předejít zbytečným dotazům.

Hlášení závad – centrální a systémové řešení, které umožní směřovat připomínky občanů na ta správná místa (a ke konkrétním pracovníkům) roztríděná podle kategorií. Funguje zpravidla v prostředí webové stránky a mobilní aplikace. Vstřícné gesto, které usnadní úřadu práci a potěší občany.

23.4 Jak to bude fungovat

Jak bude elektronická veřejná správa v praxi vypadat? Obsah zůstane zachován, změní se jen způsoby, jak ho bude možné docílit. V okamžiku, kdy i při vzdáleném (elektronickém) kontaktu dokážeme bez pochybností ověřit identitu protistrany a pak nic nebrání tomu, aby občan vůči úřadu činil úkony takové, jaké by mohl provést například na přepážce. V tuto chvíli není cílem nahradit elektronicky například ústní jednání v situacích, kdy je to nezbytné, ale logicky se nabízí cesta umožňující činit elektronicky veškerá písemná podání, a to v plnohodnotné podobě, tj. bez nutnosti je například doplňovat vytištěné. Pojdme si to ukázat na konkrétních případech.

Už jsme hovořili o řídicím průkazu. Tento systém byl na naše poměry pokrokový už i dříve, a sice tím, že dokázal využít vaši fotografii, evidovanou v registru obyvatel. Pokud byla fotografie aktuální, objevila se i na vašem novém průkazu. Zde se elektronizace nabízí sama, tak proč nutit občana chodit na úřad, když od něj nepotřebujeme žádné další údaje. Aktuálně tedy stačí kliknout, vybrat si úřad, na němž si chci nový průkaz vyzvednout a je hotovo. Potenciálním rozšířením tohoto systému je možnost doručení vyhotoveného průkazu přímo na zvolenou adresu.

Chcete-li podat žádost o povolení zvláštního užívání komunikace, opět není důvod tak neučinit elektronicky. Proč nosit na úřad dopis s náčrtem, když totéž lze odeslat z domova, pokud prokážete identitu žadatele? Rozhodnutí úřadu vám následně doputuje do datové schránky a věc je vyřešena.

Jedním z dalších užitečných projevů elektronizace veřejné správy je digitalizace daňového řízení, konkrétně portál *Moje daně*, který umožňuje například komunikovat s finanční správou či podávat elektronicky daňová přiznání, a to opět bez nutnosti papírové formy.

23.5 Stinné stránky elektronizace

Elektronizace s sebou nicméně nese i jisté stinné stránky, resp. problémy, na které je třeba myslet a počítat s nimi. Jedním ze základních je průkaznost elektronické zprávy v čase, resp. doba platnosti elektronického podpisu. Ta není neomezená a je proto nutné dobře volit řešení, jak elektronické dokumenty dlouhodobě uchovávat. Protože jsme v duchu ještě všichni fixováni na papírovou formu, jako první řešení nás pochopitelně napadne si elektronický dokument vytisknout, nicméně takový výstup nemá žádnou právní závaznost. Na trhu nicméně existují komerční řešení, která se o zprávy umějí dlouhodobě postarat. S jejich archivací v běžném množství pomůže i Portál občana. Pochopitelně zcela zásadní je tato problematika pro úřady samotné. Ty musejí o dokumenty pečovat podle zákona o archivnictví⁴ a souvisejících předpisů, a proto na péči o digitální dokumenty vynakládají nemalé prostředky. Nicméně to je věc, která souvisí s digitalizací jejich práce a nemá smysl nad ní žehrat.

V neposlední řadě v souvislosti s elektronizací veřejné správy vyvstává důležitost tzv. kyberbezpečnosti, tj. ochrany elektronických systémů před zásahy zvenčí.⁵ Opět se ovšem nejedná o principálně nic nového, neboť tak jako zamykáme budovy úřadů, aby se do nich nedostali nenechavci, chráníme nyní i naše moderní systémy.

Pokud však trváte na tištění elektronických dokumentů a chcete, aby si uchovaly závaznost elektronického originálu, musíte se vydat cestou tzv. autorizované konverze. Jedná se o proces, kdy autorizované pracoviště kontaktního místa veřejné správy (CzechPoint) ověří, že elektronický dokument (ověřený elektronickým podpisem, příp. datová zpráva) a tištěná kopie jsou shodné, což potvrdí otiskem razítka a podpisem. Ale upřímně – takto lze postupovat v jednotlivých případech, rozhodně to není řešení systémové. Pro úplnost je na místě dodat, že autorizovaná konverze funguje i opačným směrem, kdy dokáže tištěný dokument digitalizovat s platností originálu.

23.6 Pár slov závěrem

Co uvést závěrem? Přes nadšené vyznění předcházejícího textu je třeba mít neustále na paměti základní premisu, že veřejná správa je službou veřejnosti. V přípravě je mnoho dalších

4) zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů

5) § 4 odst. 1 zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti): „Bezpečnostním opatřením se rozumí souhrn úkonů, jejichž cílem je zajištění bezpečnosti informací v informačních systémech a dostupnosti a spolehlivosti služeb a sítí elektronických komunikací 1) v kybernetickém prostoru.“

projektů, od elektronizace matrik přes elektronizaci Sbírký zákonů až například po myšlenky na digitalizaci voleb. Elektronizace nicméně není cílem veřejné správy, ale toliko jejím prostředkem. Je na úrovni krásně a funkčně vybavené budovy úřadu, kde jsou záležitosti občanů vyřizovány bez zbytečných překážek typu rozlámané dlažby, zaseklých dveří, rozbitého výtahu a do chodby prosakujících toalet. Vždy ale půjde pouze o nástroj, který tak jako vždy v minulosti i budoucnosti bude záviset na kvalitě, fundovanosti a vstřícnosti pracovníků, kteří ji vykonávají. Neupínejte se tedy proto na elektronizaci jako

na zázračné řešení toho, aby úřad zničehonic začal fungovat bezchybně a veřejnost si ho jenom pochvalovala. Tak jako je třeba pro elektronizaci vybudovat technickou infrastrukturu, je třeba myslet i na infrastrukturu lidskou. Pokud elektronické podání doputuje k frustrovanému, demotivovanému nebo nekvalifikovanému úředníkovi, bude úplně lhostejné, jak snadno ho bylo možné odeslat, když výsledek bude tristní. Mysleme tedy na naše zaměstnance, kolegy, úředníky i neúředníky a věnujme jim stejnou péči a nadšení, jako elektronizaci. Jedno bez druhého nemůže nikdy fungovat.

Související předpisy

- zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby
- zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů
- zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech
- zákon č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci
- zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
- zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti)

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Může mít obecní úřad úředních desek několik?

Podle správního řádu se pro orgány územního samosprávného celku zřizuje jedna úřední deska. Neznamena to však, že se musí nutně jednat o jedinou rozměrnou tabuli, může se jednat fyzicky o několik desek a tyto desky je pak třeba považovat za součást oné jediné úřední desky. S ohledem na účel desky a právní jistotu občanů či adresátů listin na úřední desce musí být tyto části umístěny/uspořádány tak, aby zejména nevznikaly pochybnosti o tom, z kolika částí se úřední deska skládá a kde jsou umístěny. Pro všechny části samozřejmě platí, že musí být nepřetržitě a veřejně přístupné.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=255>

Po jak dlouhou dobu musí být dokumenty na elektronické úřední desce dostupné? Musí být součástí elektronické úřední desky archiv?

Obce mají povinnost zřídit úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup (elektronická úřední deska). Poté, co je dokument odstraněn z úřední desky, lze je též odstranit i z elektronické úřední desky. Dobu, po kterou musí být konkrétní dokumenty na úřední desce zveřejněny, jsou vždy stanoveny právním předpisem (tím, který jejich zveřejnění ukládá).

Obci není ani stanovena povinnost mít v rámci elektronické úřední desky dostupný archiv dříve zveřejněných dokumentů.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3378>

V jaké formě musí být požadované informace poskytnuty?

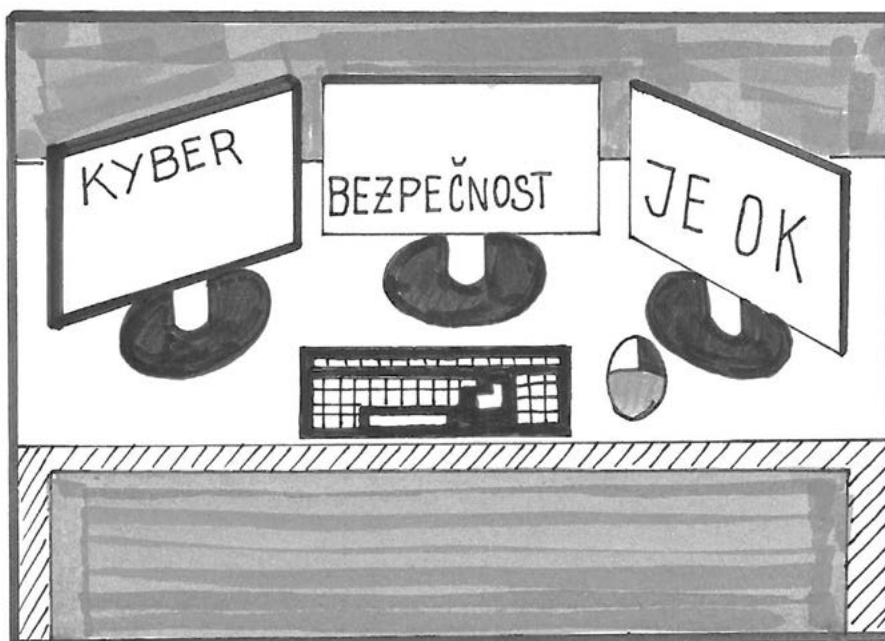
Informace má být poskytnuta ve formátech a jazycích podle obsahu žádosti, záleží proto na vůli žadatele, jakou podobu informace preferuje. Obec coby povinný subjekt ale není povinna měnit formát nebo jazyk informace, jestliže by pro ní představovalo nepřiměřenou zátěž, a poskytne informaci ve formátu a jazyce, ve kterém byla vytvořena. Zákonem o svobodném přístupu k informacím je v ustanovení § 4a odst. 1 preferováno elektronické poskytování informací, a proto pokud je to možné a žadatel nepreferuje jinou podobu poskytovaných údajů, měl by povinný orgán informaci poskytnout elektronickou cestou.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=225>

24 Kybernetická a informační bezpečnost

Ing. Aleš Špidla

Promořenost naší společnosti informačními a komunikačními technologiemi (ICT) a tím i naše závislost na nich neustále roste. Už je velmi těžké najít obor lidské činnosti, kde bychom se s těmito technologiemi nesečkali. To se týká i obcí, a to o to výrazněji, čím více se prosazuje elektronizace veřejné správy e-government. Zvykli jsme si na tyto technologie tak, že je za sebe necháme rozhodovat, řídit stroje, technologické procesy, auta, zdravotnickou techniku a mnoho dalšího. Jenže abychom se na ně mohli spolehnout, musíme technologie a procesy, ale také informace a systémy dobře zabezpečit. A k tomu slouží kybernetická a informační bezpečnost. V následujících odstavcích se na tuto disciplínu podíváme v širších souvislostech. Dozvíme se něco o legislativě a také o tom, jak se chovat bezpečně a obezřetně v kyberprostoru, který je zmíněnými technologiemi, systémy, procesy, informacemi a také lidmi tvořen.



nost není otázkou zákonů, je otázkou pudu sebezáchovy“. A je jedno, jestli se jedná o jednotlivce, firmu, úřad, stát nebo společenství států postavené na jakémkoliv základě (NATO, EU apod.).

24.1 Úvod do kybernetické a informační bezpečnosti

Nejdříve je nutno vyvrátit mýtus, že je kybernetická a informační bezpečnost (někdy také KIB) pouze záležitostí odborníků na ICT nebo specialistů na kybernetickou a informační bezpečnost. Opak je pravdou. Je to záležitost úplně všech, protože tyto technologie a jejich služby používáme všichni, a je jedno, jestli doma nebo v práci. Vždy musíme mít na paměti, že kyberprostor (pro většinu běžných uživatelů představovaný internetem) není prostorem absolutního dobra a absolutní svobody. Ano, poskytuje nám pohodlí při rozhodování, poskytuje vzdělání, kulturu, zábavu, komunikaci napříč celým světem a mnoho dalších příjemných věcí. Je ale také rejdištěm kriminálních živelů, kyberšpionů, podvodníků a zuřil zde kybernetické války. Proto je nutné systémy a informace chránit a neustále se v tom zdokonalovat, protože druhá strana je vždy o krok napřed. Zlepšovat se musíme jak v úrovni technologií, tak hlavně v úrovni povědomí uživatelů o kybernetické a informační bezpečnosti. Což je s ohledem na medializované případy úspěšných kybernetických útoků téměř samozřejmostí.

Další rozšířený mýtus je ten, že kybernetickou a informační bezpečnost musí řešit jen ty instituce, které spadají pod zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti. Tak to ale není. Moje motto je „Kybernetická a informační bezpeč-

24.2 Kybernetická a informační bezpečnost v souvislostech

Považuji za velmi důležité uvést obecné souvislosti, protože bez nich si nelze uvědomit závažnost situace, a tím i nutnost se kybernetické a informační bezpečnosti věnovat a dostat ji do povědomí podobně jako např. chování na silnici.

24.2.1 Souvislost rozhodovací

Nejprve si řekněme, co to jsou **informace**. Podle jedné z definic jsou to přesná a včasná data, která mají svojí specifikaci a jsou organizována za účelem prezentace v takovém kontextu, který dává smysl a význam. Jejich cílem je zvýšení porozumění a snížení nejistoty. Informace mají svojí důležitost, jelikož dokáží ovlivnit chování, rozhodování nebo výsledky. Co to v praxi znamená? Že informace sníží naši nejistotu (respektive zvýší naši jistotu) při rozhodování. Představte si, že chcete přejít na druhou stranu ulice, vyhodnotíte informaci, že na semaforu svítí zelená, a tedy se rozhodnete ulici přejít. Doporučuji se pro jistotu podívat, jestli se na vás neřítí auto s nezodpovědným řidičem. Takže jste se rozhodli na základě informací. A teď si představte, že ten semafor řídí počítač. A někdo, ať už úmyslně nebo neúmyslně, změnil nastavení tak, že vy i ten řidič máte zelenou. Oba jste se rozhodli správně, ale na základě špatných informací. Podívejme se na obrázek,

Obr. č.1 Od dat k rozhodnutí



kteřý názorně ukáže cestu od dat k rozhodnutí (tento obrázek mimo jiné ilustruje, o čem celá informatika je).

Na obrázku vidíme znázorněnou cestu, kterou urazí data až k rozhodnutí. Představte si stroj, u kterého potřebujete řídit otáčky. Data, to je počet otáček za minutu. Data jsou ovšem ve tvaru nul a jedniček, takže nám nic neřeknou. Proto ty nuly a jedničky potřebujeme interpretovat (přeložit) tak, abychom z nich udělali smysluplnou informaci. Teď už víme, že se jedná o otáčky motoru s jakousi hodnotou, např. 1 000 otáček za minutu. Musíme je dát ovšem do nějakého kontextu. V zásadě to znamená vědět, jestli je počet otáček dobrý, nebo špatný, a jestli je máme snížit, nebo zvýšit. Takže se musíme rozhodnout. A proč to dávám do souvislosti s kybernetickou a informační bezpečností? Protože v každé části zobrazeného řetězce se dají data zfalšovat nebo podvrhnout a tím fatálně ovlivnit rozhodnutí. A je jedno, jestli se rozhoduje člověk, nebo počítač.

Z praxe: Zařízení pro obohacování uranu v Íránu bylo napadeno virem Stuxnet (zlí jazykové tvrdí, že to byl výsledek spolupráce USA a Izraele). Virus způsobí to, že dispečeri na řídicím pracovišti dostali na monitory informaci, že otáčky centrifug jsou v pořádku, a to i přes to, že je virus zvýšil nad kritickou mez. Na základě této falešné informace přijali fatální rozhodnutí – nedělat nic. Cca 1 000 centrifug bylo fyzicky zničeno a íránský jaderný program se v podstatě zastavil.

V kybernetické a informační bezpečnosti je nutno zajistit tři základní parametry. DŮVĚRNOST – to znamená, že do systému, k jeho službám, k informacím se dostane jen ten, kdo na to má oprávnění, kdo to potřebuje ke své legitimní práci. V případě Stuxnetu došlo jednoznačně k narušení důvěrnosti. Ten virus tam prostě neměl co dělat. Dalším parametrem je INTEGRITA – ta znamená, že ten, kdo má oprávnění, se může na informace, služby a systémy spolehnout, že jsou správné. Což v případě Stuxnetu také splněno nebylo. A posledním parametrem je DOSTUPNOST – ten, kdo má oprávnění, se k informacím dostane v čase, ve kterém je potřebuje ke své práci. Dispečeri se sice k informacím dostali, ale ty byly falešné.

Z praxe: V Benešovské nemocnici zaútočil ransomware (program, který se dostane do počítačů a zašifruje všechna data; kybergangsteři, kteří to způsobí, potom požadují výkupné za obnovení provozu). Nemocnice byla totálně paralyzována a škody dosáhly výše kolem 70 milionů korun. Který z výše uvedených parametrů byl narušen? Nebudu vás napínat, všechny tři. Důvěrnost – ten virus tam neměl co dělat, integrita – data byla změněna, dostupnost – lékaři se nemohli dostat k dokumentaci pacientů a nemohli léčit.

24.2.2 Souvislost motivační

Zde si vysvětlíme, proč to útočníci dělají. Co je vede k tomu, že páchají takové škody a ohrožují životy lidí? První a základní odpověď je, protože to jde a vyplatí se to. Je nasnadě, že se jednotlivé motivace můžou kombinovat, např. kybernetická špionáž za peníze apod.

Peníze

V kyberzločinu se ročně protočí více peněz než v obchodu s drogami. Současný odhad je kolem 3 bilionů dolarů ročně. A roste to. Kybergangsteři používají různé techniky, jak k penězům přijít. Nejvýnosnější jsou v současné době nelegální e-shopy, které tvoří zhruba 50 % z celkových výnosů. Bavíme se o těch e-shopech, kde si něco objednáte, zaplatíte a nic vám nepříjde, nebo přijde něco jiného. Na dalším místě žebříčku jsou krádeže informací, duševního vlastnictví, výsledků výzkumů apod. Na trhu s informacemi jsou jedněmi z nejdražších zdravotnické záznamy – až 5 000 USD za kus. Když si uvědomíme, že i celebrity a politici chodí k lékaři, je ta cena pochopitelná. Samozřejmě sem patří i již zmíněný ransomware.

Z praxe: V Singapuru došlo k odcizení 1 500 000 zdravotnických záznamů. Nakonec bylo zjištěno, že kyberzloději hledali informace o zdravotním stavu premiéra.

Hacktivismus

Slovo hacktivismus je složeno ze slov hacking a aktivismus. Zde jde například o vyjádření politických postojů nebo nesouhlasu s nějakým jednáním cestou hackerského útoku na příslušnou instituci. V poslední době je asi nejznámější aktivita skupiny Anonymous v souvislosti s válkou na Ukrajině. Typické pro hacktivistické útoky je to, že se útočníci přiznají a svou motivaci vysvětlí. Nejčastějším používaným typem útoku je tzv. DDoS. Zde se jedná o zahlcení serverů oběti takovým množstvím dotazů, že se servery zhroutí. Je to, jako by vám 1 000 lidí položilo různé otázky ve stejnou vteřinu a všichni chtěli okamžitou odpověď.

Konkurenční boj

Ani konkurenční boj neopomíná možnosti hackerských útoků. Jde zde o to zpochybnit kvalitu konkurenční firmy a tím zabrat její místo na trhu. Nejhorší je, že útoky lze koupit za pár dolarů, aniž byste byli odborníky. Stačí objednat a zaplatit.

Z praxe: Jedna nejmenovaná firma A poskytuje služby ve větším městě v rámci dopravní infrastruktury. Její konkurence firma B, pomocí kybernetického útoku narušila funkčnost firmou A spravovaných zařízení s cílem znevěrohodnit firmu A a dostat se na její místo na trhu.

Kybernetická špionáž

Zde je v zásadě jedno, jestli se jedná o špionáž v rámci konkurenčního boje nebo stát versus stát. Často to provádějí tzv. státem podporovaní aktéři. To jsou hackerské skupiny, které řídí nebo podporuje stát. Techniky jsou stejné. Je nutno zmínit, že se tak děje ve spolupráci s „klasickými“ zpravodajskými službami. Zajímavý byl nárůst útoků s cílem získat zdravotnické informace, které vedl stát (nebo státem podporovaní aktéři) proti zdravotnickým zařízením jiného státu.

Kybernetické války

Kyberprostor se stal 5. válečným prostorem vedle země, vody, vzduchu a vesmíru. Tak to vnímá NATO. Nárůst kybernetických útoků na kritickou infrastrukturu v rámci války na Ukrajině to jen dokazuje. Armády už mají své jednotky kybernetické obrany. U nás je to Vojenské zpravodajství, které má i kompetenci kybernetického protiútoku.

Zmíněné jsou zde jen základní motivace kybernetických útočníků, protože rozsah kapitoly více nedovoluje.

24.3 Legislativa

Co se týká kybernetické a informační bezpečnosti, Česká republika disponuje speciální legislativou, reprezentovanou již zmíněným zákonem č. 181/2014 Sb.,¹ o kybernetické bezpečnosti (ZoKB) a nejpodstatnější navazující vyhláškou č. 82/2018 Sb.,² o kybernetické bezpečnosti (VoKB), která je k zákonu prováděcím předpisem. Na zákon navazují i další vyhlášky, ale pro obce je nejpodstatnější ta právě zmíněná, protože poskytuje návod, jak ke kybernetické a informační bezpečnosti přistoupit, jak ji zavést, řídit a rozvíjet. A to i přesto, že obce zatím pod zákon o kybernetické bezpečnosti nespádají. Neboť jak už bylo řečeno, spoléhat na to, že pod zákon nespádáme, je cestou do pekla. Hackerům je totiž úplně jedno, jestli oběť pod zákon spadá nebo ne. A vězte, že pro ně neexistují malé cíle. Regulátorem kybernetické a informační bezpečnosti je Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost³ (NÚKIB), který kromě toho, že kontroluje dodržování ZoKB ze strany osob povinných, tak vyvíjí intenzivní osvětovou činnost a vydává řadu metodických materiálů, které pomáhají všem institucím právě v zavádění, řízení a rozvíjení kybernetické a informační bezpečnosti, a to bez ohledu na jejich zákonnou povinnost v této oblasti. To, že obce pod ZoKB nespádají, už nebude mít dlouhého trvání. V souvislosti s novelou evropské směrnice o bezpečnosti sítí a informací (známá též jako NIS 2) je připravována i změna národní legislativy, která podle dosavadních diskusí zahrne pod ZoKB i obce s rozšířenou působností (ORP). To znamená, že dopad legislativy kybernetické bezpečnosti se výrazně zvětší. Co ale s menšími obcemi? Možná by stálo za to, aby kraje poskytovaly ORP

i ostatním obcím kybernetickou a informační bezpečnost jako službu. To je ale varianta na zvážení. Jaké praktické dopady bude mít nutnost zavedení kybernetické a informační bezpečnosti na obce? Ať už bude zvolena kterákoliv varianta – každá obec sama za sebe, služba obcím ze strany ORP, z kraje nebo centrálně (zatím docela sci-fi představa), je zřejmé, že každá obec k této problematice bude muset zodpovědně přistoupit. NÚKIB vydal dokument Minimální bezpečnostní standard⁴, který popisuje v intencích VoKB, jaká opatření z pohledu kybernetické a informační bezpečnosti zavést. Jeho velkou nevýhodou je to, že je poměrně rozsáhlý (46 stran) a předpokládá, že řadu pojmů už čtenář zná. Zmíněný dokument lze využít tam, kde existuje vůle a tým odborníků, který jej dokáže uvést do praxe. A je jedno, jestli se jedná o zaměstnance, nebo externí firmy, které tyto činnosti zajišťují jako službu.

24.4 Praktická realizace z pohledu obce

V první řadě bychom si měli přestat lhát, že se nás tato problematika netýká. Týká. Z této sebereflexe jasně vyplývá, že se kybernetickou a informační bezpečností obec bude chtít zabývat.

24.4.1 Zmapování situace

To musí vycházet především z analýzy rizik. Není třeba se tohoto pojmu lekat. Tato analýza vychází z otázky „Co se stane, když...?“. Je zřejmé, že výpadek evidence poplatků za psy reputaci obce výrazně neohrozí, výpadek komunikace s registrem vozidel nebo řidičů už generuje vysoké reputační riziko a pochybnosti občanů o důvěryhodnosti reprezentace obce. Proto je důležité vytvořit si katalog klíčových služeb poskytovaných občanům (služeb, které jsou určeny jako zákonná povinnost obce apod.). V této souvislosti je velmi důležité mít jasno o vlastní informační a komunikační infrastruktuře a jejím zabezpečení, neboť na správném a bezpečném fungování informační a komunikační infrastruktury je závislé poskytování klíčových služeb. Co to znamená? Mít zdokumentováno (i graficky), jaké technologie jsou v obci používány, kde jsou umístěny a kdo je spravuje. Zde je podstatné mít vytvořenou i komunikační matici s kontakty na odborníky, kteří jsou nejen správci technologií, ale i systémů. Dále je podstatné mít jakýsi katalog informačních systémů, které obec používá pro svoji činnost. A ten musí být vytvořen s velkou péčí. Nespoléhejte na to, co nosí „ajťáci“ v hlavách. Při tvorbě tohoto katalogu se bez nich neobejdete a je velmi těžké je k tomu přesvědčit, ale věřte mi, že v případě výpadků je to velmi důležitý podklad pro úspěšný návrat k normálnímu stavu. Do tohoto katalogu zahrňte všechny systémy (aplikace), které používáte

1) zákon. č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti (ZoKB)

2) vyhláška č. 82/2018 Sb., o kybernetické bezpečnosti (VoKB)

3) www.nukib.cz

4) <https://www.govcert.cz/cs/regulace-a-kontrola/podpurne-materialy/>

a které vaše klíčové služby podporují. Od evidence poplatků za psy, přes ekonomické informační systémy až po komunikaci s centrálními registry. A stanovte si u nich priority, tzn. v jakém pořadí a v jakých časech má být jejich činnost po výpadku obnovena. Je zřejmé, že evidence poplatků za psy má nižší prioritu než matrika jako systém, kde jsou krátké zákonné lhůty.

Z praxe: Úřad městské části Praha 5 se stal cílem hackerského útoku. Díky tomu, že měl zpracován tzv. DRP (Disaster recovery plan – plán obnovy po výpadku), se s touto situací dokázal vyrovnat v téměř zázračně krátké době 9 dnů.

24.4.2 Bezpečnostní opatření

Udělejte si jasno, jaká bezpečnostní opatření máte zavedena, a porovnejte to s tím, co o nich říká VoKB nebo Minimální bezpečnostní standard. VoKB hovoří o organizačních opatřeních a technických opatřeních. Jedním z organizačních opatření je vytvoření jasného obrazu o situaci. Aktuální opatření si přiměřeně popište, nemusí to ale být dokumenty o desítkách stran. Důležitá je jejich vypovídací hodnota a aby byl obraz jasný a zřetelný. Ruku v ruce s tím jde obraz o technických opatřeních, tedy o tom, jaké používáte bezpečnostní technologie (antiviry, firewally apod.). Pokud si vytvoříte pravdivý obraz o vašich aktuálních opatřeních, potom můžete vytvořit plán zavádění opatření, ve kterém si stanovíte postup, jak identifikované nedostatky odstranit. Doporučuji vaše zjištění porovnávat s požadavky VoKB nebo s Minimálním bezpečnostním standardem, který stejně z VoKB vychází.

Mějte také přehled o svých dodavatelích a mějte je zavázané smlouvou, ve které bude mít podchycenou i úroveň jimi poskytovaných služeb (SLA – servis level agreement). Taková smlouva např. říká, v jakých časech musí dodavatel reagovat na výpadek nějaké služby a do kdy musí být výpadek odstraněn. I to vzejde z analýzy rizik. Nespolehejte na kamarády, kteří „umí s počítači“. I zde platí, že musíte mít komunikační matici s aktuálními kontakty.

Nezapomeňte vedle zavedení organizačních a technických opatření na vzdělávání uživatelů. Ti jsou největší hrozbou pro kybernetickou a informační bezpečnost každé instituce. A útočníci na to spoléhají. I ve zmíněné benešovské nemocnici došlo k tomu, že nepoučený uživatel kliknul na zavirovanou přílohu škodlivého e-mailu (tzv. phishing) a malér byl na světě. Na závěr této kapitoly uvádím jakési desatero (ono je těch bodů víc) toho, co by měl každý uživatel vědět o tom, jak se nechovat. Je to ten úplný základ, se kterým by se měl seznámit každý zaměstnanec hned při nástupu. Toto seznámení musí být prokazatelné stejně jako BOZP. Doporučuji typicky do tří měsíců doplnit a prohloubit e-learningovým kursem NÚKIB Dávej kyber⁵, který je zcela zdarma a pokrývá celou problematiku kybernetické a informační bezpečnosti na uživatelské úrovni. O absolvování dostane uživatel certifikát, který je pro jeho zaměstnavatele důkazem o tom, že byl poučen, což může hrát svoji roli při řešení sporů po uživatelem způsobené škodě.

Velmi důležité je také vzdělávání IT specialistů a bezpečnostních specialistů. I tady lze využít e-learningový kurs z díl-

ny NÚKIB Šéfuj kyber⁶. Pokud jsou to externisté, požadujte od nich prokázání příslušné kvalifikace. To, že je to baví, nestačí.

Nelze v rozsahu tohoto dokumentu probrat detailně všechna bezpečnostní opatření, proto uvádím pro vaši orientaci jejich seznam s velmi stručnými komentáři. Detailní popis najdete v části druhé, hlavě I. VoKB⁷. Při zavádění mějte vždy na paměti princip přiměřenosti, který by měl odpovídat velikosti obce a také rozsáhlosti její informační a komunikační infrastruktury. Je zřejmé, že obci I. typu stačí evidence základních informací o tom jaké, kde a kým mají spravované informační systémy, na této úrovni spíše aplikace. Často se jedná o jeden až dva počítače, které spravuje externí specialista v rámci správy takovýchto systémů pro více menších obcí. To znamená, že investice do zajištění kybernetické a informační bezpečnosti jsou na odpovídající (minimální) úrovni s reflektováním faktu, že i přesto má být úroveň zabezpečení maximálně možná. Jiná situace je u větších obcí nebo měst. Zde se vedení obce může opřít o tým odborníků s technologickým zázemím na daleko vyšší úrovni. Přiměřenost vyplývá z analýzy rizik, kterou si každá obec musí vyhodnotit, byť i na úrovni mentálního cvičení, tedy zamyšlení. Také úroveň a hloubka této analýzy se odvíjí od velikosti obce a velikosti její informační a komunikační infrastruktury. Je také dobré si uvědomit, že celá řada zmíněných opatření (někdy i všechna) se dá koupit jako služba. U každého opatření uvádím hypertextový odkaz na příslušný paragraf VoKB.

24.4.3 Bezpečnostní opatření s komentáři

24.4.3.1 Organizační opatření

Systém řízení bezpečnosti informací⁸ – (někdy také ISMS – Information security management system)

Zavedením tohoto opatření si obec vytvoří dokumentaci ke své informační a komunikační infrastruktuře, zavede řízení rizik, stanoví si cíle bezpečnosti, vytvoří bezpečnostní dokumentaci apod.

Řízení aktiv⁹

Aktivum je to, co má pro obec hodnotu. V oblasti informačních aktiv pracujeme s dvěma kategoriemi – primární aktiva (zde se jedná o služby a informace) a podpurná (hardware, software, technologie, budovy, zaměstnanci, jejich znalosti atd.). Je tedy důležité vědět, které to jsou, a znát jejich důležitost s ohledem na chod obce. Zde je navýsost důležitá dokumentace.

Řízení rizik¹⁰

Jak už bylo řečeno, řízením rizik lze identifikovat problematická místa. Co se týká metodiky, doporučuji se řídit přílohou

5) <https://osveta.nukib.cz/course/view.php?id=67>

6) <https://osveta.nukib.cz/course/view.php?id=92>

7) VoKB

8) § 3 VoKB

9) § 4 VoKB

10) § 5 VoKB

již zmíněné VoKB. Je velmi důležité s výstupy analýzy rizik pracovat a zavést opatření pro zmírnění jejich dopadu. V šuplíku jsou k ničemu. Řízení rizik je jediná cesta, jak opatření zavést efektivně bez zbytečně vysokých nákladů. Nemá cenu korunovou hodnotu chránit milionovým opatřením a naopak. S řízením rizik souvisí i příslušná dokumentace (viz VoKB).

Doporučuji se zaměřit na rizika:

- ohrožení života a zdraví,
- finanční ztráty (např. sankce za neplnění zákonných povinností, náklady na odstranění následků kybernetického útoku apod.),
- ohrožení reputace obce a její reprezentace,
- neplnění zákonných povinností apod.,
- která souvisí s ochranou práv a svobod občanů obce (GDPR – téma, které je řešeno v předchozí kapitole).

To znamená vyhodnotit, že pokud dojde k výpadku některé služby, podporované správnou funkčností informační a komunikační infrastruktury, která rizika hrozí a jaký to bude mít dopad na chod obce, služby poskytované občanům, komunikaci s centrálními systémy atd.

Organizační bezpečnost¹¹

Zde je důležité zajistit integraci systému pro řízení bezpečnosti informací do všech procesů v obci, a to opět v přiměřené míře. Tento bod je také o identifikaci osob, které se budou kybernetickou a informační bezpečností zabývat z hlediska své funkce, a tím pádem se za její stav budou zodpovídat vedení obce. Nutno si však uvědomit, že za tuto oblast vždy zodpovídá statutár.

Bezpečnostní role¹²

Tam, kde to dává smysl nebo to určuje ZoKB, jsou bezpečnostní role vytvořeny a jsou jim přiděleny odpovídající kompetence. Tento bod se týká spíše větších obcí. Bezpečnostní role jsou typicky manažer kybernetické bezpečnosti, architekt kybernetické bezpečnosti, garant aktiva a auditor kybernetické bezpečnosti. Tyto role lze zajistit externím subjektem jako službu.

Řízení dodavatelů¹³

Toto je velmi důležitý bod, protože stále narážíme na to, že obce jsou v područí svých dodavatelů a smlouvy jsou postaveny tak, že vyhovují spíše jim než obcím. Proto doporučuji věnovat zvýšenou péči těmto smlouvám a při jejich tvorbě se inspirovat VoKB, kde naleznete i doporučený obsah takovéto smlouvy a návod, jak obecně k dodavatelům přistupovat.

Bezpečnost lidských zdrojů¹⁴

Toto opatření už jsem částečně zmínil výše a týká se vzdělávání jak uživatelů, tak i IT administrátorů a bezpečnostních specialistů. Také hovoří o nutnosti kontrolovat dodržování pravidel kybernetické a informační bezpečnosti z jejich strany.

Řízení provozu a komunikací (elektronických)¹⁵

Obsahem tohoto opatření jsou povinnosti, které obec plní při zajištění bezpečného a spolehlivého provozu informační

a komunikační infrastruktury. Jsou to např. práva a povinnosti administrátorů, postupy pro obnovení chodu po výpadku, spojení na kontaktní osoby a další.

Řízení změn¹⁶

Každá významná změna (např. instalace nové verze aplikace) by měla být plánována, měla by jí předcházet analýza rizik, měla by být testována (v testovacím prostředí) a samozřejmě dokumentována.

Řízení přístupu¹⁷

Přístup ke všem prvkům informační a komunikační infrastruktury musí být řízen tak, aby byla zajištěna jejich ochrana. Důležité je nastavit přístupová oprávnění podle skupin a rolí, v žádném případě ne na základě známosti. Je zřejmé, že paní účetní bude mít přístup k jiným systémům a s jinou úrovní oprávnění než administrátor.

Akvizice, vývoj a údržba¹⁸

V tomto opatření si obec stanoví požadavky na bezpečný vlastní vývoj aplikací, jejich testování a údržbu. Velmi problematické je tzv. šedé IT, kdy se v informační a komunikační infrastruktuře neřízeně provozují aplikace, které často bez jakýchkoliv pravidel přistupují k citlivým údajům. Zavedením těchto opatření by se měla minimalizovat rizika z toho plynoucí.

Zvládání kybernetických bezpečnostních událostí a incidentů¹⁹

Tímto opatřením si definujete, jak postupovat v případě, že se děje něco, co by chod informační a komunikační infrastruktury mohlo ohrozit (událost), nebo už ohrozilo (incident). Tedy jak to poznat (detekce), vyhodnotit a zvládnout tuto situaci.

Řízení kontinuity činnosti²⁰

Tímto opatřením jsou definovány parametry a nastavení procesu, který se spustí např. po výpadku některého ze systémů. Souvisí s nastavením jejich priorit, definuje do kdy a v jakém pořadí má být chod systému obnoven a co je nutno vykonat pro to, aby tyto parametry byly dodrženy.

Audit kybernetické bezpečnosti²¹

VoKB stanoví, kdo a v jakých intervalech provádí audit kybernetické bezpečnosti. Toto opatření se týká spíše větších obcí, nicméně i menší obec by měla mít aktuální přehled o tom, jak na tom s kybernetickou a informační bezpečností je.

11) § 6 VoKB

12) § 7 VoKB

13) § 8 VoKB

14) § 9 VoKB

15) § 10 VoKB

16) § 11 VoKB

17) § 12 VoKB

18) § 13 VoKB

19) § 14 VoKB

20) § 15 VoKB

21) § 16 VoKB

24.4.3.2 Technická opatření

Fyzická bezpečnost²²

Fyzická bezpečnost je důležitým prvkem kybernetické a informační bezpečnosti, neboť se týká zabezpečení jejích prvků (hlavně technologií) před odcizením, fyzickým poškozením apod. I zde je důležité vycházet z analýzy rizik, aby byly prvky fyzické bezpečnosti nastaveny přiměřeně. Aby např. běžná místnost (např. kancelář), nebyla zabezpečena stejně jako serverovna.

Bezpečnost komunikačních sítí²³

Toto opatření definuje, jaké principy a technologie mají být pro zabezpečení komunikačních sítí použity. Pozor, nejedná se o použití technologií konkrétních výrobců.

Správa a ověřování identit²⁴

Zde jsou uvedeny parametry, které má splňovat nástroj pro ověřování identit (tzv. IDM – Identity management).

Řízení přístupových oprávnění²⁵

I zde jde o definici parametrů nástroje pro řízení přístupových oprávnění, který zajistí to, že role mají různé úrovně oprávnění. Většinou to technologicky řeší výše uvedený nástroj pro ověřování identit.

Ochrana před škodlivým kódem²⁶

Toto opatření říká, že musí být použit nástroj pro ochranu před škodlivým kódem. Ve velmi velkém zjednodušení si pod tímto nástrojem lze představit antivir. Toto opatření říká, kde všude má být nasazen, co všechno má chránit, že má být aktualizován apod.

Zaznamenávání událostí informačního a komunikačního systému, jeho uživatelů a administrátorů²⁷

Toto opatření popisuje parametry nástroje pro zaznamenávání událostí (tzv. logů), ze kterých lze vyhodnotit co, kdy, kdo a kde v informační a komunikační infrastruktuře dělal. Tyto záznamy jsou velmi důležité pro vyšetřování bezpečnostních událostí a incidentů.

Detekce kybernetických bezpečnostních událostí²⁸

Toto opatření popisuje parametry nástroje, který dokáže detekovat kybernetické bezpečnostní události (např. pokus o průnik), kde všude má být nasazen, co všechno má detekovat. Typicky se jedná o systém pro detekci průniku, resp. pokusu (IDS - Intrusion detection system) a systém pro prevenci průniku (IPS - Intrusion prevention system).

Sběr a vyhodnocování kybernetických bezpečnostních událostí²⁹

Opět se jedná o použití nástroje, jaké má splňovat parametry, co sbírat a vyhodnocovat, tak aby se dalo vyhodnotit, k jakým kybernetickým událostem došlo, v jakých časech, na kterých zařízeních apod. Až po možné zjištění příčiny události. Těch nástrojů je celá řada, typicky se jedná o SIEM (Security Information and Event Management). Nelze je zde všechny

vyjmenovat, protože se jedná o poměrně pokročilé technologie, jejichž podrobný popis přesahuje rámec této příručky.

Aplikační bezpečnost³⁰

Toto opatření mimo jiné říká, kdy provádět penetrační testování důležitých prvků informační a komunikační infrastruktury, jak zabezpečit aplikace atd.

Kryptografické prostředky³¹

Toto opatření také definuje parametr kryptografických prostředků, kde je nasazovat a jak je spravovat.

Zajišťování úrovně dostupnosti informací³²

Dostupnost informačního a komunikačního systému pro splnění cílů kontinuity činností (viz výše) spočívá v zajištění odolnosti informačního a komunikačního systému vůči kybernetickým bezpečnostním incidentům, které by mohly snížit jeho dostupnost, a to zabezpečením všech důležitých technických aktiv informačního a komunikačního systému, a to například redundancí těchto aktiv (například jejich zdvojením, vybudováním záložního datového centra). Způsob vyplyne z analýzy rizik.

24.5 Co nedělat

Zde uvádím ty nejzákladnější zásady kybernetické a informační bezpečnosti, které by měl každý uživatel znát. Praxe ukázala, že s těmito zásadami by měl být každý nový uživatel prokazatelně seznámen už při nástupu do zaměstnání (než poprvé položí ruce na klávesnici svěřené techniky).

1. Používejte služební zařízení (zejména PC a Notebook) pouze k plnění svých služebních nebo pracovních povinností, v souladu s účelem, ke kterému je zařízení určeno.
2. Neprovádějte jakékoliv neoprávněné zásahy do operačního systému nebo software (např. instalaci vlastního SW, změna konfigurace).
3. U informací rozlišujte osoby nebo skupiny osob, komu jsou určeny nebo mohou být poskytovány s ohledem na jejich citlivost.
4. Pečlivě si chraňte svá zařízení před odcizením či zneužitím a přístupové údaje před jejich odhalením a zneužitím. Nepoužívejte služební e-mailovou adresu ani služební heslo pro externí webové služby. Přístupové údaje (zejména heslo nebo PIN) si nikam nepoznamenávejte (např. na papír, do diáře či telefonu). Nevyužívejte stejné přístupové údaje k více účtům, aplikacím či zařízením. Je nutné používat

22) § 17 VoKB

23) § 18 VoKB

24) § 19 VoKB

25) § 20 VoKB

26) § 21 VoKB

27) § 22 VoKB

28) § 23 VoKB

29) § 24 VoKB

30) § 25 VoKB

31) § 26 VoKB

32) § 27 VoKB

bezpečná hesla a pravidelně je měnit. Dodržovat zásadu, že hesla a PINy se nikomu nesdělují.

5. Neotvírejte neznámé e-maily a zejména jejich přílohy, neotevírejte neznámé, neočekávané soubory. Soubory, které mají příponu typu exe, com, scr, pif a další mohou vést k ohrožení informačních systémů obce. Pokud se ve složce, kam se stahují soubory z webu, objeví neznámý soubor, neotevírejte ho. Může jít o infikovaný soubor, který byl bez vašeho vědomí stažen z nedůvěryhodné stránky. Oznamte tuto skutečnost prostřednictvím služby Service-Desk.
6. Nenastavujte ani nepožadujte nastavení automatického přeměrování služebních e-mailů do soukromých e-mailových schránek.
7. Dodržujte zásadu uzamčené obrazovky stisknutím kláves Win+L či využití zkratky Ctrl+Alt+Del a prázdného stolu (neponechávejte dokumenty bez dozoru volně na stole). Zamykejte zařízení (např. PC a notebook), pokud s ním nepracujete, a to zejména při odchodu z kanceláře.
8. Dbejte na zásady bezpečnosti při fyzickém přístupu do kanceláří a vyhrazených prostor. Neponechávejte v kanceláři jiné osoby bez dozoru a při odchodu kancelář vždy zamykejte. Dbejte na to, aby do vyhrazených prostor nevstupovaly neoprávněné osoby.
9. Používejte přidělená výměnná média (např. flash disk, CD, DVD) vždy zodpovědně a bezpečně. Nenechávejte je bez dozoru a pokud je to možné, tak je šifrujte. V případě nalezení neznámého výměnného média jej nepřipojujte ke svému zařízení bez předchozího prověření antivirem. Oznamte tuto skutečnost příslušným odborníkům.
10. Nesdílejte služební informace (dokumenty) cestou veřejných úložišť (Dropbox, Úschovna, Úložna apod.).
11. Nenavštěvujte nedůvěryhodné webové stránky a neklikujte na odkazy na neznámé či podezřelé webové stránky. Mezi typické znaky nedůvěryhodné webové stránky patří velké množství reklamy, vyskakovací okna, stránky měnící se bez akce uživatele, zahájení stahování bez vědomí uživatele apod. Preferujte webové stránky, které důvěrně znáte a jsou zabezpečeny protokolem https:// na začátku adresy.
12. V případě zjištění nestandardního chování aplikace, bezpečnostní události (zejména neoprávněného přístupu) nebo výskytu neznámých a nesrozumitelných jevů, nepodléhejte panice, ponechte vše, jak je, počítač nevyplínejte a nahláste tuto skutečnost příslušným odborníkům.
13. Nepožadujte po příslušných odbornících, aby vám zajistili výjimky z uvedených opatření. Jedna „vynucená“ výjimka může být právě tou útočnickem zneužitou „dírou“ do systému.

24.6 Shrnutí

Výčet výše uvedených opatření neznamená, že byste je měli aplikovat všechna. Navíc, jak už jsem uvedl, dají se zajistit jako nakupovaná služba. To, která opatření jak a kdy zavést, vyplyne z analýzy rizik, tedy odpovědi na otázku „Co se stane, když...?“. Jen je důležité se nad touto problematikou zamyslet a neignorovat ji. A neustále se ptát:

- Víme, kde co máme? (katalog informačních aktiv)
- Víme, co s čím komunikuje? (identifikované datové toky)
- Víme, jak jsme na tom se zabezpečením? (sebehodnocení)
- Známe rizika? (Víme, co hrozí, když se něco stane?)
- Víme, kdo co spravuje? (Máme přehled o správčích, a to i externích?)
- Máme kontaktní matici? (Víme komu zavolat, když se něco stane?)
- Víme, jak z průšvihů? (Máme plán, jak průšvih zvládnout?)
- Víme, kdy a s jakým výsledkem jsme si obraz o stavu kontrolovali – testovali?
- Víme, jak jsme na zjištění reagovali? (Přijali jsme nápravná opatření?)
- Máme všechno dokumentováno? (A vytištěno?)
- Jsou naši uživatelé dostatečně obezřetní? (Prokazatelně proškolení?)
- Co děláme pro to, aby byli? (Máme na to plán?)

Související předpisy

- zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti)
- vyhláška č. 82/2018 Sb., o bezpečnostních opatřeních, kybernetických bezpečnostních incidentech, reaktivních opatřeních, náležitostech podání v oblasti kybernetické bezpečnosti a likvidaci dat (vyhláška o kybernetické bezpečnosti)

Literatura a užitečné odkazy

- Minimální bezpečnostní standard – podpurný materiál pro subjekty, které nespádají pod zákon o kybernetické bezpečnosti. Dostupné z https://www.nukib.cz/download/publikace/podpurne_materiany/2020-07-17_Minimalni-bezpecnostni-standard_v1.0.pdf

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Člen zastupitelstva obce zveřejňuje neanonymizované informace, které využívá k výkonu své funkce, na internetu či jakkoliv jinak. Je to v pořádku? Lze tomu nějak zabránit?

Člen zastupitelstva obce má ze zákona [ustanovení § 82 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů] právo na veškeré informace, které souvisí s výkonem jeho funkce. Má tedy nárok i na takové informace, na které obyčejný žadatel nárok nemá a pokud by o takové informace obyčejný žadatel žádal, byly by mu poskytnuty anonymizované. S tímto výsadním postavením, které v zásadě umožňuje řádný výkon volené veřejné funkce, ovšem souvisí i větší míra odpovědnosti. Jestliže tedy následně daný člen zastupitelstva jemu poskytnuté (neanonymizované) informace poskytuje, resp. zveřejňuje, dále, činí tak na vlastní odpovědnost.

Lze tedy shrnout, že obec nemůže nikterak ovlivnit, jak člen zastupitelstva bude s poskytnutými informacemi dále nakládat (právo na poskytnutí informací mu v tomto ohledu omezit nelze). V případě, že dotčený člen zastupitelstva bude chráněné informace (obchodní tajemství, osobní údaje apod.) dále zveřejňovat, činí tak na vlastní odpovědnost, přičemž zveřejněním zákonem chráněných informací se po něm dotčené subjekty mohou dožadovat náhrady případně vzniklé újmy.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=2163>

25 Whistleblowing

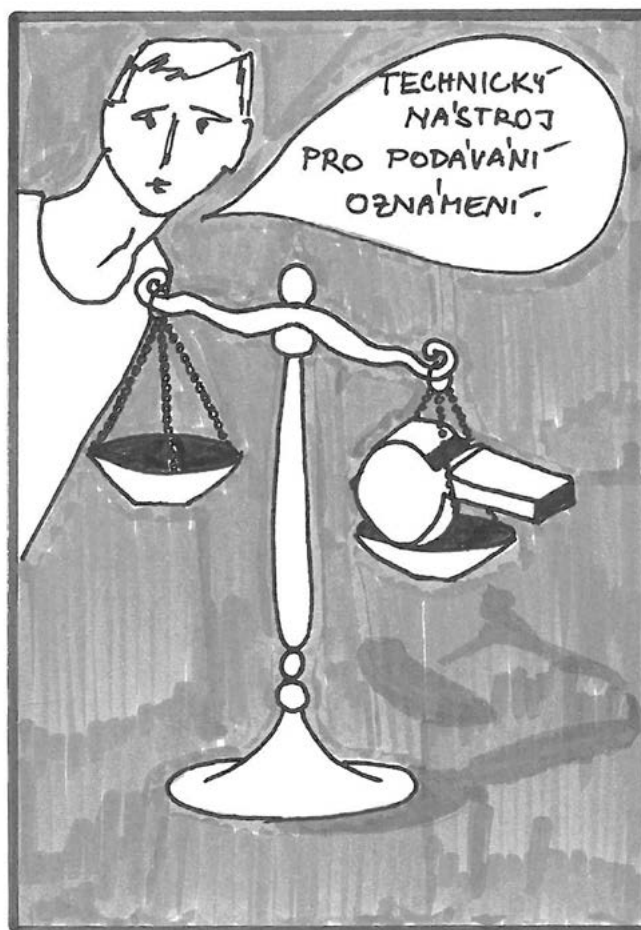
Mgr. Barbora Šváchová

K porušení či zneužití práva může docházet v jakékoli organizaci, a to bez ohledu na její velikost nebo to, zda je soukromá či veřejná. Často jsou prvními osobami, které se o takovém porušení práva dozví, zaměstnanci organizace nebo osoby, které jsou s ní v kontaktu v rámci svých pracovních činností. V případě, že se tyto osoby rozhodnou oznámit (ať už v rámci dotyčné organizace, nebo externímu orgánu) či zpřístupnit informace o protiprávním jednání, které získaly v pracovním kontextu, stanou se tzv. whistleblowery neboli oznamovatelé. A právě na oznamovatele se zaměříme v následující kapitole. Dozvíte se, co je obsahem unijní směrnice o ochraně oznamovatelů, jak je možné, že pravidla v ní stanovená je nutné dodržovat, přestože zákon o ochraně oznamovatelů zatím nebyl v České republice přijat, a jaké povinnosti z uvedené směrnice pro obce vyplývají.

25.1 Přímý účinek směrnic aneb proč je třeba dodržovat pravidla, i když chybí český prováděcí zákon

Oznamovatelé mají ze své pozice uvnitř organizace jedinečný přístup k informacím. Oznámením o porušení či zneužití práva mohou proto pomoci předejít škodám, ohrožení či poškození veřejného zájmu. Avšak pro ně samotné může být takové oznámení spojené s rizikem odvetných opatření ze strany toho, na něhož jejich oznámení míří. Podle Evropské komise 85 % pracovníků neoznámí porušení práva, s nímž se setkají, přičemž důvodem jsou zejména obavy z finančních a právních následků, které by jim mohly hrozit.¹ Právě z těchto důvodů je ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními hlavním cílem směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „Směrnice“).

Směrnice byla zveřejněna v Úředním věstníku EU již v listopadu 2019 a vstoupila v platnost v prosinci téhož roku. Členské státy měly Směrnici provést do svých vnitrostátních právních řádů do 17. prosince 2021. Nejen v České republice, ale i ve většině dalších členských států Evropské unie, jako jsou Německo či Nizozemsko, se tak do uvedeného data nestalo. To však neznamená, že směrnice v České republice neplatí a není potřeba povinnosti, které stanoví, plnit. Uplynutím transpoziční lhůty (a rovněž v případě, kdy členský stát provede ustanovení směrnice do národního práva nesprávně) totiž získává směrnice za určitých podmínek tzv. přímý účinek. V zásadě to znamená, že unijní právo může soukromým subjektům zakládat práva (a jiným subjektům ukládat povinnosti), která musejí vnitrostátní soudy a případně i jiné orgány veřejné moci chránit.



Obecně rozlišujeme přímý účinek horizontální a přímý účinek vertikální. V případě vertikálního přímého účinku se může jednotlivec práv stanovených směrnicí dovolávat vůči členskému státu a ten je povinen se řídit unijním právem v případě rozporu s právem vnitrostátním, neboť unijní právo má přednost před právem vnitrostátním. V případě horizontálního přímého účinku se pak může jednotlivec dovolávat svých práv i vůči jinému jednotlivci. Pojem „členský stát“ je potřeba chápat podle Soudního dvora EU extenzivně – nejen orgán členského státu, ale i všechny entity veřejného práva, nad kterými stát vykonává svou kontrolu.² Ve věci Fratelli³ Soudní dvůr uvedl, že ustanovení s přímým účinkem jsou povinny aplikovat všechny orgány veřejné správy, včetně decentralizovaných orgánů, jakými jsou obce.

Podmínkami, které jsou pro vyvolání přímého účinku směrnic nezbytné, jsou v souladu s judikaturou Soudního dvora

- 1) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/placeholder_11.pdf
- 2) Markéta Whelanová: Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora in Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo. - Roč. 3, (2011), č. 3, s. 74-89
- 3) Rozsudek C-103/88 Fratelli Costanzo SpA proti Comune di Milano, bod 31.

EU jasnost, přesnost a bezpodmínečnost ustanovení dané směrnice. Bezpodmínečnost se rozumí, že směrnice členským státům neponechává širokou míru uvážení nebo po nich nepožaduje další prováděcí opatření nezbytná k tomu, aby ustanovení naplnilo svůj účel.⁴ Při splnění těchto podmínek se mohou ustanovení směrnice dovolávat i soukromé osoby. V našem případě se tedy oznamovatelé mohou dovolávat ochrany, kterou jim Směrnice poskytuje bez ohledu na to, že český zákon transponující ustanovení Směrnice do českého právního řádu dosud není platný a účinný. Stejně tak platí, že povinnosti, které Směrnice ukládá mj. orgánům veřejné správy, je třeba dodržovat.

Ministerstvo spravedlnosti, které je gestorem Směrnice a autorem návrhu transpoziční legislativy, vydalo k přímé aplikovatelnosti Směrnice metodiku, která je k dispozici na webu.⁵

25.2 Hlavní prvky Směrnice

Jak již napovídá název Směrnice, jejím hlavním cílem je poskytnout oznamovatelům lepší ochranu před negativními následky oznámení. Toho chce Směrnice docílit zejména následujícími prvky:

- široce nastavená definice oznamovatele, kterým může být nejen zaměstnanec, ale také bývalý zaměstnanec či uchazeč o zaměstnání,
- ochrana oznamovatelů před propuštěním, degradováním a jinými formami diskriminace,
- Směrnice určuje konkrétní oblasti unijního práva, kterých se oznámení mohou týkat,
- oznamovatelé si mohou zvolit, zda podají oznámení prostřednictvím interního kanálu pro oznamování; pokud nebude na jejich oznámení v přiměřené lhůtě reagováno nebo pokud se domnívají, že je to ve veřejném zájmu, mohou se obrátit se svým oznámením na externí orgán pro oznamování nebo na veřejnost; ochrana je oznamovatelům poskytována ve všech případech.

V následujících řádcích si tyto prvky podrobněji rozebereme.

25.3 Působnost Směrnice, neboli koho se směrnice týká a na jaké oblasti se vztahuje

Směrnice poměrně široce stanovuje osobní působnost, když se v souladu se svým článkem 4 odst. 1 vztahuje na oznamující osoby pracující v soukromém nebo veřejném sektoru, které získaly informace o porušení v pracovním kontextu. Jde o:

- osoby, které mají status pracovníka ve smyslu čl. 45 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, včetně státních zaměstnanců,
- osoby, které mají status osob samostatně výdělečně činných ve smyslu článku 49 Smlouvy o fungování EU,
- akcionáře a osoby náležející do správního, řídicího nebo dohledového orgánu podniku, včetně nevykonných členů, jakož i dobrovolníků a placených či neplacených stážistů,

- veškeré osoby, které pracují pod dohledem a podle pokynů zhotovitelů, subdodavatelů a dodavatelů.

Směrnice však poskytuje ochranu také zaměstnancům, jejichž pracovní poměr mezitím skončil (článek 4 odst. 2 Směrnice) a uchazečům o zaměstnání, jestliže byly informace o porušení práva získány během přijímacího řízení či jiných předmluvních jednání (článek 4 odst. 3 Směrnice). Pojem „pracovník“ také zahrnuje všechny osoby pracující ve veřejném sektoru včetně státních zaměstnanců a osob v nestandardním pracovním poměru, což mohou být pracovníci na částečný úvazek, na smlouvu na dobu určitou, a dokonce i pracovníci, kteří pracují na základě smlouvy s agenturou práce. Ochranná opatření podle kapitoly VI Směrnice se také vztahují na prostředníky, tedy třetí osoby spojené s oznamujícími osobami, jež by mohly být postiženy odvetnými opatřeními v pracovním kontextu, jako jsou kolegové nebo příbuzní oznamující osoby. Vztahují se také na právní subjekty, jež oznamující osoby vlastní, pro něž pracují nebo jsou s nimi jinak spojeny v pracovním kontextu (článek 4 odst. 4 Směrnice). Chráněny jsou rovněž osoby, které podají oznámení anonymně, ale jejich identita byla odkryta a následně byly postiženy odvetnými opatřeními.

Z praxe: Ochrana oznamovatelů podle Směrnice se vztahuje např. na neuvolněné členy rady města, zastupitele, členy kontrolního a finančního výboru zastupitelstva města, členy komise rady městských částí či členy odborných komisí.

Je třeba zdůraznit, že Směrnice chrání pouze ty osoby, které jednájí v dobré víře. To znamená, že mají oprávněné důvody se domnívat, že oznámené informace o porušení byly v době oznámení pravdivé, a neohlašují tedy vědomě nepravdivé informace, aby svého zaměstnavatele poškodily.

Z praxe: Bývalý zaměstnanec městského úřadu, který vědomě podá nepravdivé oznámení o korupci starosty, protože se chce pomstít za své propuštění, Směrnici chráněn není.

Pokud jde o věcnou působnost, tedy to, jakých oblastí se Směrnice týká, Směrnice ve svém článku 2 odst. 1 písm. a) uvádí taxativní výčet oblastí, do nichž spadají právní akty, jejichž porušení se oznámení týká. Jsou jimi tyto oblasti:

- zadávání veřejných zakázek,
- finanční služby, produkty a trhy a předcházení praní peněz a financování terorismu,
- bezpečnost a soulad výrobků s předpisy,
- bezpečnost dopravy,
- ochrana životního prostředí,
- radiační ochrana a jaderná bezpečnost,

4) Markéta Whelanová: Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora in Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo. - Roč. 3, (2011), č. 3, s. 74-89

5) <https://justice.cz/documents/12681/776228/Methodika+EP+2/5fe-a9941-4621-41a7-b2a0-9bd7f8ad1512>

- bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat,
- veřejné zdraví,
- ochrana spotřebitele,
- ochrana soukromí a osobních údajů, bezpečnost sítí a informačních systémů.

Mimoto pod ochranu poskytovanou Směrnicí spadají také:

- oznamovatelé porušení ohrožující finanční zájmy Unie podle článku 325 Smlouvy o fungování EU a blíže upřesněná v příslušných opatřeních Unie [článek 2 odst. 1 písm. b)],
- oznamovatelé porušení týkající se vnitřního trhu podle čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, včetně porušení unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory,
- oznamovatelé porušení týkající se vnitřního trhu v souvislosti s jednáními, která porušují pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, nebo s mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která maří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob [článek 2 odst. 1 písm. c)].

Směrnice umožňuje tyto oblasti dále rozšířit. Český návrh zákona o ochraně oznamovatelů s rozšířením oblastí oproti těm uvedeným ve Směrnici počítá pouze v jednom případě, kterým je oblast daní z příjmu právnických osob.

25.4 Co je interní kanál pro oznamování a kdo má povinnost ho zavést

Naprostá většina oznámení se odehrává vnitřně v rámci dané organizace,⁶ proto je zcela zásadní ustanovit fungující interní kanál pro oznamování, který umožní pracovníkům daného subjektu oznamovat informace o porušení.

Nejprve je důležité uvést, na koho se vztahuje povinnost zavedení kanálu pro interní oznamování v rámci veřejnoprávního sektoru. Směrnice uvádí v článku 8 odst. 1, že členské státy mají povinnost zajistit, aby právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru zavedly kanály a postupy pro interní oznamování a pro přijímání následných opatření. Podle Směrnice však mohou členské státy od této povinnosti osvobodit obce s méně než 10 000 obyvateli, nebo s méně než 50 zaměstnanci. Zároveň mohou členské státy stanovit, že interní kanály pro oznamování mohou obce sdílet nebo provozovat v rámci sdružení obcí. Jak je patrné z textu těchto ustanovení, nemají přímý účinek, neboť vyžadují další kroky v právním řádu členských států. Ministerstvo spravedlnosti však potvrdilo, že i bez zákonné úpravy nemají obce s méně než 10 000 obyvateli povinnost zavádět vnitřní oznamovací kanály s přihlédnutím k interpretaci uvedených ustanovení Směrnice z hlediska jejich smyslu a účelu a ve světle připravované legislativy, která s osvobozením počítá.⁷ To platí rovněž pro příspěvkové organizace územních samosprávných celků a obchodní společnosti s majetkovou účastí těchto subjektů. Jakkoliv Směrnice umožňuje výše uvedené výjimky z povinnosti zavést oznamovací systém, taková výjimka se již netýká subjektů, které obce zřizují.

Odpovědi na další časté dotazy týkající se pravidel, které stanovuje Směrnice pro obce, ze strany Ministerstva spravedlnosti,⁸ najdete na příslušných webových stránkách.

Obce jako jediné mohou interní kanály pro oznamování sdílet nebo provozovat v rámci sdružení obcí, a to za předpokladu, že jsou sdílené interní kanály pro oznamování odlišné od příslušných externích kanálů pro oznamování a jsou na nich nezávislé. Je však třeba upozornit, že takové sdílení je možné pouze v rámci obcí, nikoli na dalších úrovních. Není tak například možné, aby obec sdílela oznamovací systém s krajem.

Interní kanály pro přijímání oznámení mají:

- být navrženy, zavedeny a provozovány bezpečným způsobem,
- chránit totožnost oznamovatele a třetích osob uvedených v oznámení,
- zabraňovat přístupu neoprávněných pracovníků.

Směrnice ponechává několik možností, jak tyto kanály vést. Mohou být vedeny jak interně, a to osobou či odborem určeným k tomuto účelu, tak externě třetí stranou.

Pokud jde o způsob oznámení, oznamující osoby by měly mít možnost podat oznámení písemně, ústně (včetně oznámení telefonicky nebo prostřednictvím jiných systémů hlasových zpráv) nebo oběma způsoby. Na žádost oznamující osoby je možné podat oznámení také prostřednictvím osobní schůzky v přiměřené lhůtě, kterou Směrnice konkrétně nestanoví (nicméně návrh zákona o ochraně oznamovatelů ji stanoví jako třicetidenní⁹). Lhůtu pro informování oznamovatele o přijetí jeho oznámení stanoví Směrnice na sedm dní od přijetí oznámení. Poté běží tříměsíční lhůta, během níž musí být oznamovateli poskytnuta zpětná vazba a kdy by měl být obeznámen především s přijatými následnými opatřeními. V případě, že oznamovatel nebyl informován o přijetí jeho oznámení, běží tato lhůta po uplynutí sedmi dní od podání oznámení. Směrnice také požaduje určení nestranné osoby či odboru pro přijímání následných opatření v návaznosti na oznámení. Tato osoba či odbor může, ale nemusí být totožná s osobou či odborem přijímajícím oznámení a je také odpovědná za komunikaci s oznamovatelem a zpětnou vazbu, případně jej může požádat o další informace.

Z praxe: Pro funkci příslušné osoby se většinou nabízí vedoucí právního oddělení či zaměstnanec personálního oddělení. Je třeba myslet na to, aby byla daná osoba dostatečně nezávislá, aby se při prošetřování oznámení nedostala do střetu zájmů a zároveň zachovávala důvěrnost.

Kromě toho mají právní subjekty v rámci interních kanálů pro oznamování ještě povinnost poskytovat srozumitelné informace o postupech pro externí oznamování jak na národní, tak na unijní úrovni.

6) Vigjilencia Abazi, Whistleblowing in the European Union 2021 Common Market Law Review Vol. 58, str. 830.

7) § 8 odst. 1 písm. a) návrhu zákona o ochraně oznamovatelů

8) <https://oznamovatel.justice.cz/nejcastejsi-dotazy-faq/>

9) § 12 odst. 1 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů

25.5 Externí kanál pro oznamování

Přestože Směrnice stanoví preferenci interních kanálů, požaduje po členských státech také zavedení kanálů externích. Těmi by měly být nezávislé a samostatné orgány pro přijímání a zpracování informací o porušení, které fungují způsobem zajišťujícím úplnost, celistvost a důvěrnost informací a bránícím přístupem neoprávněných pracovníků příslušného orgánu. Tyto orgány mají přijímat následná opatření (jsou-li potřeba), sdělovat oznamující osobě konečný výsledek šetření a případně předávat informace obsažené v oznámení příslušným orgánům, kterými budou nejčastěji policie a státní zastupitelství. Zároveň mají povinnost uchovávat informace v trvalé podobě tak, aby bylo případně možné provést další šetření.

Lhůty k informování oznamovatele jsou totožné jako v případě interních kanálů, tedy sedm dní k informování o přijetí oznámení a následně tři měsíce na poskytnutí zpětné vazby (tato lhůta však může být v řádně odůvodněných případech prodloužena na šest měsíců). Totožný je rovněž způsob oznamování. To musí být možné učinit písemně, ústně, oběma způsoby a na žádost oznamovatele také prostřednictvím osobní schůzky. Kromě přijímání oznámení a následných opatření mají příslušní školení pracovníci také informovat o postupech pro oznamování všechny osoby, které projeví zájem, a poskytovat zpětnou vazbu oznamovateli včetně možnosti vyžádat si od něj další informace.

Český návrh zákona o ochraně oznamovatelů počítá s tím, že tímto samostatným a nezávislým orgánem bude Ministerstvo spravedlnosti. Dle důvodové zprávy k uvedenému návrhu zákona by však variantně mohlo jít i o součást Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

25.6 Zveřejňování

Směrnice poskytuje ochranu také osobám, které oznámení zveřejní, avšak tato ochrana je navázána na splnění několika podmínek. Zveřejnění oznámení je možné, pokud oznamující osoba učinila své oznámení nejprve prostřednictvím interního a externího kanálu, případně pouze prostřednictvím externího kanálu, a ve lhůtě tří, resp. šesti měsíců nebylo přijato žádné vhodné opatření. Vhodnost přijatých opatření závisí na okolnostech daného případu a má být posouzena podle objektivních kritérií. Zveřejnění je dle Směrnice možné také v případě, že oznamovatel má oprávněné důvody domnívat se, že porušení může představovat bezprostřední nebo zjevné ohrožení veřejného zájmu, nebo jde-li o externí oznámení, kdy existuje riziko odvetných opatření nebo je malá vyhlídka účinného řešení porušení vzhledem ke zvláštním okolnostem daného případu.

25.7 Ochranná a podpůrná opatření

Jak již bylo uvedeno v úvodu, Směrnice poskytuje ochranu oznamujícím osobám před přímými i nepřímými odvetnými opatřeními, neboť právě tato opatření odrazují potenciální oznamovatele. Směrnice tak především zakazuje jakoukoli

formu odvetných opatření vůči oznamujícím osobám včetně hrozeb a pokusů o ně a ukládá členským státům povinnost přijmout opatření zajišťující ochranu oznamovatelů před odvetnými opatřeními. V článku 19 Směrnice uvádí jako příklad odvetného opatření mj. převedení na nižší pozici nebo nepovýšení, neposkytnutí odborné přípravy či vyžadování psychiatrického nebo lékařského vyšetření. Oznamující osoby mají mít také přístup k tzv. podpůrným opatřením, která zahrnují mj. informace a poradenství a právní pomoc.

V řízení před soudem či jiným orgánem stanovuje Směrnice tzv. obrácené důkazní břemeno, kdy ponechává na osobě, která přijala opatření vedoucí k újmě, aby prokázala, že takové opatření bylo založeno na řádně odůvodněných důvodech a nebylo odvetou za oznámení.

Oznámení nebrání, má-li oznamující osoba uzavřenou dohodu o loajalitě, dohodu o mlčenlivosti nebo jiný obdobný smluvní či právní závazek, pokud jsou informace chráněné takovým závazkem nezbytné k odhalení porušení. Odpovědnost oznamovatele je vyloučena i v případech, kdy oznámením porušil jakékoli omezení týkající se zveřejnění informací, ať už se k informacím dostal oprávněně či nikoli. Trestní, občanskoprávní ani pracovněprávní odpovědnost oznamovatele by tak neměla být založena ani v případech, kdy informace o porušení získal například přístupem k e-mailům spolupracovníka či vstupem do míst, kam nemá běžně přístup. Avšak pokud oznamující osoba získala informace nebo přístup k nim trestným činem, je odpovědná podle příslušných ustanovení unijního či národního práva.

25.8 Sankce

Stanovení výše sankcí je ponecháno na rozhodnutí členských států. Směrnice pouze obecně stanoví, že sankce mají být účinné, přiměřené a odrazující. Sankce mají postihovat fyzické a právnické osoby, které brání, nebo se snaží zabránit oznámení, přijmou proti oznamovatelům odvetná opatření či obtěžující postupy nebo poruší povinnost zachovávat důvěrnost totožnosti oznamující osoby. Sankce však mohou být uloženy i oznamujícím osobám, a to v případě, že vědomě oznámily či zveřejnily nepravdivé informace. Český návrh zákona o ochraně oznamovatelů stanoví pro takového oznamovatele pokutu maximálně ve výši 50 000 Kč.¹⁰ Za porušení povinností je možné povinným subjektům uložit pokutu v maximální výši 100 000 Kč.¹¹ Jak je uvedeno výše, český zákon o ochraně oznamovatelů dosud nevstoupil v účinnost, což znamená, že ani sankce nejsou v současné době účinné, a to i přestože transpoziční lhůta pro provedení Směrnice již uplynula.

25.9 Závěr

Závěrem zopakujeme to nejdůležitější z pohledu obcí: povinnost zavést interní kanál na ochranu oznamovatelů mají

10) § 24 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů

11) § 25 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů

pouze obce s více než 10 000 obyvateli. Kanály mezi sebou mohou na úrovni obcí sdílet. Hlavní náplní interních kanálů je přijímat oznámení a případná následná opatření a rovněž komunikace s oznamovatelem. Sankce za nedodržení povinností mohou být nejen finanční, ale především, pokud nebude k dispozici interní kanál pro oznamování, může se oznamovatel obrátit na externí oznamovací kanál nebo na média, což může mít velmi závažné důsledky.

Časté otázky

■ **Na co si dávat v praxi největší pozor?** Je třeba dbát na to, aby byl interní kanál pro oznamování dostupný opravdu všem, bezpečný, anonymní a také uživatelsky přívětivý, tak aby oznamovatel zvolil raději oznámení prostřednictvím interního kanálu a vyhnul se uveřejnění. Nezapomeňte ani

na to, že zaměstnanci a další potenciální oznamovatelé by měli být o existenci kanálu dostatečně informováni. Velmi důležité je také hlídat všechny zákonné lhůty, zejména odpovědět oznamovateli včas. V neposlední řadě je také potřeba zajistit, aby byla komunikace s oznamovatelem skutečně zabezpečená a k oznámení nemohl získat přístup někdo nepovolovaný.

■ **Jaká další rizika mohou být spojena s nezavedením interního kanálu pro oznamování?** Kromě výše uvedených pokud je asi největším rizikem to, že se oznamovatel obrátí na příslušný orgán státní správy fungující jako externí kanál pro oznámení nebo na média. Zavedení fungujícího interního kanálu pro oznamování tak může přispět k odhalení problémů včas, k ušetření finančních prostředků a především k ochraně pověsti obce.

Související předpisy

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=NLC>
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru – Posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52018DC0214>
- Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. Dostupné z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCDXFM97V>
- Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů. Dostupné z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCDXG54QV>

Literatura a užitečné odkazy

- Naomi Colvin, Bruno Galizzi and Veronika Nad: Getting Whistleblower Protection Right: A Practical Guide to Transposing the EU Directive. Dostupné z <https://whistleblowerprotection.eu/resources/>
- Metodika Ministerstva spravedlnosti k přímé aplikovatelnosti Směrnice: <https://justice.cz/documents/12681/776228/Metodika+EP+2/5fea9941-4621-41a7-b2a0-9bd7f8ad1512>
- Informace Evropské komise k ochraně oznamovatelů: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/whistleblowers-protection_cs
- <https://oznamovatel.justice.cz/nejcastejsi-dotazy-faq/>

Dotazy a odpovědi z Právní poradny pro obce

Nová směrnice o whistleblowingu – koho se týká?

Metodika Ministerstva spravedlnosti k přímému účinku ze dne 4. 11. 2021 uvádí souhrn orgánů veřejné moci jako tzv. povinných subjektů, na které se bude vztahovat přímý účinek směrnice.

Za orgány veřejné moci metodika označila státní orgány, orgány územních samosprávných celků a další veřejné instituce, jakými jsou např. veřejné vysoké školy. Metodika přitom mezi obce zahrnuje pouze takové, které mají více jak 10 000 obyvatel.

Pro úplnost dodáváme, že některé názory vztahují přímý účinek směrnice (s ohledem na znění jejího článku 8 odst. 9) také na orgány obcí s méně jak 10 000 obyvateli, resp. s méně jak 50 zaměstnanci. Ministerstvo spravedlnosti však malé obce ve své metodice nezmiňuje.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3495>

Jaké povinnosti pro obce vyplývají ze směrnice o whistleblowingu?

Hlavní povinností obcí dle směrnice bude zřídit tzv. vnitřní oznamovací systém. Jedná se o souhrn postupů a nástrojů, které obci jako povinnému subjektu poslouží k přijímání oznámení, k nákladní s ním, k ochraně totožnosti oznamovatele

a dalších osob, ale také k ochraně informací uvedených v oznámení a komunikace s oznamovatelem. Reálný chod systému obec zajistí skrze tzv. příslušnou osobu.

Za řádné fungování vnitřního oznamovacího systému přitom bude odpovídat přímo obec.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3490>

Jaké informace může oznamovatel prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému obci oznámit?

Oznamovatel může obci prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému oznámit protiprávní jednání, které porušuje právo Unie. Protiprávní jednání se přitom musí týkat jedné z 10 oblastí uvedených v čl. 2 směrnice, tedy:

- zadávání veřejných zakázek;
- finančních služeb, produktů a trhů a předcházení praní peněz a financování terorismu
- bezpečnosti a souladu výrobků s předpisy;
- bezpečnosti dopravy;
- ochrany životního prostředí;
- radiační ochrany a jaderná bezpečnosti;
- bezpečnosti potravin a krmiv, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat;
- veřejného zdraví;
- ochrany spotřebitele
- ochrany soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů.

Oznamovatel se musí o protiprávním jednání navíc dozvědět v rámci svého pracovního kontextu. Je přitom jedno, zdali oznamovanou informaci získá během samotné práce pro obec, nebo zdali se o práci např. pouze ucházel. Oznamovatel přitom nemusí být jen zaměstnancem nebo uchazečem o zaměstnání. Ochrana poskytovaná směrnicí dopadá např. i na dobrovolníky, stážisty, členy orgánů právnických osob (zřízených obcí), ale také na osoby samostatně výdělečně činné, které budou obci např. dodávat určité služby.

Aktuální znění odpovědi: <https://www.poradnaproobce.cz/odpoved?id=3493>

Na příručce spolupracovali

Kapitola

Autoři

1 Svaz měst a obcí ČR prosazuje vaše zájmy	Mgr. František Lukl, MPA
2 Základní principy fungování obce a jejích orgánů	Mgr. Ivona Mottlová
3 Odpovědnost zastupitelů	Mgr. Lukáš Rothanzl
4 Finance a rozpočet	Ing. Jaroslava Kypetová, Ph.D.
5 Hospodaření s majetkem obce	Ing. Jan Mareš, MPA, LL.M
6 Veřejné zakázky	JUDr. Mgr. Lukáš Váňa, Ph.D.
7 Územní a strategické plánování rozvoje obce	JUDr. Václav Chmelík
8 Veřejné služby	Mgr. Veronika Svobodová
9 Veřejný pořádek a bezpečnost	Mgr. Aleš Přichystal
10 Krizové řízení v České republice	Ing. Martin Maštálka, Ph.D.
11 Sociální problematika a role obce	Mgr. Lenka Hellebrandová, Ph.D.
12 Školství	Mgr. Ing. David Bohadlo, Ph.D.
13 Kultura	Mgr. Marek Chadima, Ph.D.
14 Životní prostředí	Ing. Karel Malinovský
15 Doprava	Matěj Zrucký (kapitola Požární ochrana)
16 V demokracii vzájemně komunikujeme	Mgr. Jan Mandys, Ph.D.
17 Kraje v České republice	Mgr. Claudia Varhol
18 Obce a Evropská unie	Mgr. Jan Mareš, MBA
19 Spolupráce obcí v České republice	Mgr. Pavla Katzová
20 Jak se vyznat v právních předpisech	Mgr. Marta Husičková
21 Politici a úředníci – partneři při správě obce	Ing. Olga Dočkalová
22 Ochrana osobních údajů – GDPR	JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.
23 Elektronizace veřejné správy	JUDr. Adam Furek
24 Kybernetická a informační bezpečnost	Mgr. Karolína Plasgurová Holá (kapitola Petice a stížnosti)
25 Whistleblowing	Ing. Lukáš Vlček
Oponentura Příručky	Ing. Petr Kulhánek
	Ing. Lukáš Vlček
	Mgr. Ing. David Bohadlo, Ph.D.
	JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. [†]
	Mgr. Radim Rouče
	Mgr. Lenka Svobodníková
	Mgr. Vít Křížka
	Mgr. Radim Rouče
	Ing. Aleš Špidla
	Mgr. Barbora Šváchová
	Mgr. Petr Vokáč (kromě kapitol 1, 7, 11 a 14)
	Ing. Jan Fuka, Ph.D. (kapitoly 7 a 11)
	Mgr. Pavel Drahovzal (kapitola 14)

Ilustrace Příručky

MgA. Hana Svobodová

Editace Příručky

Mgr. Vendula Janů

Korektura Příručky

Mgr. Petr Žák

Grafika Příručky

Ing. Radmila Scholzová

Redakční rada

Mgr. Pavel Ralaus (předseda)
Mgr. Ing. David Bohadlo, Ph.D.
Ing. Jan Fuka, Ph.D.
Mgr. František Lukl, MPA
Mgr. Ivona Mottlová
Mgr. Radim Rouče
Mgr. Petr Vokáč

Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2022

Příručka byla financována
z prostředků Evropského sociálního fondu
prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost

Vydal Svaz měst a obcí České republiky
Texty jsou redakčně upraveny

Svaz měst a obcí ČR pro Vás v rámci projektu Efektivní správa obcí, financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost, připravil publikaci Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2022. Jde již o šesté vydání praktického průvodce pro funkci zastupitele obce, jehož cílem je napomoci nově i opakovaně zvoleným zastupitelům s výkonem jejich mandátu.

Svaz měst a obcí ČR je největší, nepolitická a dobrovolná organizace sdružující města a obce České republiky, řešící na celostátní i mezinárodní úrovni legislativní otázky a další obecné problémy, které se týkají obcí. Novodobá historie Svazu se začala psát v roce 1990, kořeny však sahají až do roku 1907.

Každodenní činnost Svazu je zaměřena především na oblast legislativy a různých opatření ovlivňujících fungování místní samosprávy a každodenní život obcí, přičemž se podílí na přípravě a tvorbě návrhů legislativních opatření v oblastech týkajících se kompetencí obcí. Od roku 2004 je Svaz povinným připomínkovým místem, od roku 2005 pak pravidelně minimálně jednou ročně jedná s vládou na základě podepsané Dohody o spolupráci. Svou pozornost Svaz směřuje i do zahraničí. Spolu s dalšími asociacemi se snaží ovlivňovat podobu evropské legislativy a politik ve prospěch měst a obcí. Aktivní je Svaz i na poli dotačním, v posledním desetiletí uskutečnil úspěšně celou řadu projektů, ať již vzdělávacích pro zastupitele a úředníky, či týkajících se rozvoje meziobecní spolupráce.

