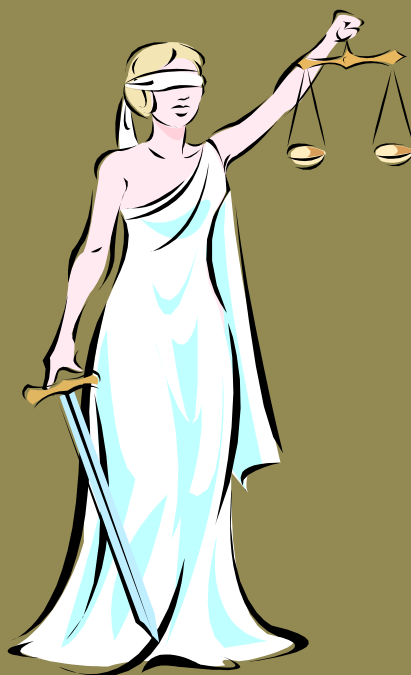


ŘÍZENÍ OBCÍ A REGIONŮ

(výběr přednášek – studijní opora)



Katedra ekonomie a veřejné správy Obchodně podnikatelské Fakulty Slezské
univerzity 2020

JUDr. PETR POSPÍŠIL, Ph.D, LL.M (kapitoly 1, 3, 4, 5, 8)

JUDr. JAROMÍR RICHTER (kapitoly 2, 6, 7)

Mgr. DAVID DVOŘÁK, Ph.D, LL.M (kapitola 9)

1. ZÁKLADNÍ POJMY. HISTORICKÝ VÝVOJ SAMOSPRÁVY NA ÚZEMÍ ČR

VEŘEJNÁ SPRÁVA

Veřejnou správu můžeme definovat jako *správu veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, tzn. správu společnosti, správu státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu.*

Samotný pojem veřejná správa, jakožto výraz veřejné moci, je užíván jak v tzv. **organizačním pojetí**, kdy se jím rozumí orgány veřejné správy, resp. správní orgány, tak v tzv. **funkčním pojetí**, kdy jde prakticky o výkon veřejné správy jakožto výkon podzákonné a nařizovací činnosti těchto orgánů.

Veřejná správa je činnost sledující veřejné nebo jiné obecné cíle, která je vykonávána ve **veřejném zájmu**.

Charakteristické znaky veřejné správy:

- je to činnost podzákonná
- má výkonný charakter
- má autoritativní povahu
- organizující činnost

Pozitivní vymezení veřejné správy (co je veřejnou správou):

Veřejnou správu lze obecně charakterizovat jako jednu ze skupin činností, jimiž stát, popřípadě jiné zákonem stanovené osoby, v zájmu příslušného celku:

- zasahují specifickým způsobem do právních poměrů subjektů v občanské společnosti,
- zajišťují nebo organizují uspokojování potřeb příslušného celku nebo některých potřeb subjektů v občanské společnosti, tj. zabezpečování veř. zájmu,
- řeší některé své vnitřní poměry.

Negativní vymezení veřejné správy (co není veřejnou správou):

Veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Veřejná správa je výkonem zákonů, kde nejde primárně o tvorbu (moc zákonodárná) ani nalézání práva (moc soudní), ale o realizaci veřejných zájmů v mezích práva.

Zásada zákonnosti:

Na rozdíl od soukromé správy je veřejná správa daleko více regulována zákony. Tento klíčový rozdíl mezi soukromou a veřejnou správou vyplývá z pravidel zakotvených v Ústavě ČR:

čl. 2 odst. 3: *Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*

čl. 2 odst. 4: *Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*

Pro každou činnost veřejné správy, kterou se uplatňuje veřejná moc, je nutné nalézt zákonný základ. Ani samotné orgány veřejné správy vzniknout a existovat bez zakotvení v právním řádu.

Přehledné schéma správy:



SUBSYSTÉMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa v sobě zahrnuje 2 základní subsystémy:

- **státní správu** – jejímž prostřednictvím sám stát přímo realizuje výkonnou moc, a to především realizací (aplikací, prováděním) zákonů,
- **samosprávu** – která představuje veřejnou správu vykonávanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem, pokud ji těmto subjektům stát zákonem svěřil – územní/zájmová.

Základní funkcí státní správy je aplikace zákonů a v širším smyslu realizací státní politiky. Hlavní funkcí samosprávy je především vedení záležitostí určitého společenství (např. obce, kraje) a jeho zájmů.

Státní správa – např. stavební řízení, rozhodování o sociálních dávkách, matrika atd.

Samospráva – správa školství, zdravotnictví, zařízení sociální péče atd. (vždy v příslušném územním obvodu)

Subjekty profesní a zájmové samosprávy:

Profesní a zájmová samospráva má u nás bohatou tradici, byla představována nejrůznějšími komorami, svazky, grémii a společenstvy. V současné době jsou vytvořeny nejrůznější samosprávné veřejnoprávní korporace profesního a zájmového charakteru, zpravidla s postavením **komor** a **společenstev** s vlastními samosprávnými orgány. Zatímco u komor převládá princip povinného členství, u společenstev se uplatňuje princip dobrovolnosti.

Podle současného právního stavu se jedná o: *advokátní komoru, lékařskou komoru, stomatologickou komoru, lékárnickou komoru, komoru veterinárních lékařů, komoru patentových zástupců, notářskou komoru, komoru architektů, komoru autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, komoru daňových poradců, komoru auditorů, hospodářskou komoru a agrární komoru.*

Smíšený model výkonu veřejné správy:

Prioritně vykonávají v České republice státní správu orgány státu, v určitých případech nicméně může být výkon státní správy zákonem přenesen také na orgány územních samosprávných celků (obcí a krajů). Tato možnost vyplývá přímo z Ústavy ČR – čl. 105: *Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*

Orgány obcí a krajů pak vykonávají vedle sobě vlastní **samostatné působnosti** (samosprávy) také zákonem přenesenou státní správu (**přenesená působnost**). Hovoříme proto o tzv. **smíšeném modelu veřejné správy**.

Při rozlišování samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů je třeba vycházet z toho, že státní správa musí být na ně přenesena výhradně zákonem. Pokud se jedná o výkon jiných činností, takových, které na územní samosprávné celky stát zákonem výslovně nepřenesl, pak jde vždy o výkon samostatné působnosti.

VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY NA ÚZEMÍ ČR

Historicky, společensky i právně **revoluční rok 1848** přinesl široké změny, které se projevily i v oblasti územní samosprávy na našem území zásadním obratem k samosprávě založené na občanském principu.

Pillersdorffova ústava z 25. dubna 1848 prohlašovala jako nezadatelná práva obce svobodnou volbu zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správu vlastního jmění, výkon místní policie atp. Tyto zásady potom přijala i tzv. **Stadionova (březnová) ústava** z 20. března 1849, k jejímuž provedení byl současně vydán **provizorní říšský obecní zákon** č. 170/1849 ř.z. Tento zákon byl postaven na přelomovém principu, že *„základem svobodného státu je svobodná obec“*.

Říšský obecní zákon právně vytvořil tři druhy obcí, a sice **místní, okresní a krajskou**. Současně bylo tímto obecním zřízením definováno rozlišení působnosti obcí na přirozenou (samostatnou) a přenesenou.

Rozpad monarchie a vznik Československé republiky 28. října 1918 vyvolal nutnost zachovat „vládu zákona“ včetně fungující soustavy orgánů veřejné správy. Za účelem zajištění kontinuálního fungování státu byl již dne 28. října 1918 Národním výborem československým vydán zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého. V čl. 2 tohoto tzv. recepčního zákona bylo jednoznačně stanoveno, že **veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti**. Podle čl. 3 recepčního zákona pak **všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní, a zejména i obecní, jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení**. Recepčním zákonem tak byl v podstatě do podmínek nové republiky inkorporován celý rakouský a uherský právní řád.

V dalším vývoji Československé republiky byl postupně opouštěn koncept dvoukolejně veřejné správy budovaný v období monarchie a založený na oddělení orgánů státních a samosprávných v každém stupni. Projevem těchto tendencí bylo přijetí zákona č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. V českých zemích mělo být zákonem zřízeno 15 žup, na území Slovenska a Podkarpatské Rusi pak dalších 6 žup. **Župní zřízení** se však v Čechách, na Moravě a ve Slezsku nerealizovalo.

V roce 1927 byl obnoven **zemský princip** na základě zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy. Základem administrativního rozdělení republiky se staly země, které byly zřízeny celkem 4 – Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatoruská. V každém správním obvodu bylo zřízeno **zemské zastupitelstvo**. Dvě třetiny členů zemského zastupitelstva byly voleny a jedna třetina jmenována vládou z řad tzv. odborníků. Předsedou zemského zastupitelstva byl **zemský prezident**, který měl oprávnění svěřit předsednictví na schůzích viceprezidentovi nebo některému dalšímu členovi. Zemské zastupitelstvo volilo ze svých členů **zemský výbor**, jemuž rovněž předsedal zemský prezident nebo jeho zástupce. **Zemský prezident** byl v souladu se zákonem přednostou zemského úřadu a z toho titulu měl tedy postavení státního úředníka. Zemská zastupitelstva byla rozpuštěna protektorátní vládou v dubnu 1940.

Poválečný vývoj směřující k postupné rezignaci na myšlenku oddělení státní správy a samosprávy byl založen ústavním dekretem prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl., kterým byly vytvořeny místní, okresní a zemské národní výbory „jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejich obvodech.“ **Ústava Československé republiky z 9. května 1948** vydaná ústavním zákonem č. 150/1948 Sb. zrušila dosavadní systém zemí a nahradila je kraji, resp. zemské národní výbory nahradila krajskými národními výbory. V čl. X. tato první komunistická ústava stanovila, že **nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresech a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory**. Už z této definice, je zřejmé, že ústava kladla důraz na roli národních výborů jako vykonavatelů státní moci, aniž by fakticky připouštěla jakoukoliv jejich samosprávnou roli. V ustanovení § 167 ústava výslovně zakotvila, že **správní soustava republiky je založena na krajském zřízení, přičemž kraje se dělí na okresy a okresy na obce**.

Dne 21. prosince 1948 byl vydán zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, kterým bylo v českých zemích (v Čechách, na Moravě a ve Slezsku) zřízeno celkem 13 krajů. Sídla krajských národních výborů dle přílohy k zákonu byla totožná se sídly dnešních samosprávných krajů. Oproti současnému stavu byla Praha a území dnešního Středočeského kraje součástí Kraje pražského. Počet členů krajských národních výborů byl stanoven ve vazbě na počet obyvatel kraje v rozmezí 36 – 72. Výkonnými složkami krajských národních výborů byli rada, předseda (jeho náměstkové), referenti a komise. Zákonem č. 13/1954 Sb., o národních výborech, byl zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, ve znění pozdějších předpisů, zrušen. Soustava krajů však nadále zůstala zachována na principech vycházejících z předchozího krajského zřízení. Zákon výslovně stanovil, že **území Československé republiky se dělí na kraje, kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce**. Dosavadní uspořádání územních obvodů se tímto zákonem nezměnilo. Základním úkolem národních výborů (zcela odpovídajícím době vzniku zákona) bylo budovat a upevňovat podle směrnic vlády ve městech i na vesnicích socialistický řád a pečovat všestranně o blaho člověka.

Původních **13 českých krajů** vytvořených na základě zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, ve znění pozdějších předpisů, bylo zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu,

sloučeno do 7 krajů. Místní národní výbory působící na úrovni obcí měly „*vytvářet podmínky pro uspokojování oprávněných potřeb a zájmů občanů, podmínky zdravého způsobu života a práce v obci, organizovat výstavbu obce, pečovat o její zvelebování a vzhled, rozvíjet kulturní a společenský život a chránit veřejný pořádek a práva občanů.*“

V právní úpravě v tomto období jednoznačně převažovalo vnímání krajských národních výborů (a vlastně národních výborů obecně) jako prodloužené ruky státu (resp. strany) v regionech. Přestože zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, zavedl pojem „*samostatná působnost národního výboru*“, o samosprávě v pravém slova smyslu nemohla být v nedemokratickém politickém systému ani řeč.

Kraje podle zákona č. 36/1960 Sb.:



Právní základ obnovení faktické územní samosprávy položilo dne 18. července 1990 Federální shromáždění ČSFR přijetím ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Hlava sedmá novelizované ústavy s názvem „*Místní samospráva*“ se vrátila k tradičnímu konstatování, že „*základem místní samosprávy je obec*“ a stanovila základní principy fungování obecní samosprávy. Bezprostředně po ústavním zakotvení obecní samosprávy přijala ČNR dne 4. září 1990 zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který nabyl účinnosti dne 24. listopadu 1990 a přinesl detailní právní úpravu činnosti obce a jejích orgánů. Působnost národních výborů byla na základě nové právní úpravy přenesena buď na obce, nebo na okresní úřady představující nové státní orgány v okrese, nebo na ústřední orgány. Některé dosavadní působnosti národních výborů byly zrušeny.

Okresní úřady byly zřízeny zákonem ČNR ze dne 9. října 1990 č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, který vešel v účinnost současně s obecním zřízením dne 24. listopadu 1990. Okresní úřady byly definovány jako **správní úřady, které vykonávají státní správu ve svých územních obvodech.** Okresní úřady představovaly jakousi do území prodlouženou ruku státu a s principem územní samosprávy neměly v podstatě nic společného.

Ústava České republiky vydaná ČNR dne 16. prosince 1992 pod číslem 1/1993 Sb., výslovně předpokládala **vznik zemí nebo krajů** a ponechala tak prostor budoucímu rozhodnutí, zda bude realizováno krajské nebo zemské zřízení. Ústavním zákonem ze dne 3. prosince 1997 č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, bylo vytvořeno celkem **14 vyšších územních samosprávných celků**. Územně byly vymezeny na základě existujících okresů vytvořených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů. Samotné vytvoření krajů ústavním zákonem ještě neznamenalo jejich faktický vznik jako fungujících právnických osob (veřejnoprávních korporací). Naprosto nebyla řešena otázka role krajů v systému veřejné správy, jejich kompetencí ani soustavy jejich orgánů. Jediným orgánem kraje zmíněným v právní úpravě bylo v Ústavě České republiky výslovně uvedené zastupitelstvo. Teprve v roce 2000 pak byly Poslaneckou sněmovnou schváleny jednotlivé zákony směřující zcela konkrétně k naplnění ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a k realizaci tzv. **první fáze reformy veřejné správy**. Tímto „balíkem“ zákonů byly položeny základy pro skutečné vytvoření krajů jako vyšších územních samosprávných celků se zcela konkrétními kompetencemi a rovněž s jednoznačným vymezením orgánů kraje včetně hejtmána. Kraje pak fakticky vznikly ke dni prvních voleb do zastupitelstev krajů 12. listopadu 2000 a své funkce začaly plnit od 1. 1. 2001.

Samosprávné kraje podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.:



K 31. 12. 2002 došlo ke zrušení okresních úřadů a převedení jejich kompetencí částečně na kraje a částečně na obce - tj. **2. fáze reformy veřejné správy**. Následovat měla **reforma státní správy na ústřední úrovni státních orgánů**. K té však z různých důvodů nedošlo a reforma veřejné správy, jak byla definována v 90. letech, tak stále není dokončena.

Určitým prvkem nepřehlednosti územního členění České republiky je existence tzv. **regionů soudržnosti**, které jsou vymezeny na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů. Regionem je územní celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem,

správních obvodů obcí s rozšířenou působností, obcí nebo sdružení obcí. Kraje jsou totiž ve většině případů svou rozlohou i počtem obyvatelstva poddimenzované ve vztahu k čerpání prostředků věnovaných na podporu politiky soudržnosti Evropskou unií. Na základě tohoto zákona proto došlo k rozdělení území ČR na 8 nově vzniklých celků (regionů soudržnosti) organizovaných podle euroregionů NUTS 2. Z těchto regionů soudržnosti se pouze Praha, Střední Čechy a Moravskoslezsko územně kryjí se samosprávnými kraji.

Regiony soudržnosti:



2. ZÁKLADY TEORIE A PRAXE ŘÍZENÍ OBCÍ A REGIONŮ, PRINCIPY JEJICH FUNGOVÁNÍ

Každé **organizované společenství lidí** je třeba řídit, organizovat a koordinovat, jakož i určovat cíle a kontrolovat jejich dosažení. Takový typ činností je obecně shrnován pod souhrnný název **řízení** (často nepřesně **management**).

Řízení je velmi široký pojem, který znamená „*mít pod svým vedením, ovládat, spravovat, regulovat, usměrňovat*“. Jedná se o **ucelený soubor aktivit, jejichž realizace v praxi napomáhá kvalitnímu chodu příslušného společenství (organizace) a dosahování jejích cílů.**

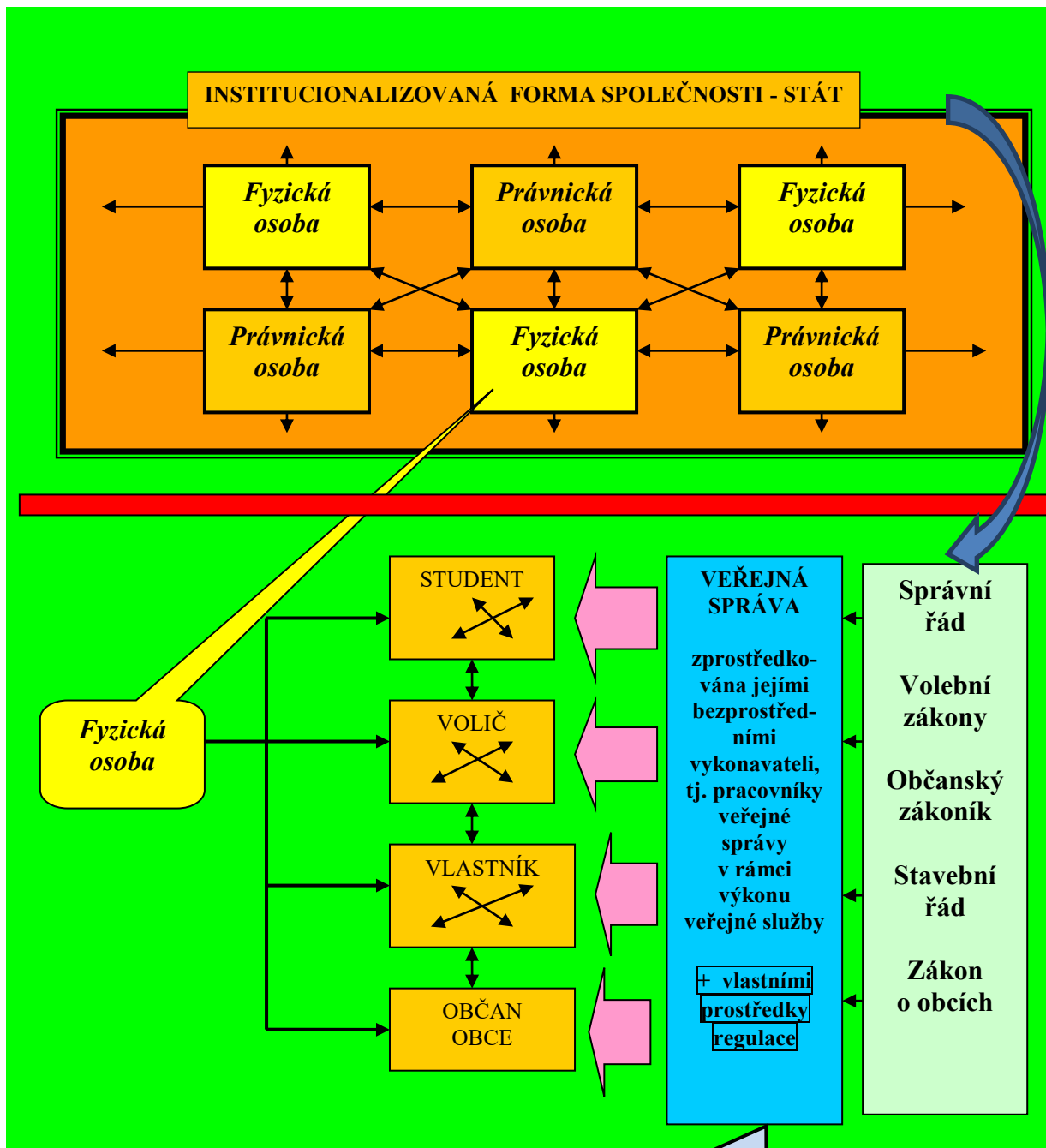
Proces řízení jakéhokoliv společenského uskupení v sobě zpravidla zahrnuje

- *plánování*
- *organizování*
- *rozhodování*
- *kontrolu*

a je realizován mezi řídicím subjektem a subjektem řízeným. V případě obcí a regionu, které jsou součástí veřejné správy, se jedná jak o subjekty

- **řízené**, a to ze strany nadřízených veřejnoprávních orgánů v rámci jejich zákonných kompetencí
- **řídicí**, a to vůči cílovým subjektům veřejné správy, případně podřízeným veřejnoprávním subjektům.

PROCES ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ



Zdroj: vlastní

Veřejná správa je formou společenského řízení. Jde tedy o řízení lidí lidmi. Vykonavateli veřejné správy jsou lidé (způsobilé fyzické osoby, které jsou v přímém kontaktu s jejími adresáty, tj. cílovými subjekty veřejné správy) a lidmi jsou také adresáti jejího působení.

VEŘEJNÁ MOC, STÁTNÍ A NESTÁTNÍ MOC A VEŘEJNÁ SPRÁVA

Pojem veřejné moci není v současné době definičně vymezen, nicméně je možno k tomu aplikovat dřívější stanovisko Ústavního soud ČSFR, které fakticky převzal a akceptuje i Ústavní soud ČR.

Veřejná moc je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně, přičemž subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu¹.

Od moci jako takové, to je obecné schopnosti vnutit a vynutit určitý způsob chování jiného subjektu, kterou má nejen stát ale i jednotlivec (např. rodič) se veřejná moc podstatně liší tím, že její subjekty ji uskutečňují jednak nikoliv v osobním, nýbrž ve veřejném zájmu a k zabezpečení veřejného zájmu.

Veřejná moc je tak nástrojem zabezpečování žádoucích vztahu ve společnosti. ***Oproti státní moci však vyjadřuje sílu celé občanské společnosti v hranicích státu nebo i jeho územní části.*** Sílu způsobilou prosadit vytvoření a zabezpečení určitých všeobecně uznávaných a chtěných společenských vztahů, třeba i proti vůli státní moci. Obsah pojmu moc veřejná je tak širší než pojmu moc státní, když tato moc je součástí moci veřejné. Z toho vyplývá, že moc veřejná je vykonávána jak

■ *orgány státní moci tj. orgány moci*

- *zákonodárné,*
- *výkonné,*
- *soudní,*

tak

■ *dalšími nestátními subjekty, zejména orgány samosprávy (územními, zájmovými), tzv. veřejnoprávními korporacemi.*

STÁTNÍ MOC

Státní moc je tak druhem veřejné moci. Disponuje jí sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím zvláštního aparátu, označovaného jako státní mechanismus. Státní moc je často charakterizována jako

„schopnost státu vnutit svou vůli subjektům, které jsou v dosahu jeho právního řádu“.

¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, U 3/2 SbNU, sp. zn. II. ÚS 75/93

Slouží jako prostředek organizace a řízení společenských vztahů uvnitř určité státní formy společnosti. V novějším pojetí je státní moc chápána jako zastupitelská demokracie, která je rozšířená o přímou demokracii (spoluúčasť občanů).

Podle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů, je zdrojem veškeré státní moci lid, který tuto moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.²

MOC ZÁKONODÁRNÁ³

Zákonodárství obecně představuje tvorbu a přijímání zákonů zákonodárnými orgány, tj. oprávnění k vydávání zákonů. Jedná se o jednu z nezávislých součástí státní moci (vedle moci výkonné a soudní) svěřené zákonodárci.

Zákonodárce je orgánem vykonávajícím zákonodárnou moc. Tím je v ČR dvoukomorový Parlament. Komory tvoří Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR a Senát.

Oprávnění zákonodárce upravovat prostřednictvím zákonů různé oblasti společenských vztahů vyplývá z Ústavy ČR⁴. Zákonodárce pak již při vydávání zákonů není ničím omezen, může normovat kteroukoli oblast společenských vztahů, aniž by k tomu potřeboval zvláštní zmocnění. Nicméně při tom nesmí překročit ústavní rámec. Stalo-li by se tak může Ústavní soud předmětný zákon nebo jeho část zrušit.

MOC VÝKONNÁ - EXEKUTIVA

Další součástí státní moci je moc výkonná. Je vykonávána orgány výkonné moci, kterými jsou v ČR zejména prezident, vláda a orgány veřejné správy. K jejich základním úkolům zejména orgánů veřejné správy patří výkon zákonů přijatých moci zákonodárnou. Z uvedeného je možno dovodit, že:

- *zákonodárné orgány* zákony vytváří,
- *orgány veřejné správy* zákony provádí.

Na tom nic nemění skutečnost, že veřejná správa se sice podílí

- ***na přípravě zákonů*** (např. zákonodárná iniciativa krajů), nicméně *její vůle není pro přijetí zákonů rozhodující*.
- ***na tvorbě práva*** (viz. vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení krajů i obcí), *nicméně se nejedná o zákonodárství*, ale o odvozenou normotvorbu, tj. vydávání právních předpisů „na základě zmocnění v zákoně, k provedení zákona a v jeho mezích“.

² Klasickou teorií o rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní vypracoval v první polovině 18. století francouzský ideolog osvícenectví CH. L. MONTESQUIEU žijící v letech 1689 - 1755.

³ Latinsky „*potestas legislativa*“

⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Bylo-li výše uvedeno, že veřejná správa je projevem výkonné moci ve státě můžeme ji vymezit i z negativního hlediska, a to jako *státní činnost, která je státem vykonávána vedle zákonodárství a soudnictví*.

MOC SOUDNÍ

Moc soudní vykonávají nezávisle soudy, které jsou podle stupňů rozhodování a působností uspořádány do soudní soustavy. Jejich cílem je zákonem stanoveným způsobem zajišťovat v :

- *občanskoprávním řízení ochranu subjektivních práv,*
- *trestním řízení rozhodovat o vině a trestu za trestné činy,*
- *správním soudnictví přezkoumávat akty orgánů veřejné správy,*
- *ústavním soudnictví rozhodovat o souladu právních předpisů i rozhodnutí s ústavou,*
- *dalších věcech, které jsou jim zákonem svěřeny.*

Svou podstatou je i soudnictví výkonnou činností orgánů státu, tedy prováděním (výkonem) zákonů. Rozlišující znaky s veřejnou správou však nalezneme v případě jejich:

- ❖ ***funkčního rozlišení***, když soudnictví představuje nalézání práva ve sféře soukromých i veřejných zájmů, v případě veřejné správy nejde o primárně o nalézání práva, ale zejména o realizaci zájmů veřejných v mezích práva,
- ❖ ***organizačního rozlišení***, když *oproti veřejné správě je soudnictví realizováno orgány, které si jsou vzájemně rovny*, a i přes hierarchické uspořádání jejich soustavy jsou na sobě, co se týče jejich nadřízenosti a podřízenosti a z toho vyplývající vázanosti příkazy výše postavených orgánů, zcela nezávislé. Nezávislí jsou ve svém rozhodování i jednotliví soudci.

Soustava soudní se takto vyznačuje koordinací. Soustava orgánů veřejné správy spíše subordinací, tj. nadřízenosti a podřízenosti, vč. z toho vyplývající vázanosti příkazy výše postavených orgánů,

NESTÁTNÍ VEŘEJNÁ MOC

Jedná se o tu část veřejné moci, *kteřá je v příslušném rozsahu svěřena státem subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí*. Tím je současně od státní moci odvozena a nemůže s ní být v rozporu. Projevuje se jako decentralizovaná státní moc a její subjekty společně se státem *zabezpečují* správu státu, jakožto veřejnou správu.

Zmíněné subjekty jsou nazývány veřejnoprávními samosprávnými korporacemi, které se člení na :

- **územní veřejnoprávní korporace**, kterými jsou
 - *základní územně samosprávné celky (obce),*

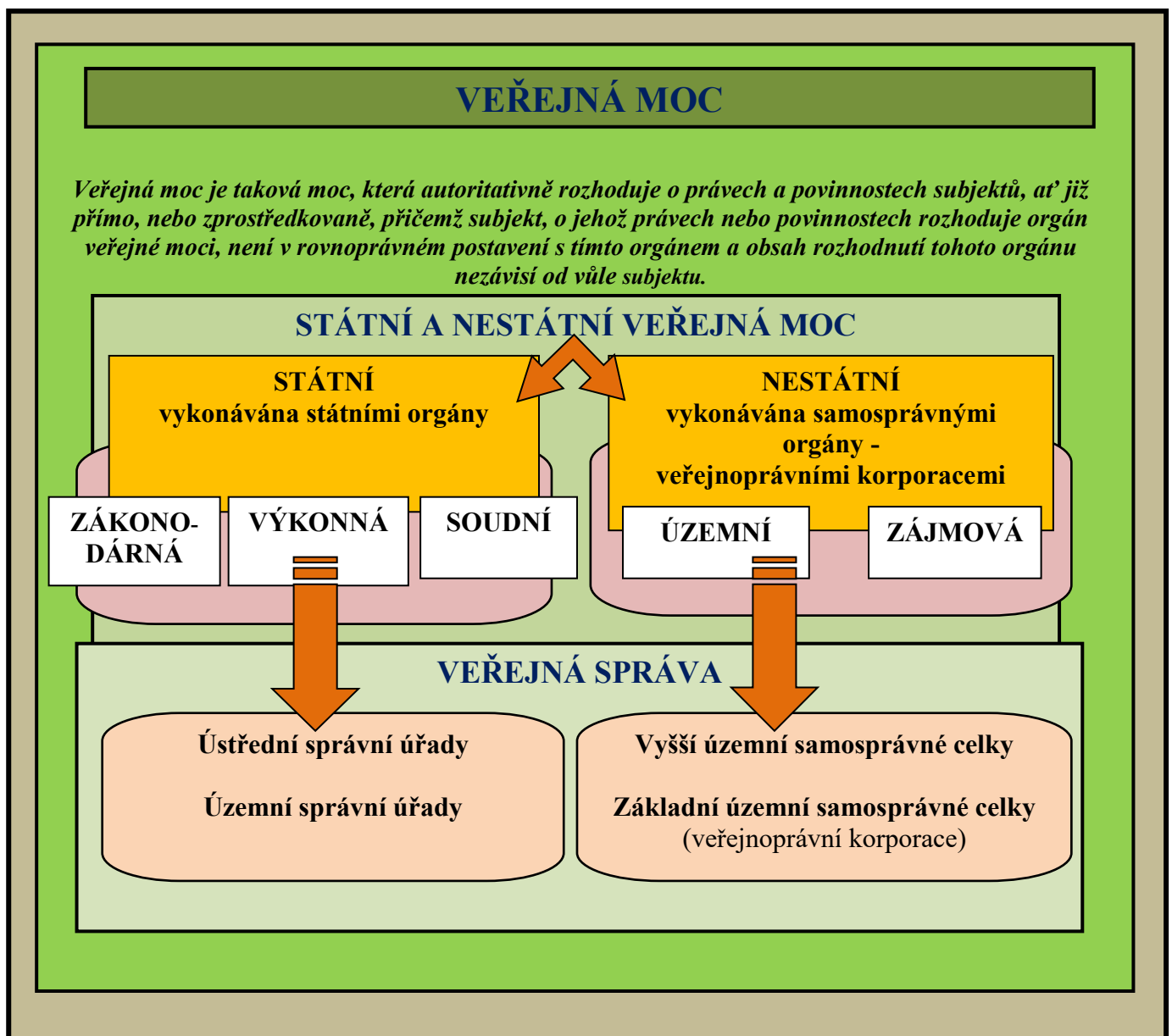
- vyšší územně samosprávné celky (kraje),

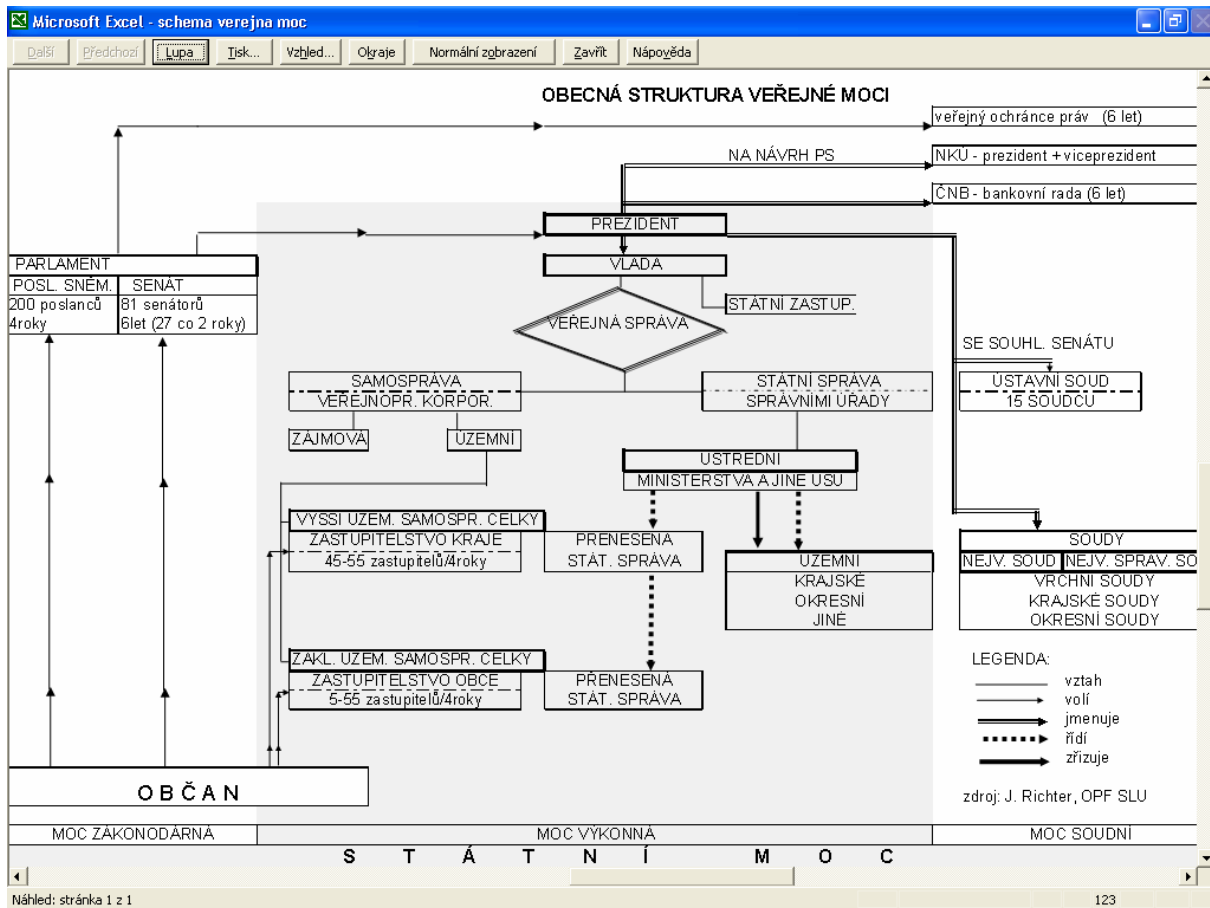
• **zájmové veřejnoprávní korporace** (neúzemního charakteru), mezi které patří např. *veřejnoprávní korporace s povinným členstvím* (lékařská komora, komora daňových poradců, notářská komora, advokátní komora, stomatologická komora), veřejnoprávní korporace s nepovinným členstvím (hospodářská a agrární komora) či vysoké školy.

Nestátní subjekty sice svou subjektivitu odvozuji od státu nicméně se od státních orgánů odlišují zejména vlastní právní subjektivitou a z toho vyplývajícími :

- *vlastním majetkem,*
- *vlastní odpovědností,*
- *vlastními volenými orgány apod.*

STRUKTURA A SUBSYSTÉMY VEŘEJNÉ MOCI





ŘÍZENÍ SPOLEČNOSTI VEŘEJNOU SPRÁVOU

Vztahy mezi subjekty, regulace jejich chování v každé organizované společnosti ovlivňují každého člena. Tyto vztahy přímo nebo nepřímo ovlivňují a vymezují jednání i seberealizaci člověka. Jak je výše uvedeno, je taková společnost v zájmu svého bezkonfliktního vývoje, oprávněná předmětné vztahy, mechanismy a procesy organizovat a řídit. Hovoříme pak o správě veřejných záležitostí, tj. o veřejné správě, jejíž systém fungování pak vychází

z principu, že svoboda jednoho občana končí tam, kde začíná ohrožovat svobodu jiného občana⁵.

Lze konstatovat, že žádný právní předpis používající pojmu veřejná správa neobsahuje její definici. Německý administrativista E. Forsthoff dokonce prohlásil, že *veřejná správa může být jen popsána, nikoli však definována*.⁶ Na základě výše uvedeného je snad možno veřejnou správu charakterizovat jako :

“soustavu řídicích i výkonných činností, které vyplývají z objektivní potřeby organizovaného uspořádání (řízení) společnosti a jsou na území státu zabezpečovány specifickými orgány veřejné správy“.

Po druhé světové válce nebyl v praxi pojem veřejná správa rozšířen tak jako je tomu v současné době. Tato situace souvisela se skutečností, že územní samospráva v současném pojetí v podstatě neexistovala, když tehdejší národní výbory byly „orgány státní moci a správy samosprávného charakteru“. Stát v té době svěřoval výkon státní správy nestátním subjektům ve velmi omezeném rozsahu (jednalo se např. o regresní řízení, které bylo svěřeno tehdejšími okresními ústavům národního zdraví. Orgány Revolučního odborového hnutí pak vykonávaly správu nemocenského pojištění). Za této situace běžně používaný pojem státní správa plně zahrnoval existující reálnou skutečnost. Nicméně s navracením samosprávy obcím, vytvořením krajů jako vyšších územně samosprávných celků a rozvíjejícím se systémem zájmové samosprávy se vytvořil ve společnosti vedle státní správy i subsystém samosprávy vykonávaný nikoliv orgány státní správy, ale veřejnoprávními korporacemi samosprávného charakteru.

V současném pojetí tak chápeme veřejnou správu v ČR jako systém složený z části (subsystému), kterou je státní správa a z části (subsystému) tvořené samosprávou. Nicméně za součást veřejné správy je vedle správy území státu, krajů a obcí, správy veřejných financí, správy užívání veřejných věcí a zařízení považována i správa veřejných záležitostí. Její smysl je dán:

“objektivní potřebou existence organizovaného a řízeného uspořádání společnosti prostřednictvím vytváření pro cílové subjekty přijatelných

- *vnitřních vztahů,*
- *souborů mechanismu,*
- *řídicích procesů*

v zájmu bezkonfliktního vývoje společnosti“.

⁵ Již prvotní křesťané a později i katolický filozof sv. Tomáš Akvinský (1225 – 7.3.1274) učil, že *veřejné – obecné blaho (salus publica - commune), má přednost před blahem jedince (salus persona)*. Od toho také historické pravidlo *Salus Populi Suprema Lex Esto - Blaho lidu necht' je nejvyšším zákonem*.

⁶ Forsthoff, E.: *Lehrbuch des Verwaltungsrecht, sv.1, München, Beck, 1973*

FUNKČNÍ A ORGANIZAČNÍ POJETÍ V ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Z předcházejícího výkladu vyplývá, že veřejnou správu pojmáme jako soubor výkonných a řídicích činností, které zabezpečují specifické orgány veřejné správy. Veřejná správa je tak chápána jednak jako činnost a jednak jako soubor institucí, které tuto činnost vykonávají. Hovoříme pak o tzv.:

- **funkčním (materiálním)** pojetí veřejné správy, které můžeme dále zohlednit z hlediska
 - pozitivního vymezení, tj. z pohledu veřejné správě jako souboru podzákonných a nařizovacích činností ve veřejném zájmu (tj. např. správní dozor, vydávání správních aktů), jakož souboru činností, při nichž jsou správní orgány vázány správními předpisy, správními akty a za tuto činnost nesou odpovědnost.
 - negativního vymezení, tj. z pohledu souhrnu činností, které nejsou zákonodárstvím ani soudnictvím.
Funkční pojetí dává odpověď na otázku o čem je veřejná správa.

- **organizačním (formálním)** pojetí veřejné správy, tj. činnosti souboru institucí (správních orgánů), které veřejnou správu vykonávají přímo nebo zprostředkovaně na centrální nebo územní úrovni, s pravomocí řešit veřejné úkoly, které nejsou přikázány parlamentu nebo soudům.
Organizační pojetí dává odpověď na otázku, kdo vykonává veřejnou správu.

VEŘEJNÁ SPRÁVA

SOUBOR VÝKONNÝCH A **ŘÍDÍCÍCH ČINNOSTÍ**, KTERÉ ZABEZPEČUJÍ SPECIFICKÉ ORGÁNY VEŘEJNÉ SPRÁVY

soubor organizačních, podzákoných, **řídících a nařizovacích** činností ve veřejném zájmu =

funkční (materiální) pojetí veřejné správy



o čem je veřejná správa

Veřejná správa jako činnost zabezpečuje svými vlastními prostředky dosahování cílů a úkolů stanovených ji zpravidla právními předpisy moci zákonodárné, jakož i dosahování vlastních cílů a úkolů.

Řízené plnění stanovených a vlastních cílů a úkolů určují

obsah činnosti

veřejné správy

soubor **řízených a řídících** institucí, které přímo nebo zprostředkovaně vykonávají veřejnou správu =

organizační (formální) pojetí veřejné správy



kdo vykonává veřejnou správu

Z institucionálního pohledu rozlišujeme veřejnou správu vykonávanou

- a) přímo státem,
- b) nepřímo nestátními subjekty na základě zákonné státní delegace.

Vykonavateli veřejné správy jsou stát a jim aprobované subjekty, které označujeme jako

subjekty VS

veřejné správy

VEŘEJNÁ SPRÁVA JAKO ŘÍZENÁ ČINNOST (FUNKČNÍ POJETÍ)

CÍLE A ÚKOLY ŘÍZENÍ ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa je jako každá organizovaná činnost charakterizována :

- dynamikou, která se projevuje zejména v proměnách a počtu úkolů, které ji obsahově vymezují,
- existenci závazných procesních pravidel, které předmětnou činnost činí uspořádanou, organizační strukturou vykonavatelů veřejné správy.

V souladu s touto charakteristikou rozumíme veřejnou správou ve funkčním pojetí (materiálním) nikoliv jakoukoliv činnost, nýbrž *činnost záměrnou, vykonávanou ve veřejném zájmu. Naplňování veřejného zájmu je pak základním cílem této činnosti.*

Základní cíle si veřejná správa zpravidla *sama nestanoví*. To přísluší zejména zákonodárným orgánům prostřednictvím zákonů. Veřejná správa jako činnost tedy v první řadě *zabezpečuje svými vlastními prostředky dosahování cílu a plnění úkolů vymezených zákony*. Z toho vyplývá, že *základním úkolem činnosti veřejné správy je zajištění a výkon funkcí státu prostřednictvím veřejné správy*.

Vedle základních cílů si veřejná správa vymezuje i své vlastní cíle a úkoly. U státní správy jsou to vždy cíle a úkoly *nižšího řádu (prováděcí)*. U samosprávy se jedná o cíle a úkoly *formulované orgány samosprávy*. Ve své podstatě ovšem i tyto specifické cíle a úkoly stanovené samotnými orgány veřejné správy nemohou směřovat jinam než k plnění základních, tj. zákonem stanovených cílů a úkolů. *Základní i vlastní cíle a úkoly pak společně určují obsah činnosti veřejné správy, který je dále determinován funkcemi, metodami a formami realizace veřejné správy.*

FUNKCE VEŘEJNÉ SPRÁVY

S přihlédnutím k výrazné rozmanitosti cílů a úkolů veřejné správy je možno její funkce rozlišit na

- a) *obecné*, které jsou vlastní veřejné správě jako celku,
- b) *dílčí*, které jsou vlastní jednotlivým organizačním subsystémům či orgánům veřejné správy.

ad a) obecné funkce veřejné správy

V obecném smyslu plní veřejná správa dvě základní funkce a to:

- **funkci organizující (regulativní);**

Podstatou této funkce je **co nejefektivnější uspořádání subjektů** (nositelů) i adresátů veřejné správy a vztahů mezi nimi, jakož i jejich vztahů a postavení vůči jiným subjektům, a to vždy v souladu s naplňováním vytyčených cílů a úkolů. Pro tuto funkci platí, že je tím efektivnější, čím více dochází ke shodě cílů veřejné správy a zájmu a představ adresátů veřejnoprávního

působení. To je vždy podmíněno úrovní spolupůsobení „spravovaných subjektů“ na plnění uváděných cílů (typické pro samosprávu obcí).

■ **funkci mocenské ochrany (ochrannou).**

Podstatou této funkce je limitované poskytování ochrany ze strany orgánů veřejné správy s **cílem jejího bezporuchového chodu a včetně zjednání nápravy** v případech kdy došlo k porušení právních povinností (např. ukládáním sankcí za tzv. správní delikty). Tato ochrana je limitována prostředky, které má veřejná správa k dispozici. Při jejich překročení nebo vyčerpání je ochrana poskytována jinými k tomu povolanými orgány (např. soudy).

Obě obecné funkce se v procesu fungování veřejné správy vzájemně prolínají a doplňují. Nicméně v konkrétních případech činnosti veřejné správy nebývají zastoupeny ve stejném poměru.

ad b) dílčí funkce veřejné správy

Dílčí funkce fakticky odráží skutečnost, že obecné funkce se samozřejmě promítají do funkcí organizačních subsystému i jednotlivých orgánů veřejné správy, a tak dochází k jejich konkretizaci. Dílčí funkce veřejné správy jsou pak vyjadřovány jako relativně konkrétní činnosti nebo také dílčí okruhy činnosti vykonávané určitými veřejnoprávními orgány (např. funkce plánovací, koordinační, rozhodovací, kontrolní).

Funkce veřejné správy jsou tedy výrazem zamýšlené a chtěné realizace vztahů mezi subjekty (nositeli) a adresáty (objekty) veřejné správy, přičemž pro tyto vztahy je typické, že je zde mocenská převaha orgánů veřejné správy vykonávajících přímo nebo zprostředkovaně státní moc.

METODY PŮSOBENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Metody působení jsou úzce spjaty s funkcemi veřejné správy a můžeme je proto charakterizovat jako prostředky, sloužící k bezprostřední realizaci funkcí veřejné správy nebo způsoby optimálního působení orgánů veřejné správy na objekty, vůči nimž veřejná správa směřuje (objekty řízené), jimiž se realizují cíle a úkoly zprostředkované funkcemi veřejné správy.

Veřejná správa se vyznačuje značnou rozmanitostí svých úkolů a funkcí. Tento stav má svůj odraz i v četnosti metod působení. Základní členění metod působení dělíme na

- a) **obecné a**
- b) **konkrétní.**

ad a) obecné metody působení

K nejfrekventovanějším obecným metodám působení z hlediska četnosti jejich použití patří metoda přesvědčovací a donucovací;

■ Metoda přesvědčovací je vlastní zejména veřejnoprávním subjektům nestátního charakteru, tj. subjektům samosprávným, smyslem uplatňování této metody je nejrozsáhlejší využití k pozitivní stimulaci těch, vůči nimž směřuje cestou zajištění plné informovanosti, veřejného ocenění, veřejného projednání. Při realizaci této metody je vhodné využití tisku, rozhlasu apod.

■ Metoda donucovací je typická zejména pro subjekty státní správy a velmi často tam kde předchází metoda přesvědčovací nebyla úspěšná. V souladu se současnými požadavky kladenými na veřejnou správu je zapotřebí tuto metodu orientovat v první řadě do polohy ochranně garanční, což vyžaduje pro její použití:

- porušení zákonné povinnosti,
- zákonné zmocnění orgánu veřejné správy k jejímu užití,
- přiměřenost použitých donucovacích prostředků apod.

ad b) konkrétní metody působení

Subjekty veřejné správy používají při své činnosti nejrozmanitější konkrétní metody působení k dosažení svých úkolů a cílů. Mezi základní a současně i nejvýznamnější patří

- *administrativní metody působení*, které vyjadřují administrativní podstatu veřejné správy a jsou výrazem mocenského charakteru činnosti orgánů veřejné správy založeném na jejich nařizovacích pravomocích ve vztahu moci a podřízenosti. Co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkcí veřejné správy, se jedná o metody přímého působení na spravované subjekty např. jednostranným vymezením úkolů, práv a povinností spravovaného subjektu, stanovením podmínek a lhůt k jejich splnění;
- *ekonomické metody působení*, které se realizují jako nejrůznější ekonomická opatření a operativní ekonomické nástroje, jejich smyslem je sjednotit ekonomické zájmy veřejné správy a spravovaných subjektů. Co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkcí veřejné správy, jedná se o metody nepřímého působení, když nesměřují přímo k dosažení stanovených cílů, ale vytváří řízenému subjektu v rámci stanovených ekonomických podmínek možnost volby ekonomických prostředků a cest, kterými lze daných cílů dosáhnout, proto bývá také nazývána metodou stimulační. Využíváno je zde ekonomických nástrojů jako subvencí, dotací, podpor, rozvojových programů, ekonomických sankcí apod.;
- *organizační metody působení*, které zabezpečují uspořádanost vztahů jak uvnitř systému subjektů veřejné správy, tak mezi těmito subjekty na straně jedné a adresáty jejich působení na straně druhé neprávními postupy. Co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkcí veřejné správy, jedná se o metody podpůrného působení, které zpravidla **doplňují administrativní nebo ekonomické metody např. vysvětlováním problematiky.**

FORMY ŘÍDÍCÍCH ČINNOSTÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Z předchozího výkladu o cílech, funkcích a metodách veřejné správy můžeme dovést, že pokud

*cíle veřejné správy jsou zajišťovány prostřednictvím jejich úkolů,
úkoly veřejné správy jsou zprostředkovány prostřednictvím jejich funkcí,
funkce veřejné správy jsou zprostředkovány prostřednictvím metod působení,
pak
metody působení se realizují ve formách činnosti veřejné správy.*

Formy činnosti veřejné správy jsou výsledným (konečným) výrazem činnosti orgánů veřejné správy. Rozumíme jimi cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejich vnějšího projevu, tj. zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám.

Přestože pro všechny formy činnosti veřejného práva platí, že mají právní základ vyplývající z právního vymezení veřejné správy jako takové, můžeme je co do jejich důsledků rozdělit na ty, které

- mají právní důsledky (zavazujícího charakteru) a hovoříme pak o *právních formách činnosti*,
- takové důsledky nemají (organizačního charakteru) a hovoříme pak o *neprávních formách činnosti*.

Každou z uvedených forem lze dále ještě členit podle zaměření, zda směřují vně nebo dovnitř organizačního systému veřejné správy.

S přihlédnutím k uvedenému prvotnímu členění lze s jistou výhradou, vyplývající z určitého stupně jejich prolínání, vymezit následující strukturu forem činnosti veřejné správy.

PRÁVNÍ FORMY ŘÍDÍCÍCH ČINNOSTÍ

Právní formy činnosti představuje vydávání

- podzákoných obecně závazných právních předpisů,
- interních (vnitřních) normativních aktů,
- individuálních správních aktů,
- obecně závazných smluv,
- opatření obecné povahy

Podzákoné obecně závazné právní (prováděcí) předpisy

Jedná se o *mocenskou* formu činnosti spočívající ve vydávání *obecně závazných a sankčně vynutitelných pravidel chování* k tomu *zákony pověřenými* veřejnoprávními orgány, a to:

- vládou,
- ústředními a jinými správními úřady,
- stanovenými orgány krajů a obcí.

S určitou mírou nepřesnosti za obecně závazné právní předpisy považujeme nařízení vydané vládou, jinými správními úřady a orgány územní samosprávy při výkonu přenesené státní správy, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, obecně závazné vyhlášky vydané orgány obcí a krajů v samostatné působnosti.

S dále uvedenými výjimkami při vydávání nařízení vlády a obecně závazných vyhlášek řadíme mezi jejich charakteristické znaky:

- podzákonost, právního předpisu znamená, že zákon provádí a je z něj odvozen. Obecně závazné normativní správní akty jsou tak vydávány v mezích zákona, k jeho provedení zákona a na základě zmocnění v zákoně. Nařízení vlády může být v zásadě vydáno i bez delegace v zákoně jako vykládací a aplikační právní předpis. Ve vztahu k zákonům jako obecně závazným právním předpisům upravujícím prvotně určité oblasti společenského života mají tak postavení sekundárních nebo též prováděcích či podzákoných právních předpisů.⁷
- abstraktnost, popisovaných právních předpisů, která spočívá zejména v tom, že se vztahují na bližší neurčitý počet adresátů (např. na bližší neurčitý počet fyzických a právnických osob, všechny osoby starší 15 let, na všechny fyzické osoby podnikající a právnické osoby),
- obecnost, spočívající v tom, že se jedná o akt obecně závazný (neomezené platnosti) např. pro všechny subjekty zdržující se na konkrétním území, ať už státu, kraje nebo obce,
- jednostrannost, která je výrazem pravomoci veřejnoprávního orgánu autoritativně a vrchnostensky rozhodnout.

Interní (vnitřní) normativní akty:

Každá organizační jednotka (např. obchodní společnost, družstvo, úřad, škola) vyžaduje ke svému řádnému fungování pravidla, které závazně regulují její vnitřní chod. Taková normativní pravidla mající podobu interních předpisů či instrukcí umožňují efektivní a racionální využití všech vnitřních zdrojů za účelem plnění záměrů a úkolů, k jejichž dosažení a zabezpečování byla konkrétní organizační jednotka zřízená.

Ve veřejné správě se jedná o normativní akty, které slouží *k uspořádání poměru uvnitř* jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy. Nesměřují vůči subjektům stojícím vně systému veřejné správy, ale naopak jsou *vnitřní záležitosti systému orgánů veřejné správy a zde směřují od nadřízených k podřízeným subjektům*. Zpravidla se takto jedná o řídicí akty, které jsou závazné pouze pro podřízené orgánu, který akt vydal.

Interní normativní akty bývají nazývány též jako interní normativní instrukce, směrnice či normativní akty řízení (např. *směrnice ministerstva, organizační řád úřadu práce, jednací řád zastupitelstva obce, spisový nebo skartační řád*).

Interní normativní akty jsou „*vnitřní závazné právní předpisy organizačních jednotek veřejné správy*“.

⁷ V případě obecně závazných vyhlášek obcí a krajů vydávaných v samostatné působnosti je třeba uvést, že legitimita územně samosprávných celků k jejich vydávání je odvozena z Ústavy (čl. 104 odst. 3), nicméně i tyto právní předpisy jsou vázány zákonem. Zákon o obcích v ustanovení svého § 10 a obdobně zákon o hlavním městě Praze v ustanovení § 44 odst. 3 taxativně vypočítávají případy, kdy obec může v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti (např. k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, k zajišťování udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství). Zákon o krajích v ustanovení § 6 že, obecně závaznou vyhláškou lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen stanoví-li tak zákon. Tato skutečnost přispívá k zařazení obecně závazných vyhlášek mezi podzákoné (sekundární, prováděcí) právní předpisy.

Individuální správní akty

Jedná se o správní rozhodnutí, které je převažující formou činnosti orgánů veřejné správy. Je faktickým výsledkem rozhodování (řízení) správního orgánu o právních poměrech fyzických a právnických osob, to je o jejich právech, právem chráněných zájmech a povinnostech. V řízení mají tyto osoby postavení tzv. účastníků řízení. Z toho vyplývá, že oproti normativním správním aktům směřují individuální správní akty vždy ke konkrétním, individualizovaným adresátům.

Vzhledem na to, že prostřednictvím těchto aktů dochází k aplikaci právních norem obsažených v obecně závazných právních předpisech při řešení konkrétních případů, hovoříme o nich jako o *aktech aplikace práva*. Jsou druhem právně mocenského zásahu do sféry práv a svobod explicitně uvedených adresátů, popřípadě dalších implicitně dotčených osob.

Jak z uvedeného vyplývá pro individuální správní akty (správní rozhodnutí) jsou *pojmově určující* následující znaky:

- *jde o jednání příslušného správního úřadu, popřípadě jiného orgánu na základě zákona,*
- *obsahují jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů,*
- *mají bezprostřední právní závaznost,*
- *konkrétnost věci, jakož i subjektů, jimž je správní akt určen.*

Členění individuálních správních aktů

Podle :

■ povahy právních účinků

- *konstitutivní akty*, které se zakládají, mění nebo ruší určité správně právní vztahy (např. rozhodnutí o přijetí na vysokou školu, vyřízení žádosti o vydání cestovního pasu, uložení pokuty v blokovém řízení, vydání řidičského oprávnění apod.). Zásadně působí do budoucna (*pro futuro*) a až od okamžiku právní moci (*ex nunc*),
- *deklaratorní akty*, které autoritativně stvrzují existenci nebo neexistenci určitého správně významného stavu (např. osvědčení o státním občanství, potvrzení o studiu, osvědčení o sociální potřebnosti apod.). Jedná se fakticky o „akt – nález“ a v tomto smyslu působí i do minulosti (*pro praeterito*), od okamžiku vzniku vztahů, jejichž existenci potvrzují (*ex tunc*),

■ obsahu

- *materiální správní akty* upravující hmotněprávní postavení adresátů (zpravidla rozhodnutí ve věci),
- *procesní správní akty* upravující postavení adresátů v průběhu správního řízení (např. o přerušení řízení, o pořádkové pokutě),

■ okruhu zavázaných osob

- *akty řešící osobní poměry adresátů*, jimž jsou určeny – akty ad personam, které zavazují pouze v nich jmenovitě uvedené osoby (např. rozhodnutí o vydání cestovního dokladu nebo řidičského průkazu),
- *akty vztahující se k určité věci*, k níž má adresát rozhodnutí vztah. Pokud jsou pro vydání správního rozhodnutí relevantní výlučné vlastnosti předmětné věci, nazýváme tyto akty ad rem (např. rozhodnutí ve stavebním řízení). Zavazují nejen v nich jmenovitě uvedené osoby, ale i jejich právní nástupce. To znamená, že působí vůči každé osobě, která se ve vztahu k předmětu správního aktu nachází ve stejné právní situaci jako původní adresát.

Veřejnoprávní smlouvy

Zákon o obcích a zákon o krajích s touto smluvní formou počítají při výkonu přenesené působnosti. Samotný způsob jejich uzavření a forem je upraven ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Oproti výše uváděným právním aktům se jedná o akty postrádající mocenský charakter. Z tohoto pohledu se jedná o atypickou formu realizace veřejné správy v oblasti státní správy a naopak blízkou činnosti veřejnoprávních korporací. Již samotný termín „smlouva“ vypovídá o uplatnění horizontální metody regulace, tedy mezi subjekty, které jsou při uzavírání dohody v rovném postavení. Uzavřením smlouvy se však toto postavení může změnit v nerovné.

Veřejnoprávní smlouvy se zpravidla uzavírají jako dvou či vícestranné správní úkony mezi subjekty veřejné správy, ale i mezi subjektem veřejné správy a od něj odlišným subjektem (státním). Nejméně jednou smluvní stranou musí být orgán veřejné správy. Význam dohod spočívá např. v koordinovaném postupu jejich účastníků, efektivním vynakládání a úspore finančních prostředků. V závislosti na tom kdo představuje účastníky smluvního ujednání můžeme veřejnoprávní smlouvy členit na dvě skupiny:

- smlouvy koordinační, které jsou uzavírané mezi subjekty veřejné správy. Patří k nim
 - smlouva o spolupráci mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu,
 - dohoda o změně hranic obcí,
 - smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí,
- smlouvy subordinační, které jsou uzavírané mezi subjektem veřejné správy a fyzickou nebo právnickou osobou, vůči níž směřuje výkon veřejné správy. Uzavírány jsou namísto „vrchnostenských“ aktů. Dohodou se tak upravují věci, které by jinak musely být řešeny vrchnostensky. „Subordinace“ zde nevyjadřuje nerovnost subjektů, nýbrž poukazuje na uvedené aspekty.

Opatření obecné povahy

Jedná se o správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty (nikoli s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem). Z hlediska svého postavení se tak řadí mezi právní předpis, který je obecně závazný a správní rozhodnutí, které směřuje vždy mezi konkrétní účastníky. Vztahuje se tedy vždy k určité konkrétní situaci v oblasti veřejné správy a okruh adresátů je vymezen obecně, nelze je předem a kompletně určit.

Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonou normotvorbu (stejně tak právní předpis zase nemůže vzhledem ke své obecnosti regulovat pouze jednu určitou situaci), ani nad rámec zákona_ stanovovat nové povinnosti, slouží tedy jen ke konkretizaci již existujících

Typickými příklady opatření obecné povahy jsou

- *zásady územního rozvoje*
- *územní plán,*
- *zákazy vjezdu apod.*

Opatření obecné povahy musí vždy obsahovat odůvodnění a oznamuje se veřejnou vyhláškou, vyvěšenou mj. vždy na úřední desce. Nabývá pak účinnosti **po 15 dnech od vyvěšení**, přičemž v případech, kdy hrozí vážná újma veřejnému zájmu, může jí nabýt již dnem vyvěšení. **Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, lze je ale do 3 let od účinnosti posoudit v přezkumném řízení**

NEPRÁVNÍ (ORGANIZAČNÍ) FORMY ŘÍDÍCÍCH ČINNOSTÍ

Operativně organizační činnosti

Jedná se o formy správní činnosti, které jsou uskutečňovány na základě právních norem, nicméně nemají právní účinky ani právní důsledky. Jejich prostřednictvím se vytváří potřebné organizační předpoklady pro reálnost a plynulost uskutečňování úkolů a funkci veřejné správy v praxi. Mohou směřovat jak vně tak dovnitř systému veřejné správy a jsou založeny zejména na přesvědčování a vysvětlování.

Operativně organizační činnosti se realizují prostřednictvím různých výzev, seminářů, kampaní, srovnávacích studií apod.

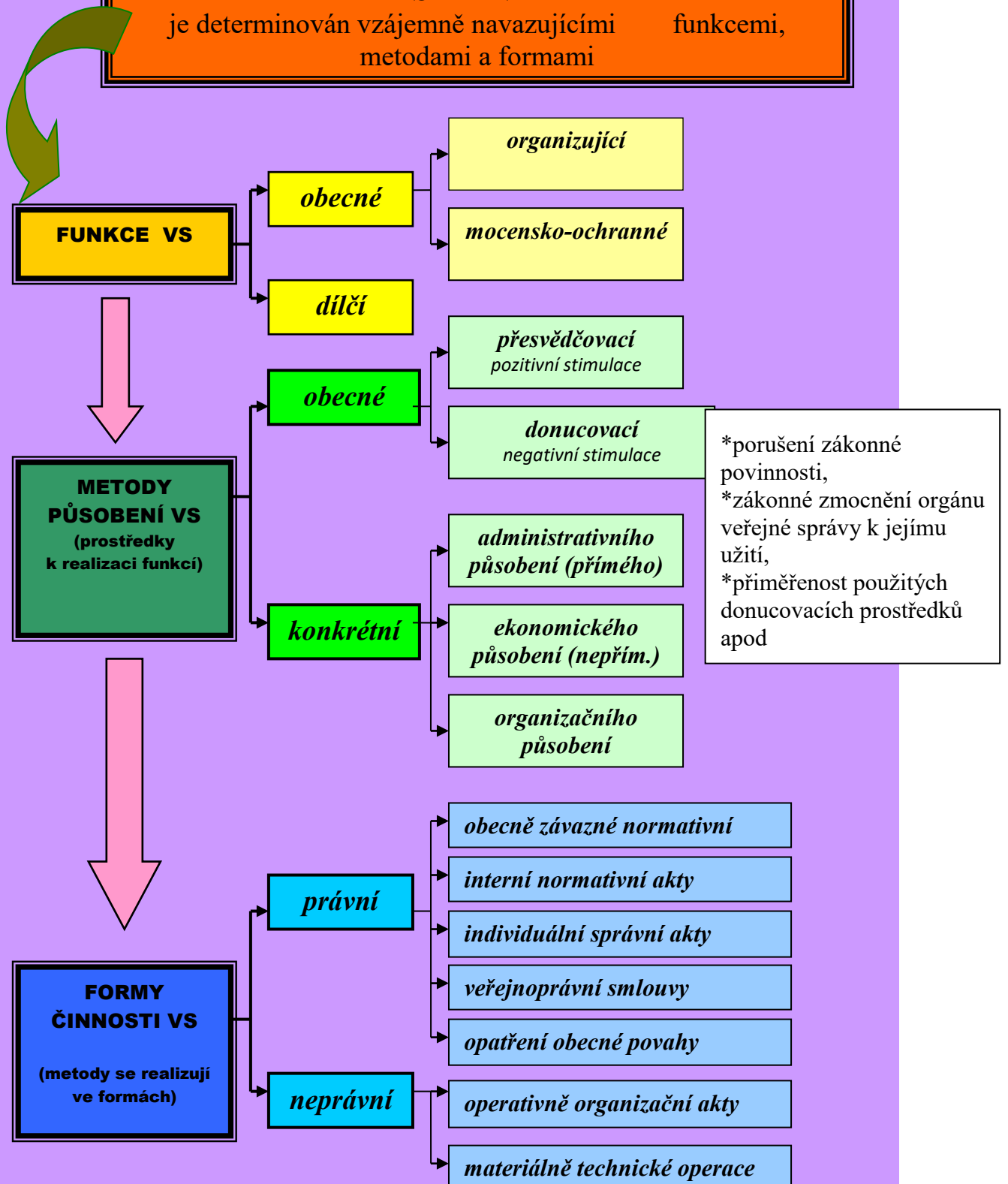
Materiálně technické operace

Jedná se o operace, které ve vztahu k základním úkolům veřejné správy mají převážně přípravný a pomocný charakter. Přesto mají mocenskou povahu neboť je uskutečňují orgány veřejné správy na základě zákonného zmocnění.

Patří sem nejrůznější agendy materiálně technického charakteru, které přináleží výkonu veřejné správy (např. vedení evidence obyvatelstva, matriční agenda, povinnost doručit katastrálnímu úřadu kolaudační rozhodnutí nebo dohodu o sloučení obcí, objednat přezkum hospodaření obce, vyvěsit záměr obce o prodeji nemovitosti na úřední desku obce, povinné preventivní činnosti na úseku požární ochrany, hygieny apod.).

OBSAH ŘÍDÍCÍCH ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

je determinován vzájemně navazujícími funkcemi, metodami a formami



ORGANIZAČNÍ PRINCIPY V ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Vykonavateli veřejné správy jsou stát a jim stanovené subjekty, které označujeme jako subjekty veřejné správy, tj. soubor institucí, které přímo nebo zprostředkovaně vykonávají veřejnou správu. Z institucionálního pohledu rozlišujeme veřejnou správu vykonávanou přímo státem a nepřímo nestátními subjekty na základě zákonné státní delegace.

Ucelenou organizační strukturu orgánů veřejné správy možno z hlediska organizačně technického vnitřně dále členit na dílčí systémy veřejné správy. Hovoříme pak o systémech organizovaných na principech:

- *centralizace a decentralizace,*
- *koncentrace a dekoncentrace,*
- *územních a rezortních,*
- *monokratických a kolegiálních,*
- *volebních a jmenovacích.*

Princip centralizace, který bývá často spojován i s principem koncentrace. Vyznačují se jimi organizační systémy kde rozhodovací pravomoc je vyhrazená nejvyššímu organizačnímu článku a konkrétní rozdělení na nižší stupně je výsledkem delegování jisté míry moci řídicím složkám těchto stupňů, např. vydáváním interních normativních instrukcí. V případě koncentrace dochází navíc k soustředění rozhodovací působnosti v jediném centru bez jakéhokoliv dalšího členění (typickým Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a zkušebnictví při Ministerstvu průmyslu a obchodu).

Princip decentralizace, který se vyznačuje tím, že umožňuje nezatěžovat nejvyšší organizační složku úkoly, jejichž plnění není nezbytně vázáno na tuto úroveň a současně plnit tyto úkoly orgány nižšího stupně nebo dokonce veřejnoprávními orgány stojícími vně daného organizačního systému (subsidiarita). Tyto orgány jsou při výkonu decentralizované působnosti samozřejmě vázány jak právním řádem, tak i interními normativními instrukcemi orgánů, která působnost decentralizoval (decentralizace se vyskytuje zřetelně při výkonu tzv. přenesené státní správy obecním úřady a krajskými úřady, státní správa zde byla decentralizována na veřejnoprávní korporace).

Princip dekoncentrace, který předpokládá delegaci výkonu veřejné správy z centrální úrovně na více nižších nebo vedle sebe stojících organizačních jednotek v rámci téhož hierarchicky uspořádaného organizačního systému. Typickým příkladem je dekoncentrace státní správy z ústředních správních úřadu na jejich územní pracoviště (např. ministerstvo práce a sociálních věcí a jeho územní pracoviště úřady práce, ministerstvo financí a jeho územní pracoviště finanční ředitelství).

Princip územní, který vymezuje působnost veřejnoprávních orgánů ve vztahu k určitému území. V souladu s tímto principem rozlišujeme působnost veřejnoprávních orgánů na celostátní (ministerstva) a na ty, které vykonávají svou působnost v menších územních obvodech (orgány obcí).

Princip rezortní nebo také odvětvový, který je založen na vnitřních vazbách v rámci konkrétního odvětví veřejné správy a je zpravidla kombinován s principem územním (např.

finanční správa je vykonávána ministerstvem financí, finančními ředitelstvími a finančními pracovišti).

Princip monokraticky, který vyjadřuje skutečnost, že v čele veřejnoprávního orgánu stojí a jedná za něj jediná osoba s rozhodovací působností a odpovědností (např. ministr, ředitel úřadu práce apod.).

Princip kolegiální, který vyjadřuje skutečnost, že veřejnoprávní orgán je tvořen více jak jednou osobou a pro rozhodnutí je zapotřebí souhlasné vůle většiny osob, které orgán tvoří (např. obecní zastupitelstvo, rada kraje apod.).

Princip volební, který se vztahuje k ustavování veřejnoprávních orgánů a vyskytuje se tam kde je orgán volen shodnou vůlí osob, které o ustavení rozhodují (např. starosty obecním zastupitelstvem nebo zastupitelstva občany obce).

Princip jmenovací, který představuje povolávání k výkonu řídicí funkce ve veřejnoprávním orgánu jmenováním, přičemž je možno rozlišovat jmenování vnitřní (starosta obce tajemníka obecního úřadu) a jmenování vnější (prezidenta, předsedu vlády nebo na návrh předsedy vlády ministra).

Tyto klasické organizačně technické principy jsou v praxi využívány tak, že v rámci systému konkrétního veřejnoprávního orgánu se jich zpravidla uplatní více (např. v rámci ministerstva se uplatňuje monokratický princip řízení ve spojení s jmenovacím principem ustavování ministra do funkce, současně si ministr zřizuje na kolegiálním principu poradní orgány, např. tzv. rozkladové komise k přezkumu podaných řádných opravných prostředků proti rozhodnutím ministerstva.

ORGANIZAČNÍ PRINCIPY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Organizační strukturu veřejné správy je možno z hlediska organizačně technického dále vnitřně členit na dílčí systémy veřejné správy. Hovoříme pak o systémech organizovaných na těchto principech

⇒ princip centralizace

- koncentrace

⇒ princip územní

⇒ princip monokratický

⇒ princip volební

⇒ princip decentralizace

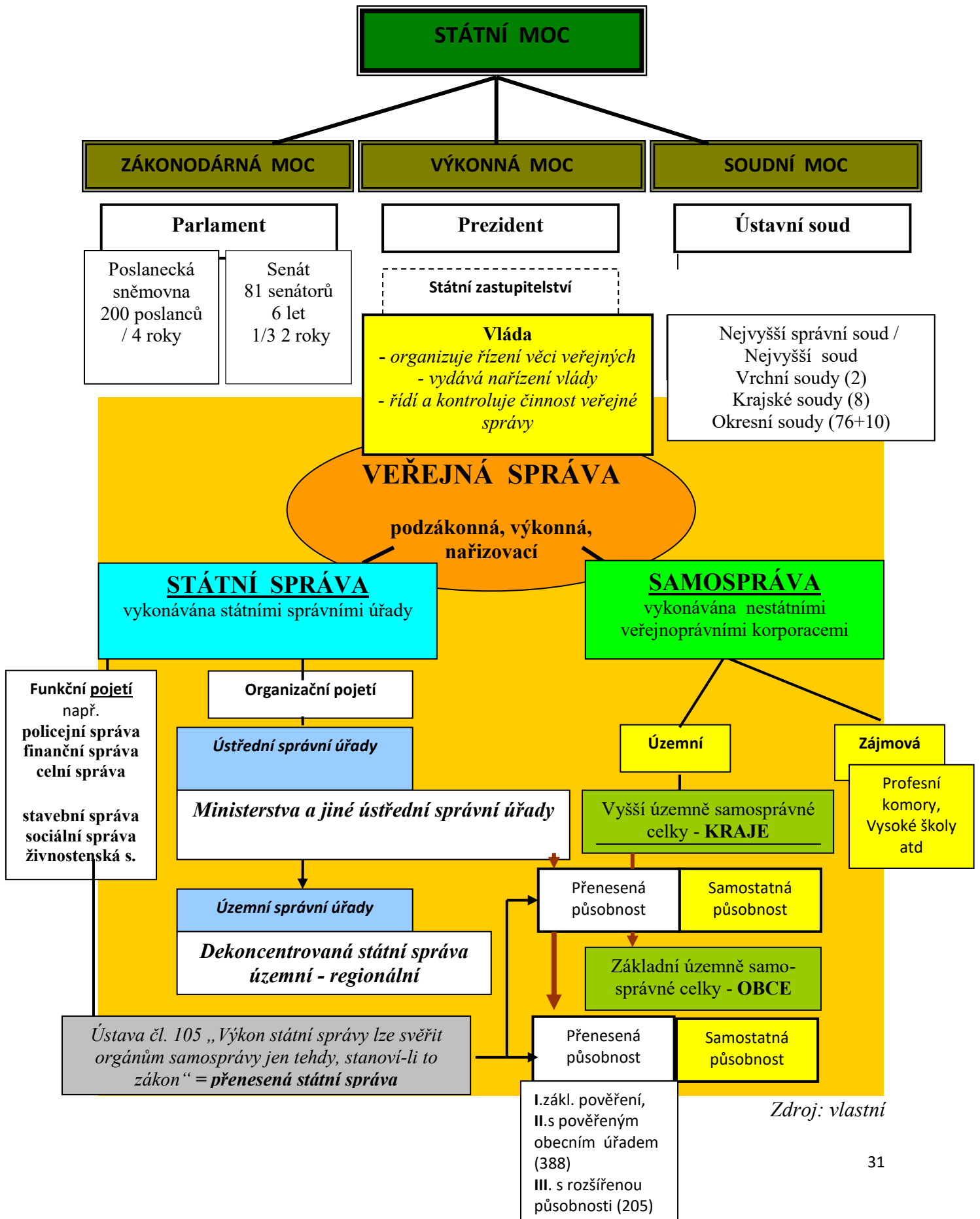
⇒ princip dekoncentrace

⇒ princip rezortní

⇒ princip kolegiální

⇒ princip jmenovací

ORGANIZAČNÍ STRUKTURA ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY



3. LEGISLATIVNÍ OPORA ČINNOSTI SAMOSPRÁVY.

NEJDŮLEŽITĚJŠÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Ústava ČR (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.)
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků, ve znění p. p.
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění p. p.
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění p. p.
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění p. p.
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění p. p.
- zákon č. 491/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění p. p.
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění p. p.
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění p. p.
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění p. p.

ÚSTAVNÍ ZÁKLADY ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

Čl. 8 Ústavy ČR: *Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.*

Hlava sedmá Ústavy ČR – Územní samospráva (čl. 99 – 105):

Česká republika se 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**. Zákon stanoví, kdy jsou **správními obvody**. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem. **Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi**, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období **zastupitelstva** je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období. Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

Charakteristika obce:

- základní územní samosprávné **společenství** občanů,
- **základní jednotka** územní samosprávy,

- **veřejnoprávní korporace** (nestátní subjekty, právnícké osoby veřejného práva; společenství osob spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů, jež je státem schváleno a jemuž je přiznána právní subjektivita; zřizují se, resp. jejich právní postavení se zakládá zákonem)

Podstatu obce charakterizují **3 hlavní znaky**:

- územní základ, tzn. vlastní **území** obce
- osobní základ, tzn. existence **občanů** obce
- věcný základ, tzn. výkon **působnosti** obce

Charakteristika kraje:

- **vyšší** jednotka územní samosprávy

Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu.

*Kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle **vlastního rozpočtu**. Kraj vystupuje v právních vztazích **svým jménem a nese odpovědnost** z těchto vztahů vyplývajících.*

- územní samosprávné společenství občanů,
- veřejnoprávní korporace, právnícká osoba veřejného práva,
- vlastní majetek, hospodaří podle schváleného rozpočtu,
- pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů,
- zakládá a zřizuje právnícké osoby a organizační složky.

OBEC → MĚSTYS → MĚSTO → STATUTÁRNÍ MĚSTO

Obec:

základní jednotka územní samosprávy

Město:

- obec, která byla městem ke dni nabytí účinnosti zákona
- obec, která má alespoň 3000 obyvatel, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády
- obec, která byla městem před 17. 5. 1954, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády

Městys:

- obec, která byla městysem před 17. 5 1954, pokud tak na návrh obce stanoví, předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády,
- obec, u které tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.

Statutární město:

Zákon umožňuje **převést určitý výkon působnosti** na městské obvody/městské části – **statutem**, který má podle zákona např. obsahovat:

- výčet obvodů/částí a vymezení jejich území,
- vymezení pravomocí orgánů města a orgánů obvodů/částí,
- majetek města, který se svěřuje obvodům/částem a rozsah oprávnění s ním nakládat,
- rozsah oprávnění obvodů/částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky,
- orgány statutárního města – namísto starosty a obecního úřadu se užívá označení – primátor, magistrát; ostatní označení orgánů je stejné jako u měst.

Občané obce:

- fyzická osoba, státní občan ČR, přihlášen k trvalému pobytu **v obci**,
- občan obce, který dosáhl 18 let, má právo zejména:
 - o volit a být volen do zastupitelstva obce,
 - o hlasovat v místním referendu,
 - o vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce své stanovisko,
 - o nahlížet do rozpočtu a závěrečného účtu obce a do zápisů (zastupitelstvo) a usnesení (zastupitelstvo, rada, výbory, komise), pořizovat výpisy,
 - o podávat podněty (lhůta k vyřízení nejdéle 60 dnů, u zastupitelstva nejdéle 90 dnů),
- oprávnění občana obce má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva,
- určitá oprávnění mají rovněž fyzické osoby vlastníci na území obce nemovitost.

Občané kraje:

- fyzická osoba, státní občan ČR, přihlášen k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu **v územním obvodu kraje**,
- občan kraje, který dosáhl 18 let, má dle § 12 zákona právo zejména:
 - o volit a být volen do zastupitelstva kraje,
 - o vyjadřovat na zasedání zastupitelstva kraje svá stanoviska,
 - o nahlížet do rozpočtu a závěrečného účtu kraje a do zápisů (zastupitelstvo) a usnesení pořizovat výpisy,
 - o podávat podněty (lhůta k vyřízení nejdéle 60 dnů, u zastupitelstva nejdéle 90 dnů),
 - o hlasovat v krajském referendu,
 - o tato oprávnění mají rovněž fyzické osoby starší 18 let vlastníci na území kraje nemovitost (mimo práva volit a být volen do zastupitelstva a hlasovat v krajském referendu - srov. § 12 odst. 3).

PŮSOBNOST ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

V České republice se uplatňuje **smíšený model veřejné správy** – orgány veřejné správy (ÚSC) vykonávají jak samosprávu (samostatnou působnost), tak státní správu (přenesenou působnost).

- **Samostatná působnost** – věci v zájmu ÚSC a jeho občanů.
- **Přenesená působnost** – svěřený výkon státní správy.

Nestanoví-li zákon, že jde o přenesenou působnost obce/kraje, platí, že jde vždy o působnost samostatnou.

Samostatná působnost ÚSC:

- věci v zájmu ÚSC a jeho občanů
- ÚSC se při jejím výkonu řídí:
 - zákonem (při vydávání OZV) a
 - také jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (ostatní záležitosti)
- hospodaření ÚSC (zákon stanoví základní zásady)
 - účelné a hospodárné využívání majetku, péče o jeho zachování a rozvoj,
 - ochrana majetku před zničením, odcizením, zneužitím, např. povinnost uplatňovat náhradu škody,
 - zákaz ručení za závazky fyzických nebo právnických osob (s výjimkami), sankce neplatnosti,
 - zveřejnění záměru při nakládání s nemovitým majetkem (převody, nájmy),
 - doložka osvědčující právní úkon obce, neplatnost právních jednání,
 - sestavení rozpočtu a hospodaření podle něj,
 - přezkoumání hospodaření ÚSC.

PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCE/KRAJE

- svěřený výkon státní správy
- vykonává:
 - obecní úřad
 - zvláštní orgán
 - komise rady obce

Obec se při jejím výkonu řídí zákony a jinými právními předpisy (při vydávání nařízení) a v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Podle rozsahu výkonu přenesené působnosti rozlišujeme:

- obce (*obce I*)
- obce s pověřeným obecním úřadem (*obce II*)
- obce s rozšířenou působností (*obce III, ORP*)
- obce s matričními/stavebními úřady

Mezi kraji nejsou rozdíly v rozsahu výkonu přenesené působnosti (neexistují tedy žádné kategorie krajů).

SPOLUPRÁCE OBCÍ

Obce – mají právo být členy **dobrovolného svazku obcí** za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů; svazek je právnickou osobou, zapisuje se do rejstříku.

Předmětem činnosti svazku obcí mohou být zejména

- úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata,
- zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,
- zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území,
- úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečením přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí,
- provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin,
- správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.

PŘÁVNÍ PŘEDPISY OBCE/KRAJE

Obecně závazné vyhlášky

- vydávané **v samostatné působnosti**
- vydává je zastupitelstvo ÚSC

Nařízení

- vydávaná **v přenesené působnosti**
- vydává je rada obce (v obcích, kde se rada obce nevolí, je vydává zastupitelstvo obce)
- na základě zákonného zmocnění mohou nařízení pro svůj správní obvod vydávat také obce s rozšířenou působností

Povinnost obce zaslat obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra a nařízení obce KÚ.

Ministerstvo vnitra – dozor nad OZV obcí/krajů a nařízenímí krajů (soulad se zákonem); výzva ke zjednání nápravy; náprava do 60 dnů nezjednána – MV pozastaví účinnost a stanoví lhůtu k nápravě; náprava nezjednána – MV návrh Ústavnímu soudu na zrušení.

Krajský úřad – dozor nad nařízenímí obcí (soulad se zákonem nebo jiným právním předpisem); výzva obci ke zjednání nápravy; náprava do 60 dnů nezjednána – KÚ pozastaví účinnost a stanoví lhůtu k nápravě; náprava nezjednána – ředitel KÚ návrh Ústavnímu soudu na zrušení.

Orgány obce:

- zastupitelstvo obce,

- rada obce,
- starosta,
- obecní úřad,
- zvláštní orgán zřízený podle zákona (např. přestupková komise, povodňová komise),
- obecní policie,
- komise rady obce se svěřeným výkonem státní správy.

Podrobnosti k činnosti a postavení jednotlivých orgánů viz zejména § 67 – 111 obecního zřízení.

Orgány kraje:

- zastupitelstvo kraje,
- rada kraje,
- hejtman kraje,
- krajský úřad,
- zvláštní orgán zřízený podle zákona (např. bezpečnostní rada kraje, krizový štáb).

Podrobnosti k činnosti a postavení jednotlivých orgánů viz zejména § 31 – 70a krajského zřízení.

Orgány zastupitelstva a rady obce/kraje:

Zastupitelstvo **obce** zřizuje **výbory** jako své iniciativní a kontrolní orgány. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva obce (s výjimkou osadního výboru). Povinně se zřizuje vždy výbor kontrolní a výbor finanční (v případě naplnění zákonných podmínek i výbor pro národnostní menšiny). Rada **obce** zřizuje **komise** jako své iniciativní a poradní orgány.

Zastupitelstvo **kraje** zřizuje výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány. vždy výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost, při splnění zákonných podmínek i výbor pro národnostní menšiny. Rada **kraje** zřizuje **komise** jako své iniciativní a poradní orgány.

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

Upravuje podmínky pro:

- poskytování podpory regionálnímu rozvoji a s tím související působnost ústředních správních úřadů, krajů a obcí,
- koordinaci a realizaci podpory hospodářské, sociální a územní soudržnosti,
- činnost **evropského seskupení pro územní spolupráci (ESÚS)** v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie.

Definuje pojem **region** = územní celek, vymezený územními obvody krajů a obcí, jehož rozvoj může být podporován podle tohoto zákona.

Vymezuje působnost krajů a obcí a při podpoře regionálního rozvoje.

Zřizuje **regiony soudržnosti**, jejichž územní vymezení je totožné s územními statistickými jednotkami NUTS 2. V území regionů soudržnosti zřizuje **regionální rady**, které jsou právními osobami a vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Orgány Regionální rady jsou **výbor** Regionální rady (dále jen "výbor"), **předseda** Regionální rady a **úřad** Regionální rady. Členy **výboru** volí z řad svých členů zastupitelstva krajů, které tvoří region soudržnosti. Je-li region soudržnosti tvořen jedním krajem, má výbor 15 členů. Je-li region soudržnosti tvořen více kraji, je každý kraj ve výboru zastoupen 8 členy. Zastupitelstvo kraje může člena výboru odvolat. Výbor volí a odvolává z řad svých členů **předsedu** a **místopředsedy**. V případě regionu soudržnosti tvořeného více kraji se počet místopředsedů stanoví tak, aby každý kraj měl ve výboru své zastoupení buď na místě předsedy, nebo místopředsedy. Předseda je statutárním orgánem Regionální rady a zastupuje ji navenek. Ze své činnosti je odpovědný výboru. **Úřad** je výkonným orgánem Regionální rady, který zabezpečuje veškeré úkoly spojené s funkcí řídicího orgánu Regionálního operačního programu s výjimkou těch záležitostí, které jsou svěřeny výboru. V čele úřadu stojí **ředitel úřadu**.

Evropské seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) - umožňuje vznik seskupení regionálních a místních orgánů z různých členských států, aniž by předtím bylo třeba podepsat mezinárodní dohodu a ratifikovat ji národními parlamenty. Členské státy však musí dát svůj souhlas s účastí členů ze svého území. Rozhodným právem pro výklad a uplatňování úmluvy je právo členského státu, v němž má dané ESÚS sídlo.

Členy seskupení mohou být:

- členské státy;
- regiony či obce;
- sdružení;
- jiné veřejnoprávní subjekty.

4. MORÁLKA VEŘEJNÝCH ČINITELŮ. ETICKÉ KODEXY SAMOSPRÁVY

MORÁLKA VEŘEJNÝCH ČINITELŮ

Morálka = souhrn způsobů jednání jednotlivců ve společnosti + předpisy pro toto jednání – vyjadřuje tedy všechny zvyky, obyčeje, normy, zákony, tedy vše, co má lidský život jednak zjednodušovat předem danými schémata rozhodování a jednání a jednak regulovat způsob života jednotlivce ve společnosti (*regulační funkce*).

Morálka (česky **mravnost**) je vedle práva a etikety největší normativní systém. Morálka nejsou všechny zvyky, dokonce ani ne ty, které jsou považovány za závazné. Morálka jsou takové obyčeje (zvyky), jejichž porušení je považováno za nepřijatelné.

Etika = uvažování o správnosti morálky a jejích předpisů – řeší tedy zejména oprávněnost požadavků morálky v různých situacích a oblastech (plní zejména tzv. (*legitimační funkce*)).

Morálku studuje **etika** (filosofie morálky). **Mravnost** je takový způsob jednání, který je většinou lidí vnímán jako dobrý, vhodný a správný.

Podle platné právní úpravy se pro veřejné činitele spíše používá označení „úřední osoby“.

Vymezení úředních osob je obsaženo především v § 127 trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) - **úřední osobou** je

- a) soudce,
- b) státní zástupce,
- c) prezident ČR, poslanec nebo senátor Parlamentu ČR, člen vlády ČR nebo jiná osoba zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci,
- d) **člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy**, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci,
- e) příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie,
- f) soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce,
- g) notář při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař,
- h) finanční arbitr a jeho zástupce,
- i) fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží,

pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.

K **trestní odpovědnosti** a **ochraně** úřední osoby se podle jednotlivých ustanovení trestního zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán **v souvislosti s její pravomocí a odpovědností**.

Základem pro etické chování veřejných funkcionářů je už obsah slibů, které skládají při nástupu do funkce a příslušných zákonných ustanovení ukládajících jim povinnosti:

§ 69 zákona o obcích (č. 128/2000 Sb.) – slib člena zastupitelstva obce:

*Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou **čest a svědomí**, že svoji funkci budu vykonávat **svědomitě**, v zájmu obce (města, městyse) a jejich (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.*

§ 83 zákona o obcích – povinnosti člena zastupitelstva obce:

*Člen zastupitelstva obce je povinen 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.***

*Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (**střet zájmů**), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.*

§ 33 zákona o krajích (č. 128/2000 Sb.) – slib člena zastupitelstva kraje:

Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu kraje a jeho občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.

§ 34 zákona o krajích – povinnosti člena zastupitelstva:

Člen zastupitelstva je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva, popřípadě zasedání jiných orgánů kraje, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů kraje a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce.

Člen zastupitelstva, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech kraje mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu kraje, který má danou záležitost projednávat.

Na základě novelizace zákona o obcích a zákona o krajích od 1. 1. 2018 je vyhrazeno zastupitelstvu obce a zastupitelstvu kraje **vyslovovat souhlas se vznikem pracovněprávního vztahu mezi krajem a členem zastupitelstva.**

Od 1. 1. 2018 je v ZoO a ZoK zakotvena rovněž **možnost poskytnout členovi zastupitelstva obce/kraje mimořádnou odměnu za splnění mimořádných nebo zvláště významných úkolů kraje.** Výše odměny je limitována 2 násobkem měsíční odměny, kterou pobírá v souvislosti s výkonem funkce. Návrh na poskytnutí mimořádné odměny členovi zastupitelstva musí být uveden jako samostatný bod navrženého programu připravovaného zasedání zastupitelstva. Návrh na poskytnutí mimořádné odměny členovi zastupitelstva musí být odůvodněn a projednán jako samostatný bod programu jednání zastupitelstva. Důvod poskytnutí mimořádné odměny musí být uveden v usnesení zastupitelstva, kterým byla mimořádná odměna poskytnuta.

ZÁKLADNÍ POVINNOSTI ÚŘEDNÍKA ÚSC

... jsou vyjmenovány v § 16 zákona o úřednících ÚSC, úředník je povinen např.:

- dodržovat ústavní pořádek ČR a právní předpisy vztahující se k jím vykonávané práci,
- hájit při výkonu správních činností veřejný zájem,
- jednat a rozhodovat nestranně,
- v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary ani jiné výhody ...

Úředník **nesmí být členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je podnikání.** To neplatí, pokud do takového orgánu byl vyslán ÚSC, jehož je zaměstnancem. Úředníkovi, který byl do takového orgánu vyslán tímto ÚSC, nenáleží odměna za výkon funkce podle věty první. Tato odměna nesmí být poskytnuta ani po skončení pracovního poměru.

Úředník může vykonávat **jinou výdělečnou činnost jen s předchozím písemným souhlasem ÚSC,** u něhož je zaměstnán. To se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou,

publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku.

Vedoucí úředníci ÚSC se za splnění určitých podmínek považují za **veřejné funkcionáře** ve smyslu zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a vztahují se tak na ně některé povinnosti dle tohoto zákona (zejména podávání Oznámení o osobním zájmu, o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích).

STŘET ZÁJMŮ

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, upravuje:

- a) povinnost veřejných **funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu** mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit,
- b) povinnost veřejných funkcionářů **oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu funkce veřejného funkcionáře, veřejnou kontrolu majetku** nabytého za dobu výkonu funkce a dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce, popřípadě závazků, které veřejný funkcionář má,
- c) **omezení některých činností** veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi,
- d) **odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností** stanovených tímto zákonem, včetně správních trestů, které lze veřejnému funkcionáři za porušení těchto povinností uložit.

Pro účely zákona o střetu zájmů se **veřejným funkcionářem** rozumí mj.:

- **člen zastupitelstva kraje**, který je **pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn** nebo který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- **člen zastupitelstva obce**, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, který je **pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn** nebo který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, nebo
- starosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, **místostarosta obce**, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, **nebo členové rady obce**, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, kteří **nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni**.

Dále se **veřejným funkcionářem** rozumí mj. také:

- **člen statutárního orgánu, člen řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu** právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, **příspěvkové organizace územního samosprávného celku**,

- **vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení** právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, **příspěvkové organizace územního samosprávného celku,**
- **vedoucí úředník územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností** zařazený do obecního úřadu, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo úřadu městské části hlavního města Prahy.

Na tyto osoby se povinnost podávat oznámení do registru vztáhne pouze při **splnění některých ze zákonných podmínek** (je oprávněn jako příkazce operace podepisovat transakce nad 250 tis. Kč, podílí se na zadání či realizaci veřejné zakázky nebo rozhoduje ve správním řízení).

Veřejný funkcionář je povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce.

Osobní zájem = 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 neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů.

Dojde-li ke střetu řádného výkonu funkce ve veřejném zájmu se zájmem osobním, **nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit.**

Veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že

- a) využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k **získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody** pro sebe nebo jinou osobu,
- b) se bude **odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy**, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo
- c) dá za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k **uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí.**

Veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 (tzn. včetně uvolněných členů zastupitelstev obcí a krajů) **nesmí být provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku** ani společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.

Uvolněnému členovi zastupitelstva obce či kraje, který je krajem či obcí, určen, aby vykonával funkci člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj či obec nebo jimi ovládaná právnická osoba má podíl nebo hlasovací práva, **nenáleží za tuto činnost odměna, podíl na zisku nebo jiné plnění**, s výjimkou 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.

Veřejný funkcionář (včetně vedoucích členů zastupitelstva a vedoucích úředníků ÚSC) se **nesmí po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce stát společníkem anebo působit v orgánech podnikající právnické osoby**, anebo uzavřít pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost, pokud taková právnická osoba nebo zaměstnavatel v posledních 3 letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu se státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem nebo zřízenou či založenou státem nebo územním samosprávným celkem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a pokud veřejný funkcionář nebo orgán, ve kterém veřejný funkcionář působil, o takové smlouvě rozhodoval.

KORUPCE

Z latinského slova *corrumpere* - zmařit, zkazit, uplácet, podplácet, je pojem, který není zcela jednotně definován. **Korupce** znamená slíbení, nabídku nebo poskytnutí úplatku s cílem ovlivnit něčí jednání nebo rozhodnutí, anebo žádat o úplatek či jeho přijetí. **Korupce** je transakce zpravidla mezi dvěma stranami > jedna strana poptává odměnu za poskytnutí neoprávněné výhody druhé straně, která tuto odměnu nabízí. **Korupce** je tím typem trestné činnosti, kdy všichni zúčastnění jsou pachateli a mají z této činnosti prospěch. Všechny zúčastněné osoby porušují zákon a zároveň jsou výsledky této činnosti uspokojovány jejich potřeby.

Úplatek nemusí mít vždy pouze finanční podobu, může se jednat např. o poskytnutí informací, hmotných darů (šperky) a jiných výhodných služeb (stavební práce, zaplacení dovolené, sexuální úsluhy), případně zvýhodňování známých a příbuzných apod.

Formy korupce:

Nepotismus (z italského *nepos* = vnuk) je způsob uplatňování, upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince na společenské struktury prostřednictvím prosazování vlastních příbuzných a oblíbenců do lukrativních a společensky vlivných pozic a rolí. Vzniká síť vzájemných vazeb a osobních kontaktů, přičemž rodinné vztahy určují vztahy politické a ekonomické.

Klientelismus (z latinského *cliens* = poslušný) je upřednostňování přátel a spřízněných skupin. Je založený na vztahu mezi závislými klienty a jejich patronem. Vztah je přísně osobní, zpravidla silně emotivně, zabarvený ideálem věrnosti, čímž se liší od neosobních vztahů tržního typu. Rozdělování statků probíhá pravidlem známostí, protekcí a lidí zapojených do určité klientské sítě.

Prodej pozic představuje upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince prostřednictvím placeného protěžování. Tento jedinec je v postavení, které mu umožňuje rozhodovat o personálních otázkách. Pracovní místa, o nichž rozhoduje, pak obsazuje na základě úplatků, které získává od jednotlivých zájemců o tyto pozice. Jakmile tito kandidáti místo získají, chovají se k němu jako ke kořisti, neboť se jim musí vrátit vynaložené náklady.

Lobbing:

Lobbing je **prosazování zájmů určité skupiny** v rámci politického procesu, tedy při schvalování legislativy nebo exekutivních rozhodnutích. V demokratických zemích je lobbing

považován za legitimní činnost, neboť snaha přizpůsobit normy a rozhodnutí svým zájmům a získat politický vliv na tvorbu legislativy je přirozeným zájmem firem a nátlakových skupin. Při lobbingu **existuje vysoké riziko, že se pracovní metodou lobbistů stanou různé formy korupce** - např. podplácení, až po zavazování objektů lobbingu v rámci klientelistických vztahů, neboť hodnoty, které získává lobbista pro svého zákazníka, jsou často nevyčísitelné ceny (např. změna regulačního rámce, zákonů, vyhlášek, limitů, případně personální politiky státu). Ve světě je snaha **nastavit** taková **pravidla**, která by tuto legitimní činnost udělala průhlednou a kontrolovatelnou (v ČR dosud žádná pravidla pro lobbing neexistují). Používaná **opatření** jsou např. povinnost registrace profesionálních lobbistů, oznamování jejich příjmů a zdrojů těchto příjmů (kdo lobbisty platí), někdy i snaha nařídit povinné oznamování veškerých schůzek a jednání s lobbisty.

Korupce ve veřejné správě:

Ve veřejné správě se může uplatňovat korupce např. při:

- zadávání veřejných zakázek,
- při správě a obchodování se státním či obecním majetkem na místní, regionální i centrální úrovni,
- při přidělování městských či obecních bytů,
- při rozličných druzích správních řízení,
- přidělování dotací v rámci veřejné správy.

Whistleblowing = ochrana oznamovatelů korupčního jednání

- jde o oznámení ilegálních nebo eticky pochybných praktik na pracovišti,
- záruka neprozrazení, nebo možnost zůstat v anonymitě je základním principem ochrany oznamovatelů,
- v ČR neexistuje speciální komplexní zákon na ochranu oznamovatelů, ale pouze obecná ochrana podle pracovně-právních předpisů, správního řádu, občanského zákoníku a antidiskriminačních předpisů.

TRESTNÉ ČINY PROTI POŘÁDKU VE VĚCECH VEŘEJNÝCH

Část druhá, Hlava X. trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.)

- zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 tr. z.),
- maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330 tr. z.),
- přijetí úplatku (§ 331 tr. z.),
- podplácení (§ 332 tr. z.),
- nepřímé úplatkářství (§ 333 tr. z.),
- neoprávněné nakládání s osobními údaji (§ 180 tr. z.),
- zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255 tr. z.),
- sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 tr. z.),
- pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 tr. z.),
- legalizace výnosů z trestné činnosti (§ 216 tr. z.),
- porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 tr. z.).

ETIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

- Etika veřejné služby, či etika úředníka veřejné správy bývá často zmiňována jako oblast, jejíž podpora je nutná pro celkové zlepšení fungování veřejné správy. Jako nástroj zlepšování étosu veřejné služby bývá nejčastěji zmiňován **etický kodex**.
- V dubnu 2012 schválila vláda **znění etického kodexu** (Usnesení vlády č. 331 ze dne 9. května 2012 k **Etickému kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy**). Etický kodex však např. pomíjí otázku, komu kromě orgánů činných v trestním řízení má úředník oznámit podezření z korupčního jednání nadřízeného (obecná trestněprávní oznamovací povinnost vyplývá z trestního zákoníku).
- Usnesení vlády k etickému kodexu také předpokládá, že **každý úřad vydá vlastní etický kodex vnitřním předpisem**. Etický kodex se tak stane součástí vnitřních předpisů a jeho porušení bude moci být sankcionováno.

Etické kodexy v obecné podobě obsahují zpravidla **minimální standardy chování** týkající se těchto otázek:

- přijímání darů a jiných požitků, jako odměn, plateb, pohoštění
- využívání veřejných informací,
- užívání služebního (obecního) majetku,
- práce mimo veřejnou službu,
- účast na politické práci,
- konflikt zájmů,
- protikorupční opatření.

Základní principy:

- Práce úředníka veřejné správy je služba společnosti.
- Společnost v tomto smyslu reprezentuje veřejný zájem. Jednání, chování a rozhodování úředníků musí sloužit k naplňování veřejného zájmu.
- Cestou k naplňování veřejného zájmu je zejména naprostá nestrannost při rozhodování.
- Zaměstnanec / úředník je placen z veřejných prostředků. Je proto společnosti - přímo či zastoupené politickou reprezentací - odpovědný.

5. OPERATIVNÍ A STRATEGICKÉ ŘÍZENÍ OBCÍ A REGIONŮ

Strategické řízení je založeno na pravidelném cyklu **plánování, realizace a hodnocení plánů** (konkrétně programu rozvoje obce, resp. dalších koncepčních dokumentů obce). První fází strategického řízení rozvoje obce je jeho plánování.

Základním rozvojovým dokumentem obce, zakotveným v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, je **program rozvoje obce**.

- podle § 84 odst. 2 zákona o obcích je jeho schvalování vyhrazeno zastupitelstvu obce;

- stanovuje hlavní oblasti rozvoje obce, formuluje možná řešení a sladuje představy jednotlivých subjektů o rozvoji obce;
- je podkladem pro územní průmět rozvojových aktivit v územním plánu;
- zvyšuje připravenost obcí k získání vnějších finančních prostředků;
- je východiskem pro rozhodování orgánů obce v rozvojových záležitostech.

ZÁKLADNÍ STRUKTURA PROGRAMU ROZVOJE OBCE

Analytická část

- **Charakteristika obce** obsahuje komplexní zhodnocení situace v obci, charakteristiku stavu a vývoje jednotlivých oblastí života obce. Klade důraz na zachycení hlavních rozvojových problémů obce a jejich příčin. Zachycuje demografickou situaci, hospodářství, infrastrukturu, vybavenost, životní prostředí, ekonomickou situaci a fungování obce.
- **Východiska pro návrhovou část** jsou zpracována zejména na základě poznatků z **charakteristiky obce** a zachycují silné a slabé stránky obce.

Návrhová část

- **Strategická vize** představuje dlouhodobý obraz o budoucnosti obce a formuluje směřování rozvoje obce. Součástí vize mohou být i principy, na nichž obec staví svůj rozvoj. Strategická vize zajišťuje kontinuitu jednotlivých střednědobých programů rozvoje obce na období 10 – 20 let.
- **Opatření a aktivity** formulují způsoby naplňování vize ve **střednědobém období**. **Aktivita** označuje konkrétní akci, činnost v rámci opatření. U aktivity je stanovena **důležitost, období realizace, odpovědnost za realizaci, odhad nákladů** na realizaci aktivity a **zdroje financování**. Opatření představuje soubor aktivit k určitému tématu/prostoru a stanoví přístup k řešení jednotlivých témat/problémů. Opatření musí obsahovat alespoň 1 aktivitu.
- **Podpora realizace programu** stanoví způsob sledování realizace, vyhodnocování a aktualizace programu rozvoje obce, tak aby se stal pružným nástrojem rozvoje obce.

ZÁKLADNÍ POSTUP TVORBY PROGRAMU ROZVOJE OBCE

Charakteristika obce ⇒ zhodnocení (analýza) situace v jednotlivých tematických oblastech

Východiska pro návrhovou část ⇒ formulace silných a slabých stránek (problémů)

Strategická vize ⇒ formulace žádoucího budoucího stavu obce

Opatření a aktivity ⇒ vymezení opatření směřujících k plnění vize a stanovení kroků/činností/projektů rozvíjejících dané opatření, včetně jejich důležitosti, harmonogramu, financí, odpovědnosti za realizaci

Podpora realizace programu

⇒ **stanovení úkolů pro nejbližší období**, vymezení kompetencí a odpovědností jednotlivých aktérů

⇒ **nastavení způsobu sledování a vyhodnocování** dokumentu

Konečná podoba programu rozvoje obce ⇒ schválení dokumentu zastupitelstvem obce po projednání s pracovní skupinou a s veřejností.

Ve **fázi plánování** obec:

- hodnotí situaci a možnosti vlastního rozvoje,
- stanoví vizi, cíle a způsoby jejich dosažení (opatření a aktivity),
- určí, jak bude postupovat při naplňování plánu,
- zpracuje rozvojový dokument, tj. program rozvoje obce.

Ve **fázi realizace** obec zejména:

- rozpracuje naplánované aktivity do podoby konkrétních postupových kroků,
- zpřesňuje termíny, náklady a další údaje týkající se realizace aktivit,
- uskutečňuje naplánované aktivity,
- upravuje aktivity / ze zásobníku aktivit doplňuje aktivity podle vývoje situace,
- sleduje plnění aktivit a kontroluje, zda obec postupuje dle plánu.

Ve **fázi hodnocení** obec:

- hodnotí naplnění aktivit (výstupy realizace; dokončeno/probíhá/nedokončeno, zdůvodnění),
- hodnotí plnění cílů (výsledky a dopady),
- zpracuje doporučení, která budou zohledněna v programu rozvoje obce (zpětná vazba).

Strategické myšlení je důležitou podmínkou k dosažení definovaných cílů – jeho základní prvky jsou:

- **systémový pohled** – schopnost vidět rozvoj obce jako celek a vnímat důležité souvislosti a vazby;
- **představitivost** – umožňuje vidět možná řešení a poměřovat mezi sebou různé alternativy;
- **otevřenost** – je důležitá pro správnou komunikaci s respektem k různým názorům a pohledům a také pro hledání alternativních cest vedoucích ke splnění cílů;
- **zaměření na cíl** – umění zaměřit pozornost na to, čeho chceme dosáhnout, odolat rozptýlení a soustředit se na podstatné;
- **smysl pro realitu** – umožňuje vidět věci takové, jaké jsou, a ne jaké by podle představ a přání měly být;
- **pozitivní myšlení** – zajišťuje přistupovat k řešení s vírou, že se podaří („*kdo chce, hledá způsoby, kdo nechce, hledá důvody*“).

ŘÍZENÍ REALIZACE PROGRAMU ROZVOJE OBCE A OPERATIVNÍ PLÁNOVÁNÍ

Program rozvoje obce může plnit svůj účel a poslání za předpokladu, že se stane skutečným nástrojem vedení obce. Při běžné činnosti obec využívá program rozvoje obce následovně:

- **pro rozhodování vedení obce** - z vize a dlouhodobých cílů programu rozvoje obce vyplývá nejen směřování rozvoje obce, ale i určitý přístup (filozofie) k rozvoji obce, na jehož základě lze odvodit, které záměry (žádosti či podněty) jsou v souladu či v rozporu se směřováním obce;
- **pro osvětu** v obci a informování obyvatel;
- **pro informování** zájemců o bydlení v obci, či pro zájemce o podnikání v obci;
- **pro argumentaci** – v žádostech o dotační podporu je často nutné dokázat potřebnost projektového záměru pro rozvoj obce, případně je existence strategického dokumentu podmínkou;
- **při tvorbě rozpočtových výhledů a rozpočtů.**

Základem práce s programem rozvoje obce v denním chodu organizace obce je **práce s naplánovanými aktivitami**. Ta představuje nejkonkrétnější část plánu s definovanými základními atributy:

- termín realizace,
- odpovědnost,
- předpokládané náklady,
- zdroj financování.

Pro úspěšnou realizaci PRO a naplňování jeho aktivit je vhodné **rozpracovávat** dále **aktivity** v uvedených attributech do podoby **postupových kroků** na nejbližší jeden až dva roky, tj. vytvořit **akční plán**.

Akční plán = vychází ze schváleného programu rozvoje obce, dále jej upřesňuje a konkretizuje v úrovni jednotlivých aktivit (projektů, akcí); popisuje způsoby naplňování programu rozvoje obce v jednotlivých letech s ohledem na dostupné finanční prostředky; je to stručný a přehledný nástroj určený pro rychlou orientaci všech, kteří se podílí na řízení rozvoje obce, ale i těch, kteří mají zájem sledovat, jak se daří naplňovat vizi a cíle schváleného programu.

Akční plán především:

- zajišťuje, že **rozvojové aktivity respektují finanční možnosti obce** a je tak důležitým podkladem při tvorbě rozpočtu obce,
- **posiluje důvěryhodnost ve vedení obce** a v její fungování díky jasnému určení co, kdy a za kolik bude realizováno,
- **přispívá k efektivnosti řízení, podporuje synergii** (spolupůsobení) mezi jednotlivými aktivitami a snižuje plýtvání omezenými zdroji,
- **je efektivním a jednoduchým nástrojem pro rozhodování zastupitelstva obce, organizaci práce vedení obce i pracovníků úřadu,**
- je důležitým **nástrojem kontroly a zpětné vazby** o naplňování vybraných aktivit (projektů) a činnosti vedení obce.

TEMATICKÉ KONCEPCE OBCE A JEJICH VAZBY NA PRO

Program rozvoje ne vždy postihne do detailu všechny potřebné informace a způsoby řešení rozvoje určité oblasti. **Jedno či více významných témat si proto může obec rozpracovat v tematické koncepci**, např.:

- koncepce rozvoje cestovního ruchu,
- plán revitalizace památkové zóny,
- koncepce rozvoje sportu apod.). Potřeba rozpracovat některé téma do dílčí tematické koncepce může vzniknout až při práci se schváleným PRO. Při vytvoření PRO se vždy zohledňují již vytvořené koncepce, které mají dopad na rozvoj obce.

Koncepce se mohou týkat buď to přímo obce (obvykle různé tematické koncepce), nebo širšího území (strategie MAS, mikroregionu, Program rozvoje kraje apod.).

STRATEGIE ROZVOJE ÚZEMNÍHO OBVODU KRAJE

Podle § 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů:

Zastupitelstvu kraje je vyhrazeno koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat strategii rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění.

§ 12 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů – strategie rozvoje územního obvodu kraje:

***Strategie rozvoje územního obvodu kraje** určuje ve stanoveném období zaměření a cíle rozvoje kraje zejména s ohledem na dynamický a vyvážený rozvoj kraje a jednotlivých částí jeho území a stanoví základní podmínky pro naplňování těchto cílů.*

Strategie rozvoje územního obvodu kraje zejména

- a) analyzuje současný stav a očekávaný vývoj územního obvodu kraje,
- b) stanoví strategické cíle a priority rozvoje kraje a nástroje regionální politiky pro zajištění dynamického a vyváženého rozvoje územního obvodu kraje a částí jeho území,
- c) vymezuje krajem podporované části jeho území.

Návrh strategie rozvoje územního obvodu kraje se předkládá ke schválení zastupitelstvu kraje se stanoviskem Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivu provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví a se sdělením, jak bylo toto stanovisko zohledněno.

K finanční podpoře regionálního rozvoje územního obvodu kraje jsou v návrhu krajského rozpočtu vyčleněny finanční prostředky na uskutečňování strategie rozvoje územního obvodu kraje.

Široké spektrum dalších strategických dokumentů zpracovávaných krajem podle zvláštních zákonů.

V řídicí struktuře obce a kraje vedle sebe existují a fungují 2 typy managementu, a to **management volený** a **management profesionální**.

Volený management -> zastupitelstvo, rada, hejtman, primátor, starosta) se mění zcela nebo částečně ve čtyřletém funkčním období. Volený manažer není pro výkon své funkce předem speciálně odborně vzděláván. Volený management rozhoduje o orientaci a cestách rozvoje

kraje, resp. obce a v jeho kompetenci jsou všechna závažná rozhodnutí včetně schvalování rozpočtu.

Profesionální management -> (krajský úřad, úřad obce, ředitel úřadu resp. tajemník, vedoucí útvarů) by měli být stabilizující složkou regionálního a municipálního managementu. Profesionální manažer je na výkon své funkce dlouhodobě odborně připravován. Profesionální management samostatně rozhoduje ve věcech fungování kraje (obce) a jeho správy a v jeho kompetenci jsou prakticky všechna správní rozhodnutí.

Profesionální management také připravuje a předkládá dokumenty (mezi něž patří i Strategický plány, Programy rozvoje, návrhy rozpočtů aj.), pro jejichž schválení má rozhodovací pravomoc jen **volený management**.

STRATEGIE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE ČR

Strategie regionálního rozvoje určuje zaměření a cíle regionálního rozvoje, zejména s ohledem na dynamický a vyvážený rozvoj státu a jeho jednotlivých regionů, a stanoví základní podmínky pro naplňování těchto cílů.

- a) analyzuje stav regionálního rozvoje,
- b) stanoví republikové priority a strategické cíle regionální politiky pro zajištění dynamického a vyváženého rozvoje území,
- c) stanoví podklady pro vymezení priorit podpory regionálního rozvoje prostřednictvím fondů Evropské unie,
- d) stanoví podmínky pro vymezení státem podporovaných regionů,
- e) vymezuje nástroje k realizaci stanovených priorit a cílů,
- f) stanoví zaměření programu regionálního rozvoje MMR,
- g) vymezuje úkoly ostatních dotčených ústředních správních úřadů k zabezpečení realizace stanovených priorit a cílů,
- h) stanoví způsob sledování a vyhodnocování účinnosti Strategie regionálního rozvoje,
- i) obsahuje doporučení krajům pro zaměření jejich rozvoje.

MMR zpracovává návrh Strategie regionálního rozvoje pro celé území České republiky ve spolupráci především s ostatními dotčenými ústředními správními úřady, kraji a sdruženími obcí s celostátní působností. Návrh Strategie regionálního rozvoje zpracovává MMR zejména na základě:

- a) právních předpisů a dokumentů České republiky a Evropské unie, které mají vliv na regionální rozvoj státu,
- b) mezinárodních závazků České republiky vztahujících se k regionálnímu rozvoji,
- c) politiky územního rozvoje, příslušných územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona,
- d) cílů a priorit souvisejících s rozvojem území měst a venkova,
- e) podkladů ke strategiím rozvoje územních obvodů krajů, popřípadě jiných koncepčních dokumentů zpracovávaných kraji,
- f) statistických údajů,
- g) principů udržitelného rozvoje.

Strategii regionálního rozvoje **schvaluje vláda**. MMR předkládá vládě ke schválení návrh Strategie regionálního rozvoje se stanoviskem Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivu provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví a se sdělením, jak bylo toto stanovisko zohledněno. MMR zveřejňuje schválenou Strategii regionálního rozvoje způsobem umožňujícím dálkový přístup. MMR zpracovává ve spolupráci s ostatními dotčenými ústředními správními úřady a kraji v polovině programového období Evropské unie zprávu o uplatňování Strategie regionálního rozvoje. Na základě zprávy o uplatňování Strategie regionálního rozvoje vláda případně rozhodne o **aktualizaci** Strategie regionálního rozvoje nebo o zpracování nového návrhu Strategie regionálního rozvoje.

PŮSOBNOST SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ, KRAJŮ A OBCÍ PŘI PODPOŘE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE

Ministerstvo pro místní rozvoj

- a) sleduje a vyhodnocuje činnost správních úřadů, krajů a obcí při podpoře regionálního rozvoje a doporučuje ve vztahu k jejich působnostem opatření pro realizaci priorit a cílů obsažených ve Strategii regionálního rozvoje,
- b) koordinuje na celostátní úrovni mezinárodní spolupráci v oblasti podpory regionálního rozvoje a územní spolupráce,
- c) napomáhá zapojování územních samosprávních celků do evropských regionálních struktur.

Ústřední správní úřady

- a) spolupracují s MMR při přípravě Strategie regionálního rozvoje a zabezpečují naplňování opatření obsažených ve Strategii regionálního rozvoje,
- b) na žádost kraje spolupracují při přípravě strategie rozvoje územního obvodu kraje.

Kraj

- a) analyzuje a hodnotí úroveň rozvoje svého územního obvodu,
- b) schvaluje a realizuje strategii rozvoje územního obvodu kraje, sleduje a hodnotí její plnění,
- c) podporuje rozvoj regionů vymezených ve strategii rozvoje územního obvodu kraje,
- d) doporučuje ve vztahu k působnostem správních úřadů a obcí opatření pro realizaci priorit a cílů obsažených ve strategii rozvoje územního obvodu kraje,
- e) koordinuje ve svém územním obvodu spolupráci v oblasti regionálního rozvoje.

Obec

- a) spolupracuje s krajem, na jehož území se nachází, při přípravě a realizaci strategie rozvoje územního obvodu kraje,
- b) v souladu s místními podmínkami a rozvojovými dokumenty samostatně nebo ve spolupráci s jinými obcemi zabezpečuje nebo podporuje aktivity zaměřené na rozvoj územního obvodu obce.

6. POSTAVENÍ, ZÁKLADNÍ ZNALOSTI A DOVEDNOSTI PRACOVNÍKŮ SAMOSPRÁVY.

ZAMĚSTNANCI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Personální základ veřejné správy je založen na tom, že *veřejná správa je formou společenského řízení*. Jde tedy o **řízení lidí lidmi**.

Právní předpisy nestanoví pouze vůči jakému okruhu osob je veřejná správa adresována, určují rovněž, které osoby a s jakými předpoklady mohou veřejnou správu vykonávat.

Vykonavateli veřejné správy jsou lidé a lidmi jsou také adresáti jejího působení. Z hlediska funkčnosti je proto důležité právně reglementovat specifické podmínky a požadavky na personální obsazování institucí veřejné správy. Oporou takového požadavku je nepochybně skutečnost, že bezprostředními vykonavateli veřejné správy jsou v naprosté většině **způsobilé fyzické osoby, které jsou v přímém kontaktu s jejími adresáty** (cílovými subjekty veřejné správy). Na místě svého pracovního či funkčního zařazení pak reprezentují nejen sebe, ale především jsou reprezentanty příslušného úřadu, obce, kraje a státu.

Jak bylo uvedeno bezprostředními vykonavateli veřejné služby jsou tak **její zaměstnanci zařazení do příslušných orgánů veřejné moci, potažmo orgánů veřejné správy**. Nicméně oproti zaměstnancům soukromé sféry (nestátního sektoru) vykonávajících tzv. závislou práci, vymezenou pouze zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákoník práce) je právní regulace činnosti osob vykonávajících veřejnou službu obsahem rozsáhlejší škály právních předpisů. Tato situace je dána tím, že výkon veřejné správy je vnitřně strukturovaný a právě podle personálního zařazení fyzických osob do příslušného veřejnoprávního orgánu se rozlišuje právní regulace jejich činnosti.

Zaměstnancem veřejné správy zpravidla rozumíme,

fyzickou osobu, která je k veřejné správě vázána na základě svého pracovního nebo obdobného vztahu (služebního).

STRUKTURA VYKONAVATELŮ – ZAMĚŠTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

❖ **zaměstnanci** zařazení do státních úřadů nebo orgánů obcí a krajů (služebních úřadů), kteří však nevykonávají státní správu ani samosprávu, ale jsou pracovně činní jako servisní a obslužný personál; jejich pracovně právní postavení je upraveno pouze **zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, ve znění pozdějších předpisů** a dále uvedené zvláštní právní předpisy se na ně nevztahují.

❖ **úředníci**, přičemž tyto je třeba podle místa výkonu služby členit na

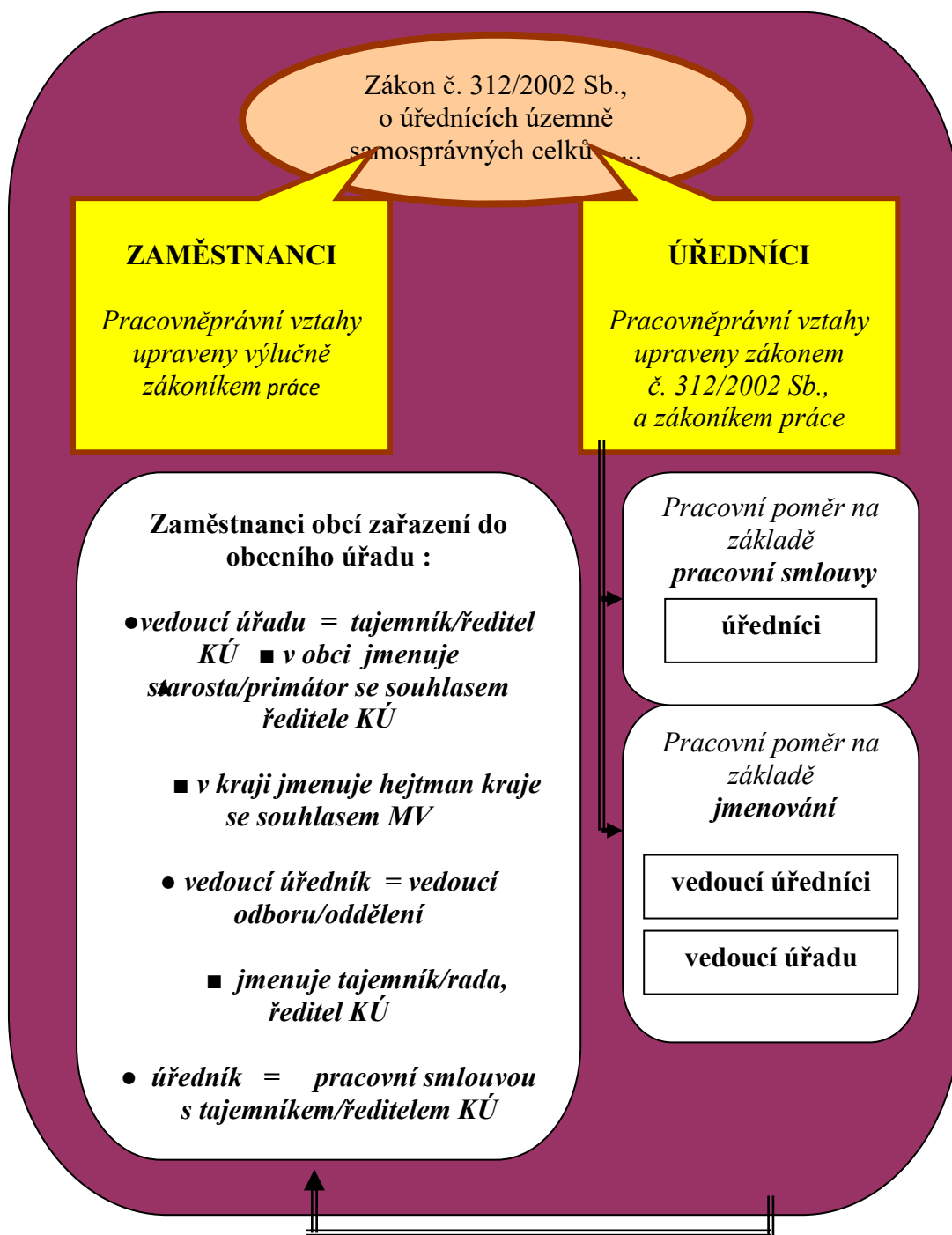
■ **státní úředníky** zařazené do orgánu státní správy – služebních úřadů a vykonávajících tak státní službu; jejich pracovně právní postavení je právně vymezeno **zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů**

■ **úředníky územně samosprávných celků** pracovně zařazených do úřadů obcí či krajů a zajišťující správní činnosti při výkonu přenesené státní správy (decentralizovaná státní služby) a samosprávy; jejich pracovně právní postavení je právně vymezeno prvotně zvláštní právním předpisem, tj. **zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů a zákoníkem práce**

zdroj : vlastní

Hovoříme-li tedy o pracovnících samosprávy, nelze do výkladu zahrnout volené funkcionáře územně samosprávných celků (členů zastupitelstev obcí, měst a krajů), kteří mají postavení veřejných funkcionářů a nejsou tak v pracovním ani obdobném poměru. Pokud se má kapitola věnovat pracovníkům (nezákonný pojem) samospráv, pak se bude jednat o výše uvedené zaměstnance samospráv, kteří vykonávají servisní a obslužné činnosti a zejména o jejich úředníky.

STRUKTURA ZAMĚSTNANCŮ ÚSC



zdroj : vlastní

ÚŘEDNÍCI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Po obecném úvodu se dále budeme zabývat postavením zaměstnanců územně samosprávných celků vykonávajících přenesenou a samosprávnou působnost, tj. úředníků krajů a obcí. Je třeba předeslat, že právní úprava pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků zvyšuje kvalitu výkonu veřejné správy územními samosprávnými celky cestou profesionalizace jejich úředníků. Důraz je v tomto ohledu kladen především na vzdělávání, a to jak vzdělávání vstupní, tak příprava na prokazování zvláštní odborné způsobilosti, vzdělávání vedoucích úředníků a průběžné vzdělávání.

Pracovně právní vztahy úředníků upravuje **vedle zákoníku práce i zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdější předpisů**. Tento právní předpis obsahuje, ve vztahu k zákoníku práce, zvláštní pravidla především pro vznik, trvání a zánik pracovního poměru úředníků obcí a krajů. Cílem úpravy je také ochrana právního postavení úředníků při výkonu veřejné správy ve vztahu k voleným orgánům územních samosprávných celků. Ze zvláštního postavení citovaného zákona vyplývá obecná podpůrná platnost zákoníku práce všude tam, kde zákon o úřednících územních samosprávných celků nestanoví vlastní, zvláštní pravidla.

Úředník

Jak již z názvu uvedeného zákona vyplývá, vztahuje se tento na úředníky územních samosprávných celků. Úředníkem ve smyslu tohoto zákona jsou považováni ti zaměstnanci obcí a krajů, kteří se podílejí na výkonu správních činností. Za správní činnost je považována činnost zaměstnance, kterou se podílí na plnění úkolů územního samosprávného celku v samostatné nebo přenesené působnosti v oblasti veřejné správy. *Správní činností ve své podstatě představují výkon přenesené státní správy například:*

- rozhodování ve správním řízení,
- kontrola, dozor nebo dohled,
- příprava návrhů právních předpisů územních samosprávných celků,
- zajišťování jejich právních úkonů,
- plnění úkolů statutárního orgánu zaměstnavatele.

Úředník při výkonu správy věcí veřejných je oprávněn rozhodovat například o povolení stavby, vydání občanského průkazu, o uložení pokuty za nesplnění uložené povinnosti účastníkem řízení.

Postavení úředníka nemají členové volených orgánů územních samosprávných celků, například člen zastupitelstva obce či kraje. Úředníky nejsou ani zaměstnanci zařazení v jeho organizačních složkách, například obecní policie, dále zaměstnanci zařazení ve zvláštních orgánech územního samosprávného celku jakými je povodňová komise, přestupková komise. Úředníci, kteří vykonávají obslužné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí (tzv. obslužné činnosti jako například sekretariát, pokladna, řízení a údržba motorových vozidel, úklid).

Zaměstnanec územního samosprávného celku je považován za úředníka, pokud se alespoň zčásti podílí na plnění úkolů, které jsou územnímu samosprávnému celku v samostatné nebo přenesené působnosti uloženy zvláštními právními předpisy. O tom, kdo je či není v konkrétním případě úředníkem rozhoduje vedoucí úřadu, kterým je tajemník obecního úřadu nebo ředitel krajského úřadu.

PRACOVNÍ POMĚR ÚŘEDNÍKA

Úředníkem se může stát fyzická osoba:

- ❖ *kteřá má státní občanství České republiky nebo fyzická osoba, která je cizím státním občanem, ale v České republice má trvalý pobyt,*
- ❖ *dosáhla věku 18 let,*
- ❖ *má způsobilost k právním úkonům,*
- ❖ *je bezúhonná,*
- ❖ *ovládá jednací jazyk, kterým je český jazyk,*
- ❖ *splňuje předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem.*

Předpokladem k výkonu funkce například matrikáře je osvědčení o způsobilosti k výkonu státní správy na úseku matrik a jména a příjmení nebo úředníka stavebního úřadu pak osvědčení o způsobilosti k výkonu státní správy na úseku územního plánování a stavebního řízení.

Za bezúhonnou se nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem veřejné správy. Bezúhonnost je prokázána výpisem z rejstříku trestů ne starším než 3 měsíce, případně čestným prohlášením.

Mezi předpoklady, které musí úředník dále splňovat pro výkon vybraných správních činností, jak je uvedeno výše, patří **zvláštní odborná způsobilost**, například, úředník, který vykonává funkci matrikáře, je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost do 18 měsíců ode dne, kdy začal vykonávat funkci matrikáře. Pokud úředník zvláštní odbornou způsobilost ve stanovené době neprokáže, územní samosprávný celek jej převede na jinou činnost, pro kterou úředník předpoklady splňuje.

Vedoucímu úřadu, tajemníkovi obecního úřadu a řediteli krajského úřadu je stanovena podmínka minimální praxe v době trvání nejméně 3 let.

Podmínkou pro vznik pracovního poměru úředníka zařazeného v obecním úřadě se základním pověřením je **veřejná výzva**. Musí předcházet též uzavření pracovní smlouvy s vedoucími úředníky, jejichž pracovní poměr není založen jmenováním, a kteří jsou zařazeni v obecním úřadě obce (např. vedoucí dopravy nebo oddělení IT). Územní samosprávný celek má povinnost vyvěsit veřejnou výzvu na úřední desce úřadu po dobu nejméně 15 pracovních dnů

přede dnem určeným pro podání přihlášek zájemců a současně ji zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Pro vznik pracovního poměru pracovníků zařazených v krajském úřadě, v obecním úřadě obce s rozšířenou působností nebo -v pověřeném obecním úřadě je další nutnou podmínkou stanoveno **výběrové řízení**. Výběrové řízení je také podmínkou pro jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka. Výběrové řízení vyhlašuje vedoucí úřadu oznámením na úřední desce úřadu územního samosprávného celku a současně i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Úprava lhůty pro oznámení je stejná jako úprava lhůty pro vyvěšení veřejné výzvy.

Vedoucí úřadu po obdržení předá přihlášky výběrové komisi. Ta pořídí o posouzení uchazečů písemnou zprávu. Výběrová komise však neurčuje pořadí uchazečů o přijetí do pracovního poměru, rozhodovat o tom, se kterým uchazečem bude uzavřena pracovní smlouva, bude vedoucí úřadu.

Vedoucí úředníky bude jmenovat do funkce v případě vedoucích odborů rada územního samosprávného celku, v případě vedoucích oddělení vedoucí úřadu územního samosprávného celku. Jmenování vedoucích odborů obecního úřadu je podmíněno návrhem tajemníka, zákon o obcích ovšem nestanoví žádnou sankci neplatnosti v případě absence takového návrhu. Jmenování vedoucích odborů krajského úřadu je pod sankcí neplatnosti vázáno na návrh ředitele krajského úřadu.

Vedoucího úřadu obce jmenuje starosta (primátor), vedoucího úřadu kraje pak hejtman. Jmenování tajemníka obecního úřadu je pod sankcí neplatnosti vázáno na souhlas ředitele krajského úřadu, jmenování ředitele krajského úřadu a ředitele Magistrátu hlavního města Prahy je pod sankcí neplatnosti vázáno na souhlas ministra vnitra.

Pracovní poměr s úředníkem uzavírá územní samosprávný celek **na dobu neurčitou**, což je jedna z výhod, které pro úředníka zavádí zákon o úřednících. Jedná se o významný a pro úředníka výhodný rozdíl od úpravy trvání pracovního poměru v zákoníku práce.

Zákon o úřednících stanoví dva výjimečné důvody, pro které lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou.

- ❑ Prvním důvodem, pro který lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, je potřeba zajistit časově omezenou správní činnost. Jedná se o činnost, kterou obec nevykonává trvale, ale vznikla potřeba takovou činnost zajistit (např. vymáhání pohledávek).
- ❑ Druhým důvodem, pro který lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, je potřeba nahradit dočasně nepřítomného úředníka.

Jedním z předpokladů, které má úředník splňovat, patří zvláštní odborná způsobilost. Zákon ukládá územnímu samosprávnému celku, aby úředníka, který neprokáže zvláštní odbornou způsobilost v zákonem stanovené lhůtě, převedl na jinou činnost, pro kterou úředník splňuje předpoklady. V případě, že by žádná taková činnost v rámci úřadu nebyla, může být úředníkovi dána výpověď. Pokud porušil povinnosti zvláště závažným způsobem, může dojít i k okamžitému zrušení pracovního poměru.

POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKA

K základním povinnostem úředníka patří dodržování ústavního pořádku, hájení veřejného zájmu při výkonu jeho správní činnosti, nestranné rozhodování, zdržení se jednání vedoucího ke střetu veřejného a soukromého zájmu. Úředník zásadně nepřijímá dary a jiné výhody, zachovává mlčenlivost podle zvláštních předpisů, poskytuje účastníkovi řízení pomoc, poučení a informace ve správním řízení.

Mezi povinnosti úředníka patří plnění pokynů vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy. K zajištění kvalifikovaného výkonu správních činností je úředník povinen svou kvalifikaci prohlubovat. Znamená to **absolvování vstupního a průběžného vzdělávání a vykonání zkoušky odborné způsobilosti**. Mezi povinnosti úředníka patří plnění nejen běžných pracovněprávních povinností, které jsou úředníku ukládány po dobu výkonu práce, ale i povinnosti, které se vztahují na chování úředníka mimo výkon práce. Například se úředník musí zdržet jednání, které by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku.

Jiná výdělečná činnost jakou může být například podnikání úředníka, je podmíněna **předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku**, u něhož je úředník zaměstnán. Souhlas s výkonem jiné výdělečné činnosti vydává za územní samosprávný celek ten, který plní úkoly statutárního orgánu právnické osoby v pracovněprávních vztazích (např. tajemník obecního úřadu, ředitel krajského úřadu). Z výše uvedeného zákazu výkonu jiné výdělečné činnosti bez předchozího písemného souhlasu územního samosprávného celku, u něhož je úředník zaměstnán jsou zákonem stanoveny výjimky. Omezení se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle zvláštního předpisu pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku.

VZDĚLÁVÁNÍ ÚŘEDNÍKŮ – PŘEDPOKLAD KARIERNÍHO ROZVOJ

Jednou z výše uvedených povinností úředníků, je prohlubování jeho kvalifikace pro výkon správních činností a tedy i rozšiřování jeho schopnosti aplikovat získávané odborné dovednosti. Jednotlivé formy prohlubování kvalifikace úředníků definuje samotný zákon, jsou jimi povinné vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání a zvláštní odborná způsobilost. Pro vedoucí úředníky a vedoucí úřadu je vedle toho povinné ještě vzdělávání vedoucích úředníků.

Absolvování vstupního vzdělávání, průběžného vzdělávání i vzdělávání vedoucích úředníků se prokazují pouze osvědčením vydávaným vzdělávací institucí, která pořádá příslušný kurs, s těmito formami vzdělávání však nejsou spojeny žádné zkoušky. Úspěšné absolvování zkoušky jsou vyhrazeny pouze pro tzv. zvláštní odbornou způsobilost.

ZÁKONNÉ FORMY VZDĚLÁVÁNÍ ÚŘEDNÍKŮ

- ☞ *VSTUPNÍ VZDĚLÁVÁNÍ – do tři měsíců od vzniku pracovního poměru*
- ☞ *ZVLÁŠTNÍ ODBORNÁ ZPŮSOBILOST - do 18 měsíců od vzniku pracovního poměru nebo výkonu správní činnosti vyžadující zkoušku*
 - *absolvování ověřeno zkouškou*
 -
- ☞ *PRŮBĚŽNÉ VZDĚLÁVÁNÍ*
- ☞ *VZDĚLÁVÁNÍ VEDOUČÍCH ÚŘEDNÍKŮ - do 2 let ode dne, kdy úředník začal vykonávat funkci vedoucího úředníka.*

■ Vstupní vzdělávání

Vstupní vzdělávání je povinen úředník absolvovat do 3 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru. Zahrnuje v sobě znalosti základů veřejné správy, zvláště obecných zásad organizace a činnosti veřejné správy a územního samosprávného celku. Mezi uvedené znalosti patří též základy veřejného práva, veřejných financí, evropského správního práva, práv a povinností a pravidel etiky úředníka, základní dovednosti a návyky potřebné pro výkon správních činností, znalosti základů užívání informačních technologií, základní komunikační, organizační a další dovednosti vztahující se k jeho pracovnímu zařazení.

■ Průběžné vzdělávání

Průběžné vzdělávání zahrnuje prohlubující, aktualizací a specializační vzdělávání úředníků zaměřené na výkon správních činností v územním samosprávném celku, včetně získávání a prohlubování jazykových znalostí. Průběžné vzdělávání se uskutečňuje formou kurzů a o účasti úředníka na nich rozhoduje vedoucí úřadu na základě potřeb územního samosprávného celku a s přihlédnutím k plánu vzdělávání úředníka. Úředník je povinen se kurzu osobně zúčastnit.

■ Zvláštní odborná způsobilost

Zvláštní odbornou způsobilost jsou povinni prokazovat ti úředníci, kteří budou vykonávat správní činnosti stanovené vyhláškou Ministerstva vnitra. Jedině prostřednictvím těchto úředníků bude moci územní samosprávný celek tyto činnosti na úseku veřejné správy zajišťovat. Kromě toho mohou územní samosprávné celky zajišťovat správní činnosti i prostřednictvím úředníků, kteří sice neprokázali zvláštní odbornou způsobilost, získali však vzdělání v rovnocenných bakalářských nebo magisterských studijních programech.

Zvláštní odborná způsobilost má obecnou a zvláštní část. Obecná část zahrnuje znalost základů veřejné správy, obecných principů organizace a činnosti veřejné správy, znalost zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze a zákona o správním řízení

a schopnost aplikace těchto znalostí. Zvláštní část zahrnuje znalosti nezbytné k výkonu správních činností stanovených prováděcím právním předpisem, zvláště znalost působnosti orgánů územní samosprávy a územních správních úřadů vztahující se k těmto činnostem, a schopnost jejich aplikace.

Úředník je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost podle zákona o úřednících složením příslušné zkoušky a předložit územnímu samosprávnému celku osvědčení o jejím složení do 18 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku nebo ode dne, kdy začal správní činnost, pro jejíž výkon je zvláštní odborná způsobilost předpokladem, vykonávat, pokud již byl v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku.

■ **Vzdělávání vedoucích úředníků**

Vzdělávání vedoucích úředníků zahrnuje obecnou část a zvláštní část. Obecná část zahrnuje znalosti a dovednosti v oblasti řízení úředníků. Zvláštní část zahrnuje přehled o činnostech vykonávaných podřízenými úředníky. Vedoucí úředník je povinen ukončit toto vzdělávání vedoucích úředníků do 2 let ode dne, kdy začal vykonávat funkci vedoucího úředníka.

Úředník, který se účastnil vzdělávání vedoucích úředníků a jehož náklady hradil územní samosprávný celek, je povinen setrvat po ukončení tohoto vzdělávání v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku po dobu 3 let. Pokud takový úředník rozváže s územním samosprávným celkem pracovní poměr dříve než po uplynutí 3 let od ukončení vzdělávání vedoucích úředníků, je povinen uhradit územnímu samosprávnému celku náklady s tímto vzděláváním spojené.

Poskytovat vzdělávání úředníků mohou jen právnické nebo fyzické osoby, které jsou oprávněny ke vzdělávací činnosti (např. vysoké školy nebo podnikatelské subjekty s příslušnou živnostenským oprávněním) a jimž byla zároveň udělena akreditace Ministerstvem vnitra. Vzdělávání zajišťuje také Institut pro místní správu zřízený přímo Ministerstvem vnitra nebo samotné veřejnoprávní korporace, územní samosprávné celky za podmínky, že jim byla udělena akreditace.

POVINNOSTI ÚŘEDNÍKA

Zákon o úřednících územních samosprávných celků upravuje povinnosti úředníka v hlavě III. obsahující jediný § 16 Základní povinnosti úředníka. Toto ustanovení upravuje povinnosti úředníků komplexně, což znamená, že ustanovení zákoníku práce, které upravuje základní povinnosti zaměstnance, se vůbec nepoužije. To je důležité připomenout, protože použití nesprávného zákona v tak významné otázce vztahů mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem může mít negativní dopad pro toho, kdo nesprávnou právní normu použije např. na obranu svých práv (v případě zaměstnance-úředníka), nebo pro vynucení určitých povinností (v případě zaměstnavatele - územního samosprávného celku).

Úředník je povinen (§16, odst.1)

zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků
ZÁKLADNÍ POVINNOSTI ÚŘEDNÍKŮ

- a) **dodržovat ústavní pořádek České republiky,**
- b) **dodržovat právní předpisy** vztahující se k práci jím vykonávané; dodržovat ostatní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, pokud s nimi byl řádně seznámen,
- c) **hájit** při výkonu správních činností **veřejný zájem,**
- d) **plnit pokyny vedoucích úředníků,** nejsou-li v rozporu s právními předpisy;
- e) **prohlubovat si kvalifikaci** v rozsahu stanoveném tímto zákonem,
- f) **jednat a rozhodovat nestranně** bez ohledu na své přesvědčení a **zdržet se** při výkonu práce **všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost** rozhodování,
- g) **zdržet se jednání,** jež by **závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku,**
- h) **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,
- i) v souvislosti s výkonem zaměstnání **nepřijímat dary nebo jiné výhody,**
- j) v rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy **zachovávat mlčenlivost** o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním;
- k) **poskytovat informace** o činnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů v rozsahu, v jakém to vyplývá z jeho pracovního zařazení,
- l) při ústním nebo písemném **jednání** s fyzickými nebo právníckými **osobami sdělit své jméno, příjmení, úřad, ve kterém je zařazen k výkonu práce, zařazení v útvaru úřadu;** územní samosprávný celek v organizačním řádu může stanovit, pro které funkce a činnosti lze nahradit toto označení uvedením identifikačního čísla úředníka,

Úředník je dále povinen

- a) **pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností,**
- b) **plně využívat pracovní doby** a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, **plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly,**
- c) **zachovávat pravidla slušnosti** při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě.

Jedná se o soubor ustanovení majících za cíl stanovit standardní úrovně vztahů vůči zaměstnavateli, kolegům i navenek.

Je nutné si uvědomit, že porušení kteréhokoli z ustanovení je porušením tohoto zákona a může dát příčinu třeba i k výpovědi. Není tedy pravdou, co se o zákoně o úřednících územních samosprávných celků traduje - totiž že v podstatě s ohledem na něj nelze úředníka nějak jednoduše propustit. Opak je pravdou. Zákon chrání úředníka, který jeho nároky plní beze zbytku. Vůči ostatním naopak zavádí vyšší přísnost a otevírá další možnosti zaměstnavateli určitá jednání postihovat jako porušení pracovních povinností.

Příloha - Příklady historických právních úprav postavení úředníků

§ 1a § 2 zákona č. 15/1914 ř.z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika)

§ 1

Za úředníka smí býti ustanoveno toliko rakouský státní občan čestného dřívějšího života, který má úplnou způsobilost plniti své služební povinnosti a jehož způsobilost k jednání není omezena z jiného důvodu nežli z důvodu nezletilosti.

Aby byl nezletilec ustanoven, k tomu je třeba svolení jeho zákonného zástupce.

Zvláštní požadavky pro ustanovení buďte posuzovány podle předpisů platných pro jednotlivá služební odvětví rozličných odborů.

Ustanoveny nemohou býti osoby, na jichž jmění jest uvalen konkurs, pokud konkursní řízení trvá.

§ 2.

K ustanovení je třeba povolení ústředního úřadu, když uchazeč

- 1. nepřekročil ještě 18. rok života,***
- 2. již překročil 40. rok života a nebyl již dosud ve státní službě,***
- 3. byl - li odsouzen pro zločin nebo pro přečin nebo přestupek ze zjištěnosti nebo proti veřejné mravnosti,***
- 4. byl - li propuštěn ze státní služby nebo vystoupil - li ze státní služby za zahájeného disciplinárního řízení***

1. Demně před začátkem pracovní doby jsou povinni úředníci důkladně za městi kancelář, vjbrati popele z kamen a utřítí prach.
2. Úředníci zodpovídají dále za to, že kancelář bude vždy řádně vytopena. Potřebné palivo obstarají na svůj náklad.
3. Soukromé rozhovory jsou v pracovní době nežádoucí.
4. Řádná pracovní doba jest 12 hodin demně.
V případě potřeby musí každý úředník pracovati bez vyzvání přes čas.
5. Jákákoliv politická činnost úředníků má za následek okamžité propuštění.
6. V kouření a požívání lihovin se očekává od úředníků zdrženlivost.
7. K dámám a vjše postaveným osobám se úředník chová slušně.
8. Jako četba se doporučuje bible.
Není námitek proti jiným knihám, pokud jsou tyto mravně nezávadné.
9. Povinností každého úředníka je péče o zdraví.
V případě nemoci není nárok na mzdu.
Každý úředník, který má pocit odpovědnosti, by si měl proto pravidelně ukládati ze své mzdy přiměřenou částku pro případ nemoci či jiné nepředvídané potřeby.
10. Úředníci se nesmějí při práci mjliti.
Kdo se při své práci dopouští častěji chyb, bude propuštěn.
11. Kdo odporuje šélovi, dokazuje tímto, že před ním nechová potřebné úcty.
Z této skutečnosti se vyvodí důsledky.
12. Úřednice jsou povinny vésti zbožný a cudný život.
13. O dovolenou mohou úředníci žádati jen z naléhavých rodinných důvodů.
Tato je však neplacena.
14. Úředníci necht mají stále na mysli, že tisíce jiných osob jsou ochotny okamžitě nastoupiti na jejich místa.
15. Úředníci nesmějí nikdy zapomenouti, že jsou svému principálovi povinni věčností, neboť je jejich živitelem.

Pracovní řád pro úředníky z roku 1870 (přepis)

- 1. Denně před začátkem pracovní doby jsou povinni úředníci důkladně zamést kancelář, vybrati popelé z kamen a utřítí prach.*
- 2. Úředníci zodpovídají dále za to, že kancelář bude vždy řádně vytopena. Potřebné palivo obstarají na svůj náklad.*
- 3. Soukromé rozhovory jsou v pracovní době nežádoucí*
- 4. Řádná pracovní doba je 12 hodin denně. V případě potřeby musí každý úředník pracovati bez vyzvání přes čas.*
- 5. Jakákoli politická činnost úředníků má za následek okamžité propuštění.*
- 6. V kouření a požívání lihovin se očekává od úředníků zdrženlivost.*
- 7. K dámám a výše postaveným osobám se úředník chová slušně.*
- 8. Jako četba se doporučuje bible. Není námitek proti jiným knihám, pokud jsou tyto mravně nezávadné.*
- 9. Povinnosti každého úředníka je péče o zdraví. V případě nemoci není nárok na mzdu. Každý úředník, který má pocit odpovědnosti, by si měl proto pravidelně ukládati ze své mzdy přiměřenou částku pro případ nemoci či jiné nepředvídané potřeby.*
- 10. Úředníci se nesmějí v práci mýlit. Kdo se při své práci dopouští častých chyb, bude propuštěn.*
- 11. Kdo odporuje šéfovi, dokazuje tímto, že před ním nechová patřičné úcty. Z této skutečnosti se vyvodí důsledky.*
- 12. Úřednice jsou povinny vésti cudný a zbožný život.*
- 13. O dovolenou mohou úředníci žádati jen z naléhavých rodinných důvodů. Tato je však neplacena.*
- 14. Úředníci necht' mají stále na mysli, že tisíce jiných osob jsou ochotny okamžitě nastoupiti na jejich místa.*
- 15. Úředníci nesmějí nikdy zapomenout, že jsou svému principálovi povinni vděčností, neboť je jejich živitelem.*

7. KOMUNIKACE S VEŘEJNOSTI A ÚLOHA VEŘEJNÉ KONTROLY.

Od řízení v soukromém sektoru se řízení - správa veřejných věcí územně samosprávných celků odlišuje zejména tím, že volení veřejní funkcionáři (starosta, primátor či hejtman územně samosprávného celku) nemohou rozhodovat sami. K závaznému jednání za obec, město nebo kraj potřebují v první řadě zmocnění kolektivního voleného orgánu (rady, zastupitelstva) a potažmo stanovisko příslušné občanské společnosti v příslušném místě, která je zpravidla reprezentována množinou relativně samostatných a aktivních sociálních skupin. Ty sledují zejména naplnění zájmů, potřeb a požadavků svých členů a samozřejmě usilují i o jejich naplnění. Činí tak zpravidla prostřednictvím místní a regionální veřejné správy, jejímž základním úkolem je podpora a podněcování občanské aktivity v obcích, městech a regionech k naplnění vytýčených a sjednaných cílů.

Nicméně je třeba zdůraznit, že **široká pluralita místní občanské společnosti se často projevuje i protichůdnými individuálními zájmy konkrétních občanů a zejména jejich sdruženími**. Konsensuální proces při správě věci veřejných je tak mnohdy obtížný. Prosazení nějakého veřejně prospěšného záměru je často složité a mnohdy dokonce nemožné.

Prostředkem k předcházení uvedeným „krizovým“ situacím ve veřejné správě je především

- ❖ intenzivní a smysluplná **komunikace** (výměna informací) mezi představiteli místní a regionální veřejné správy a jejich cílovými subjekty, tj. občany a jejich společenstvími,
- ❖ **kontrola** činnosti veřejné správy, zejména pak občanská kontrola místní veřejné správy

KOMUNIKACE V MÍSTNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Veřejná správu chápeme v první řadě jako službu poskytovanou jejím cílovým subjektům. Je nepochybné, že předpokladem kvality takové služby je soustavná a smysluplná komunikace mezi poskytovatelem služby a jejími příjemci. Z toho lze dovodit, že jako veřejnou službu je třeba chápat i **poskytování a předávání informací veřejnosti**. Předpokladem její efektivnosti je ovšem i **získávání a využívání potřebných informací a názorů veřejnosti** na činnost veřejné správy a na kvalitu poskytovaných veřejných služeb. Této zpětné vazby pak následně využívat v rámci rozhodovacích procesů veřejné správy a účinně tak **spolupracovat s veřejností**.

Informace poskytované i využívané veřejnou správou musí být

- **dostupné,**
- **objektivní,**
- **využitelné**

jak v rozhodovacích procesech veřejné správy, tak při rozhodování každého občana. Současně musí respektovat potřeby, možnosti a zvyklosti příjemce.

Pro veřejnou správu obcí a krajů má komunikace základní význam. Jejím cílem a smyslem je tak :

- *vytváření a kultivování místní občanské společnosti,*
- *aktivní zapojení co největšího počtu lidí do správy věcí veřejných.*

Je neoddelitelnou součástí správních procesů a přináší informace nezbytné pro objektivní posouzení řešených problémů a pro správné rozhodnutí, ovlivňování a organizování občanů. Informovat veřejnost o svých krocích a rozhodnutích je zcela jistě jedna ze základních podmínek, které zaručují fungování zastupitelské demokracie, a to nejen na úrovni obcí a krajů

POŽADAVKY NA KOMUNIKACI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Je nepochybné, že čím je obec, město nebo region větší, tím více se musí jeho orgány potýkat s většími problémy a tím je také komunikace obtížnější. Orgány samosprávy musí při komunikaci s veřejností zejména :

- *respektovat nejrůznější sociální a demografické skupiny obyvatel s jejich různou schopností vnímat a využívat informace,*
- *nabízet informace v širším kontextu a ve srozumitelné formě,*
- *používat jednoznačné a srozumitelně definované pojmy tak, aby veškeré informace byly věrohodné,*
- *využívat všech možných dostupných technických a organizačních možností komunikace, vytvářet komplexní strategii oslovení občanů,*
- *dokázat vysvětlovat plány a koncepce rozvoje i opodstatnění svých rozhodnutí a předcházet tak zbytečným nedorozuměním,*

Komunikace by měla být také správně načasovaná a měl by být systematicky zpracován časový plán (mediaplán). Není možné veřejnost zahltit v jeden okamžik množstvím informací například jen proto, že se zastupitelstvo rozhodne věnovat komunikaci s veřejností zvýšenou pozornost. Je třeba komunikovat s dlouhodobou perspektivou (budovat vztah mezi orgánem státní správy a veřejností).

Níže uvedený výčet komunikačních přímých a nepřímých komunikačních prostředků nelze považovat za konečný. Důraz je kladen v první řadě na ty, které mají zákonné vymezení v relevantních právních předpisech, tj. zejména v zákoně o obcích, analogicky v zákoně o krajích a právních předpisech správního práva.

PŘÍMÁ A NEPŘÍMÁ KOMUNIKACE

Z hlediska intenzity jakou se má vysílaná informace dostat k adresátovi můžeme komunikaci rozdělit na **přímou a nepřímou** (dále aplikováno na prostředí obcí – v krajích obdobně).

Nejúčinnější je samozřejmě **přímá komunikace** (face to face). Jde například o různá osobní setkání, besedy, semináře, setkání s odborníky, tiskové konference, apod. Výhodou tohoto způsobu komunikace je jeho vysoká účinnost (zúčastnění si vyměňují názory, diskutují a odpovídají na otázky, jsou schopni okamžitě reagovat na podněty a připomínky), nevýhodou je naopak velká časová náročnost a menší okruh oslovených.

Pokud jde o **nepřímou komunikaci**, mohou to být samozřejmě sdělovací prostředky v podobě novin, zpravodajů, interních oběžníků či bulletinů, letáčků a brožur, nástěnek a vývěsek, internetu, rozhlasu, apod. Tisk má velký význam pro informování obyvatel a je velmi oblíbeným nástrojem komunikace, je to ovlivněné zejména obecným respektem k tištěnému slovu (co je psáno, to je dáno). Navíc je tištěná informace snadno uchovatelná, je možno se k ní vracet.

Dalším účinným způsobem komunikace mohou být (jsou-li řádně zpropagovány) i dotace, granty, různé úlevy a investice.

Příkladem zákonného uplatnění jak přímé tak nepřímé komunikace je § 97 zákona o obcích, který stanoví obcím obecnou informační povinnost takto :

„Obec informuje občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce (přímá) a dále jiným způsobem v místě obvyklém (nepřímá)“.

V ustanovení § 103 odst. písm. e) pak odpovědnost za informování ukládá starostovi (primátorovi) takto :

„Starosta odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce.“

■ **Přímá komunikace** (face to face)

Jak bylo uvedeno mezi typické a nejúčinnější formy komunikace patří přímá komunikace s občanem, kdy se občané či organizace jako cílové subjekty veřejné správy přímo podílí na projednání konkrétní problematiky veřejného zájmu nebo se přímo obrátí na územní orgán veřejné správy, a to osobně nebo telefonickou či elektronickou formou.

Jedná se jednoznačně o způsob komunikace s vysokou účinností, když její účastníci si vyměňují názory, diskutují a odpovídají na otázky, jsou schopni okamžitě reagovat na podněty.

V této souvislosti je třeba zmínit zejména obecně garantovaná práva občanů (osob s právy občanů) obcí a krajů např. na :

- **získání informace o činnosti a záměrech orgánů**
- **jejich aktivní účasti na jejich projednání,**
- **projednání svých záležitosti orgány obce či kraje.**

Primárně jsou obsažena zejména v zákoně o obcích⁸ a zákoně okrajích⁹. V jejich ustanoveních jsou jednak definičně vymezení občané obcí a krajů a zejména jejich práva na přímou komunikaci. Vzhledem k takřka totožné právní úpravě, bude dále předmětem výkladu pouze obecní zřízení. Je třeba zmínit, že předmětná práva sdílí nejen osoby se statutem občana obce¹⁰, ale i tzv. osoby s právy občanů¹¹, pokud překročily věkovou hranici 18 let. Uvedené osoby mají podle citovaného ustanovení zákona o obcích garantována následující (komunikační) práva.



Vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem své stanoviska k projednávaným věcem.

Ač se toto právo může jevit jako samozřejmé v právní úpravě do roku 2000 nebylo vymezeno. Vystoupit na jednání obecního zastupitelstva bylo možno pouze s jeho souhlasem. Současná právní úprava tak více odráží potřebu rozšíření municipální demokracie a zapojení občana do dění v jeho obci. Nicméně realizace práva nemůže být bezbřehá, proto nelze diskutovat na jakémkoliv téma, ale pouze to, které je na programu jednání a jednací řád zastupitelstva nám může jeho rozsah modifikovat, nikoliv ale zakázat.



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.

Právo je zachováno z dřívější právní úpravy (před rokem 2000). Jedná se o vyjádření stanoviska občana k rozpočtu a závěrečnému účtu před jeho schválením na zastupitelstvu.



Nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu za obce za předcházející kalendářní rok, usnesení a zápisu z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy.

Tzv. „nahlížecké právo“ je konstruováno tak, že o čem se jedná veřejně tam je právo nahlížet do všech „výstupních“ písemností z těchto jednání (viz. jednání zastupitelstev). V případě neveřejných zasedání (rady, komisí) je informativní hodnota omezena pouze na usnesení.

⁸ Ustanovení § 16 a § 17 zákona č. 128/2000 Sb.

⁹ Ustanovení § 12 zákona č. 129/2000 Sb.

¹⁰ Ne každá osoba, která se v obci zdržuje a dokonce zde i bydlí nebo podniká je jejím občanem. Podmínkou obecního občanství je, že se jedná o fyzickou osobu, která je:

- státním občanstvím České republiky,
- přihlášená v obci k trvalému pobytu.

¹¹ Jedná se o osoby, které sice nenaplní znaky občanství obce, ale svědčí jim jiné důvody, pro aktivní využívání komunikačních práv občana obce. Jsou to

- cizí státní občané, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.,
- osoby, které v obci nemají trvalý pobyt, ale jsou vlastníky nemovitostí na jejím katastrálním území.



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.

Občan může samozřejmě žádat o zařazení na jednání zastupitelstva obce či rady obce jakéhokoliv bodu programu s jediným omezením, že se týká samostatné působnosti. V takovém případě je věci rady či zastupitelstva zda jej na program jednání vůbec zařadí a pokud ano tak kdy. Jinak je tomu, když občan takovouto žádost doloží stanoveným počtem podpisů. Je-li směřována vůči zastupitelstvu obce, musí být projednání fakticky zařazeno na jeho nejbližší zasedání, když jejich zákonná periodicita je nejméně 1x za 3 měsíce. V praxi je toto právo takřka nerealizovatelné v prostředí velkých měst. Zde by musely být pořádány rozsáhlé podpisové akce, které by samotný žadatel ztěžka zvládnul. V krajích je limit nastaven na 1 000 občanů kraje.

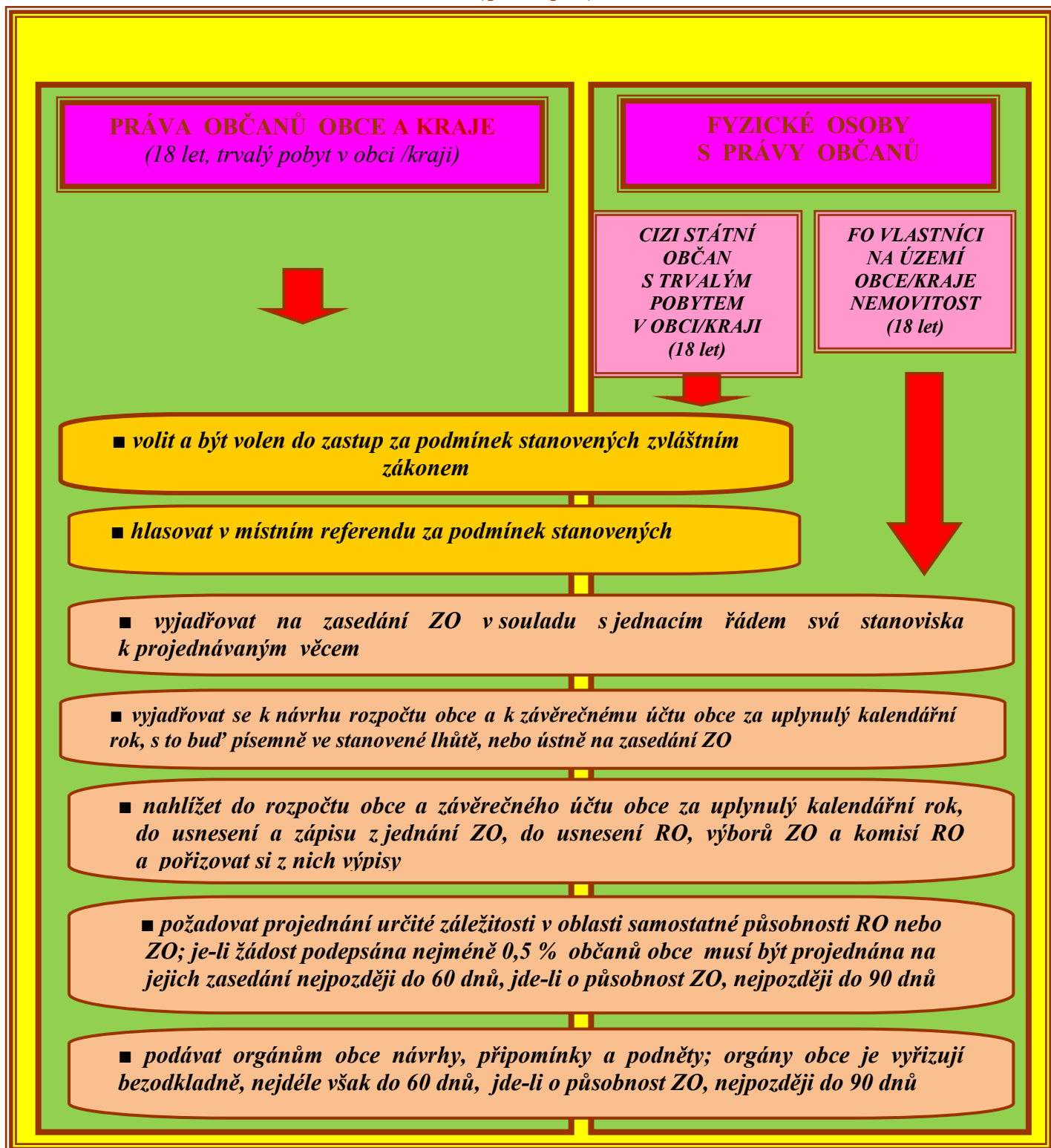


Podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

Jde v podstatě o nejširší komunikační právo občanů obcí i krajů s jejich orgány místní veřejné správy, které je navíc umocněno časovým limitem pro vyřízení uvedených občanských práv.

Je třeba doplnit, že oprávněním občana obce uvedených v § 16 zákona o obcích odpovídá povinnost obce, resp. jejích orgánů uplatnění daných oprávnění občanu obce umožnit. V případě, že by obec tato oprávnění neumožnila, porušila by tím zákon.

Schéma práv občanů obce a fyzických osob s právy občanů obce/kraje
(§ 16, §17)

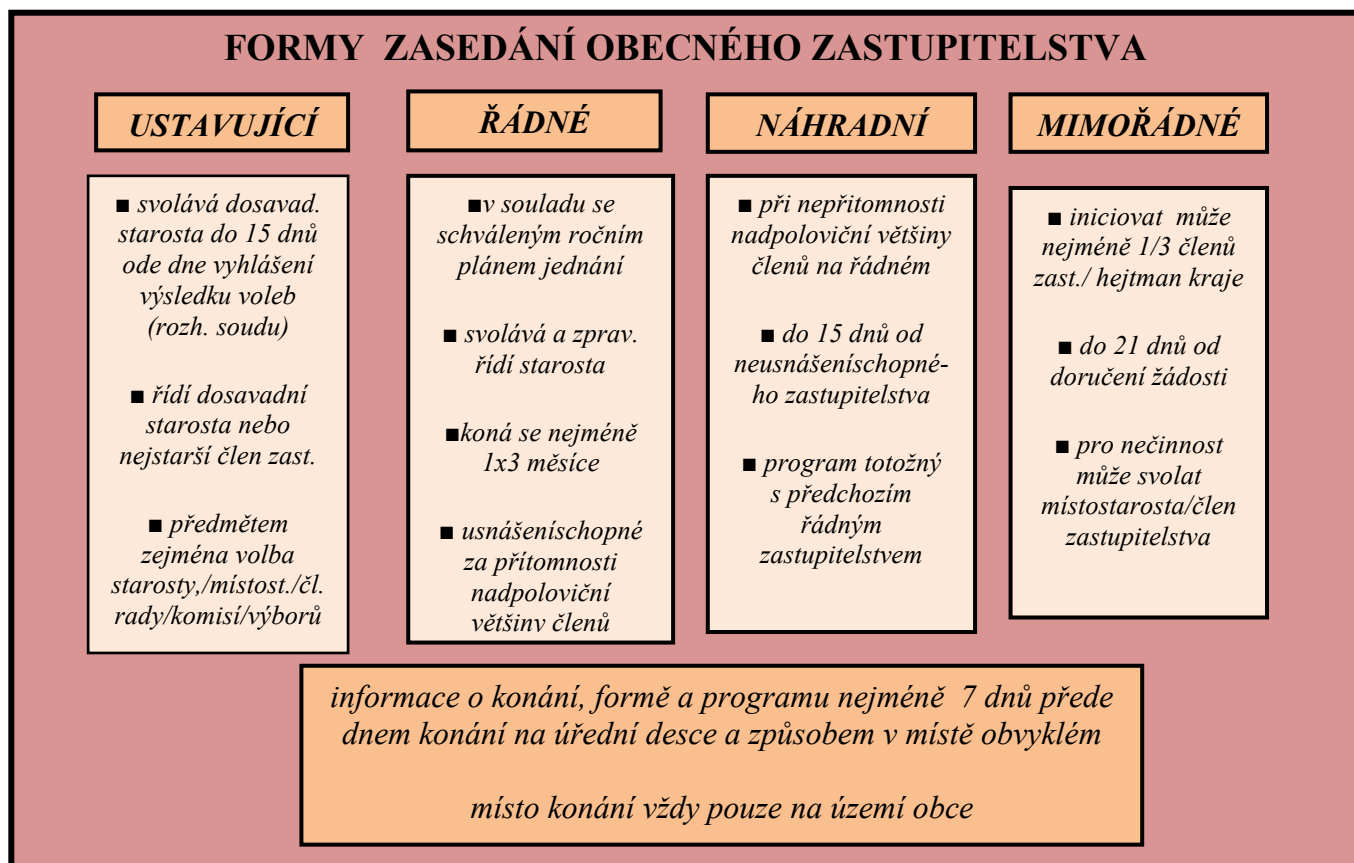


Zdroj: vlastní

K uváděným přímým zákonným informačním právům je třeba doplnit, že nejvýznamnějším komunikačním prostředím, kde dochází k bezprostřední výměně informací mezi územní samosprávou a občany je konání **zastupitelstva obce nebo kraje**. Ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích uvádí, že obecní úřad má povinnost informovat o zasedání zastupitelstva. Jde vlastně o množinu informací, jejímiž dílčími prvky jsou informace nejméně o:

- *místě konání zastupitelstva,*
- *době konání zastupitelstva,*
- *navrženém programu jednání zastupitelstva,*
- *formě konání zastupitelstva.*

Mezi formy zasedání obecního zastupitelstva patří ustavující, řádné, náhradní a mimořádné. Ke každé z uváděných forem se váže jejich informační rozsah.



■ Nepřímá komunikace

Jak bylo uvedeno prostředky této komunikace jsou v obcích a krajích poměrně velmi široké. Je možno zmínit:

- **tištěné sdělovací prostředky** (viz. výše),
- **elektronické sdělovací prostředky**, k nimž patří především zejména internet, SMS zprávy, rozhlas a televize (obecní a regionální vysílání), rozhlasu, apod.

Zákon o obcích (obdobně o krajích) ukládá orgánům obce informovat občany (nepřímá komunikace) **zejména následujících záležitostech** :

➤ **§ 12 publikace právních předpisů**

Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce (dále jen "právní předpis obce") musí být **vyhlášeny**, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce **vyvěsí na úřední desce** obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce **způsobem v místě obvyklým**.

Nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost **se zveřejní** též na úřední desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností

Právní předpisy obce a jejich evidence **musí** být navíc **každému přístupny** u obecního úřadu v obci, která je vydala. Nařízení vydané obcí vykonávající rozšířenou působnost musí být každému přístupné též u obecních úřadů působících v jejím správním obvodu.

V krajích se publikace jejich právních předpisů koná prostřednictvím „**věstníku kraje**“.

➤ **§ 19 sloučení obcí**

Dohodu o sloučení obcí nebo o připojení obce lze uzavřít na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí, pokud do 30 dnů **od zveřejnění tohoto rozhodnutí** není podán návrh na konání místního referenda o této věci. Je-li podán takový návrh, je k uzavření dohody o sloučení obcí nebo o připojení obce nutné souhlasné rozhodnutí místního referenda konaného v obci, ve které byl podán návrh na jeho konání. Dotčené obce oznámí krajskému úřadu rozhodnutí svých zastupitelstev, na jejichž základě má být uzavřena dohoda o sloučení obcí nebo o připojení obce. Je-li konáno místní referendum o sloučení obcí nebo o připojení obce, oznámí dotčené obce i rozhodnutí přijaté v místním referendu.

➤ **§ 39 odst. 1 vyvěšování záměru**

Záměr obce prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr obce smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce **obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky**. Záměr může obec též zveřejnit způsobem **v místě obvyklým**. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné. Nemovitá věc se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platnými ke dni zveřejnění záměru.

➤ **§ 68 odst. 2 počet členů zastupitelstva**

Počet členů zastupitelstva obce, který má být zvolen, se **oznámí na úřední desce** obecního úřadu nejpozději do 2 dnů po jeho stanovení. Kromě toho může být počet členů zastupitelstva obce uveřejněn **způsobem v místě obvyklým**.

ÚŘEDNÍ DESKA

V úvodu tohoto pojednání jsou uváděny nejčastější prostředky přímé i nepřímé komunikace a je na obci či kraji aby si zvolili, podle svého uvážení a potřeb, které z nich ke komunikaci příslušné informace zvolí. Nicméně podle ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jsou všechny správní orgány povinny zřídit jako základní informační prostředek pro vybraný rozsah informací úřední desku.

§ 26 odst.1 „ Každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup“.

Správní řád, zákon o obcích i zákon o krajích a celá řada předpisů správního práva hmotného pak stanoví okruh informací, které podléhají povinnému vyvěšování stanovených na úřední desku.

PŘÍKLADY POVINNĚ ZVEŘEJŇOVANÝCH DOKUMENTŮ A INFORMACÍ OBCÍ NA ÚŘEDNÍ DESCE

■ Dokumenty :

- *vydané opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu), kterým je např. územní plán, přičemž o jeho vydání informuje správní orgán na své úřední desce a také na úředních deskách všech dotčených obcí. (§ 173 odst. 1 správního řádu),*
- *záměr prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek. (§ 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích),*
- *právní předpisy obce – obecně závazné vyhlášky a nařízení (§ 12 zákona o obcích),*
- *veřejná vyhláška, kterou se doručuje osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, kterým se nedaří doručit jinak. (§ 25 odst. 1 správního řádu.*

■ Informace

- *o připravovaném zasedání zastupitelstva a to informaci o místě, době a navrženém programu. (§ 93 zákona o obcích),*
- *oznámení o zahájení řízení při velkém počtu účastníků (§ 47 odst. 3 a § 144 odst. 2 správního řádu),*
- *oznámení o zahájení stavebního řízení k silnici (a dalším řízením s větším počtem účastníků než 30, typicky silnice, elektrické vedení atp.) je oznamováno na pouze na úřední desce a není doručováno.*

Zákon o obcích pak vyžaduje u řady informací zveřejnění nejen na úřední desce, ale i **způsobem v místě obvyklém** (viz, výše), tj. zpravidla v místě, které je občany často navštěvováno (např. provozovny různých služeb, významné místo v obci).

ÚLOHA VEŘEJNÉ KONTROLY

Kontrolou veřejné správy se zjišťuje stav činnosti veřejné správy, co mělo být nebo má být, z jakého důvodu nebyly splněny určité povinnosti, vyvozují se závěry a dochází k nápravným opatřením. Kontrola veřejné správy tak plní následující funkce;

- **poznávací**, tj. zjištění existujícího stavu,
- **zjišťovací**, tj. ověření zamyšleného stavu,
- **porovnávací**, tj. určení odchylek existujícího od zamyšleného,
- **nápravnou**, tj. náprava zjištěných odchylek.

Z hlediska širšího pojetí je třeba rozlišovat kontrolu veřejné správy, kam patří níže v obrazci uváděná kontrola ústavními orgány (vymezenými Ústavou) a mimoústavní kontrola (včetně kontroly veřejnosti). Tak kontrolu či dozor, které vykonávají orgány veřejné správy.

KONTROLA ÚSTAVNÍMI ORGÁNY

■ Parlamentem České republiky

Jedná se nepochybně *nejvýznamnější institucí ovlivňující veřejnou správu*, když vydáváním zákonů ovlivňuje jednak strukturu orgánů veřejné správy a jednak stanoví působnost a pravomoc těchto orgánů. Činnost Parlamentu České republiky ovšem nepředstavuje pouze zákonodárnou činnost. Ve vztahu k veřejné správě je možno se zmínit o tzv. parlamentní kontrole veřejné správy, kam patří schvalování státní rozpočtu formou zákona, projednávání státního závěrečného účtu. Poslanecká sněmovna zřizuje vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro zjištění věci veřejného zájmu. Je zde dále právo poslanců (nikoliv senátorů) interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti (podstatná část interpelací se vždy dotýká problematiky veřejné správy) a dalších oprávnění.

■ Soudní kontrola

Soudnictví - vedle moci zákonodárné a moci výkonné tvoří třetí složka státní moci - kromě rozhodování v trestních věcech tradičně poskytuje ochranu subjektivním oprávněním („právům“) tzv. soukromého charakteru (práva a povinnosti, vyplývající z občanskoprávních, obchodněprávních, pracovních a rodinných vztahů, které jsou charakterizovány rovností osob na nich zúčastněných). Vedle těchto „soukromých práv“ existují také subjektivní práva a povinnosti, která vznikají mezi subjekty, které jsou ve vzájemném postavení nadřízenosti a podřízenosti (obvykle občan nebo právnická osoba na straně jedné a orgán státu nebo obce či samosprávného kraje na straně druhé). Mluvíme o vztazích veřejného práva, jimž je poskytována ochrana ve správním řízení soudním.

V souladu s dělbou státní moci a s Ústavou České republiky můžeme kontrolu nezávislými soudy rozlišit na kontrolu:

■ Ústavním soudem

Je ústavní orgán (čl. 83 Ústavy) ochrany ústavnosti, což v obecné rovině znamená, že je povolán sledovat zejména soulad všech právních předpisů s Ústavou České republiky, případně s mezinárodní smlouvou, již je Česká republika vázána (čl. 10 Ústavy České republiky). Zjistí-li nesoulad, je oprávněn rozhodnout o zrušení právního předpisu nebo jeho části.

Z hlediska zaměření tohoto textu je třeba zmínit vydávání rozhodnutí (nálezu) Ústavního soudu směřující vůči veřejné správě, kterými dochází ke kontrole její činnosti. Jsou to:

- *ústavní stížnosti orgánu územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,*
- *ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod,*
- *zrušení právních předpisů orgánů veřejné správy.*

■ Obecnými soudy

Jsou povolány především k tomu, aby zákonným způsobem poskytovaly ochranu právům. Veřejnou správu ovlivňují a kontrolují v rámci tzv. správního soudnictví, jehož výkon spočívá v přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, vydávaných ve správním řízení, a to na základě podaných žalob nebo opravných prostředků. Právní vymezení **správního soudnictví** je od počátku roku 2003 vymezeno zákonem č. 150/2002 Sb., o správním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.

■ Nejvyšším kontrolním úřadem

Ústava České republiky vymezuje ve svém čl. 97 a následujících existenci nezávislého Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ), který vykonává kontrolu :

- *kontrolu hospodaření se státním majetkem,*
- *kontrolu plnění státního rozpočtu,*
- *kontrolu státního závěrečného účtu,*
- *kontrolu zadávání veřejných zakázek.*

NKÚ svým právním postavením nepatří mezi vykonavatele veřejné správy, nicméně uvedenou kontrolní působností *do veřejné správy zasahuje na všech jejích úrovních*. Jeho kontrolní působností podléhají všechny ústřední i územní správní úřady, tak jako obce a kraje a to zejména na úseku jejich **hospodaření s prostředky získanými ze státního rozpočtu**

MIMOÚSTAVNÍ KONTROLA

■ VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV

Postavení a působnost Veřejného ochránce práv, nazývaného též „ombudsmanem“, nejsou oproti dříve uvedeným kontrolním institucím založeny Ústavou České republiky, ale zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ochránce“).

Základním úkolem ochránce je působit k ochraně osob před jednáním úřadu a dalších institucí uvedených v zákoně, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Každý má právo obrátit se na ochránce se svým podnětem, a to ve věci, která patří do jeho působnosti ať už písemně nebo ústně do protokolu a navíc bezplatně.

Podnět musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti. **Obdrží-li** jej ochránce postupuje některým z dále uvedených způsobů. **Podnět odloží** - nemá-li zákonem stanovené náležitosti nebo věc, které se týká, nespadá do jeho působnosti či se netýká osoby, která podnět podala. Vyrozumí stěžovatele o tom, že podnět je podle jeho obsahu opravným prostředkem, žalobou nebo ústavní stížností a poučí stěžovatele o správném postupu. **Zahájí šetření** není-li důvodu pro výše uvedený postup. V rámci prováděného šetření je oprávněn mj. vstupovat s vědomím vedoucího úřadu do všech prostor úřadu, nahlížet do spisu, klást otázky zaměstnancům. Zjistí-li šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve úřad, aby se ke zjištění do 30 dnů vyjádřil. Následně postupuje tak, že provede-li úřad ve stanovené lhůtě opatření či nápravu a ochránce tyto shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Je-li úřad nečinný, sdělí stejným subjektům své stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Nesplní-li úřad co mu bylo uloženo k nápravě zcela nebo zčásti, ochránce vyrozumí jeho nadřízený úřad a není-li takového, pak vládu České republiky. Může též ve věci informovat veřejnost s výjimkou utajovaných skutečností a údajů o totožnosti stěžovatele a zaměstnanců úřadu, v němž bylo šetření prováděno.

■ **Kontrola veřejnosti**

V případě kontroly vykonávané občany (veřejnosti) vůči veřejné správě pak hovoříme **o veřejné kontrole nebo též o ovlivňování veřejné správy veřejností.**

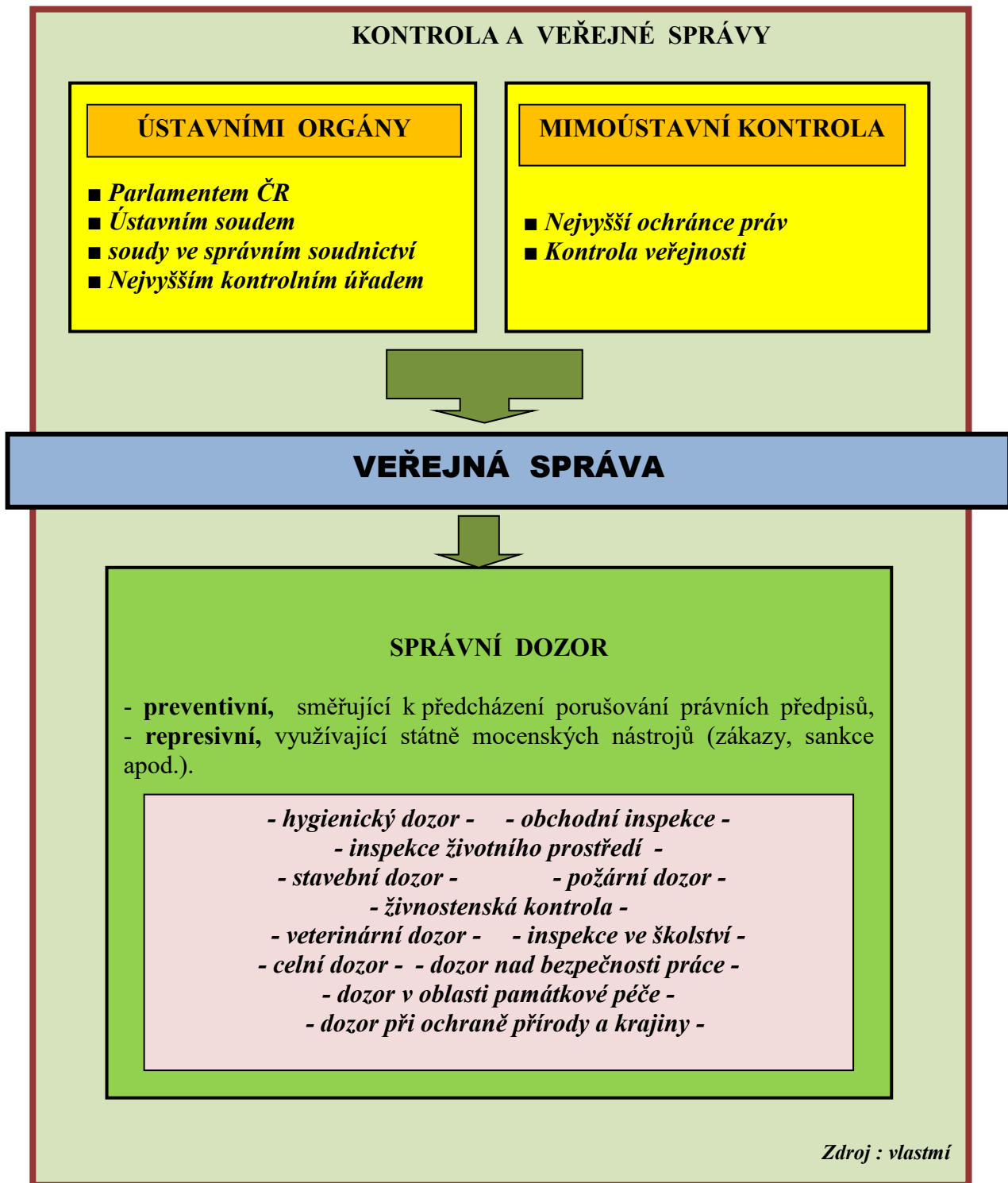
Vliv veřejnosti na veřejnou správu patří k nejvýznamnějším nástrojům ovlivňování a kontroly veřejné správy. Formy, jichž přitom veřejnost užívá, jsou velmi rozmanité. Jedná se např. o:

- **podávání stížností, oznámení a podnětů orgánům státní správy zejména podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,**
- **podáváním petic podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. Ve své podstatě se jedná opět o podávání stížností či návrhů, v tomto případě však hromadných (kolektivních),**
- **využíváním práva na informace o činnosti orgánu veřejné správy, které se opírá zejména o Listinu základních práv a svobod, která ve svém čl. 17 zakládá právo na informace a jemu odpovídající povinnost informace poskytovat. Toto právo je konkretizováno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Povinnost orgánů veřejné správy poskytovat informace může být omezena pouze zvláštními zákony. Nepochybně nejvýznamnějším z nich je zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zatímco první z uvedených zákonů stanoví povinnost informace poskytovat, druhý ze zákonů naopak chrání před únikem osobních dat**

s výjimkou případů, kdy zákony práci s daty předpokládají. Oba zákony tvoří jakési spojité nádoby, kterými je zajištěna jejich vyvážená působnost. K doзору nad dodržováním povinností z tohoto zákona vyplývajícím je zřízen nezávislý Úřad pro ochranu osobních údajů,

- **využíváním práva nahlížet do zápisů či usnesení orgánů krajů a obcí,**
- **žádat o projednání určitých záležitostí některými z těchto orgánů,**
- **podávat jim návrhy, připomínky a podněty podle zákona o krajích a zákona o obcích.**

Zmínit je třeba i vysoce efektivní kontrolu zajišťovanou externě masovými médii (*tiskem, rozhlasem nebo prostřednictvím televizního vysílání*). Spočívá v upozorňování na pochybení správních úřadů a orgánů samosprávných celků obecně nebo v konkrétních případech. Problémem této formy kontroly je často objektivnost masivně šířených informací.



8. FINANCE ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY A ÚZEMNÍ ASPEKTY VEŘEJNÝCH FINANČÍ.

EKONOMICKÁ FUNKCE ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY – ZAJIŠŤOVÁNÍ VEŘEJNÝCH STATKŮ:

Územní samospráva plní od počátku svého vzniku především úkoly v zabezpečování služeb – z hlediska moderní ekonomické teorie jde o **veřejné statky**. Klíčovou funkcí územní samosprávy je zabezpečit pro své obyvatelstvo řadu veřejných statků, přičemž škála druhů těchto veřejných statků se postupně rozšiřovala. S pokračujícím procesem decentralizace (a v některých zemích i dekoncentrace) se na územní samosprávu přenáší odpovědnost za zajištění stále většího spektra veřejných statků.

Teorie fiskálního federalismu zkoumá finanční vztahy mezi ústřední vládou a nižšími vládními úrovněmi v rámci veřejného sektoru. Zabývá se optimálním přiřazením příjmů, rozdělením odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivými články fiskálního systému.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. malá rozpočtová pravidla):

Předmět úpravy a působnost zákona:

- tvorba, obsah a funkce rozpočtů ÚSC a dobrovolných svazků obcí,
- pravidla hospodaření s finančními prostředky,
- porušení rozpočtové kázně,
- zřizování nebo zakládání právnických osob ÚSC.

Ustanoveními tohoto zákona se řídí také **hospodaření dobrovolných svazků obcí** a zřizování příspěvkových organizací v oblasti školství svazkem obcí. Ustanovení tohoto zákona, 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 obvodů, včetně struktury jejich příjmů a výdajů, stanoví město ve své pravomoci.

FINANČNÍ HOSPODAŘENÍ ÚSC

Finanční hospodaření ÚSC a svazků obcí se řídí jejich **ročním rozpočtem** a **rozpočtovým výhledem**. ÚSC a svazek obcí vede **účetnictví** podle zvláštního zákona.

Rozpočtový výhled ÚSC:

- je pomocným nástrojem sloužícím k střednědobému finančnímu plánování,
- sestavuje se zpravidla na období 2 – 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet,
- obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů,

- u dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření ÚSC nebo svazku obcí po celou dobu trvání závazku.

Rozpočet ÚSC:

... je **decentralizovaný peněžní plán**, ve kterém se soustřeďují jak příjmy, které ÚSC získá na základě jejich přerozdělení v rozpočtové soustavě, tak příjmy generované jeho vlastní činností, a ty se rozdělují a používají na financování veřejných a smíšených statků prostřednictvím veřejného sektoru územní samosprávy, nebo prostřednictvím soukromého sektoru.

Územní rozpočet je vytvářen, rozdělován a používán, stejně jako ostatní veřejné rozpočty v rozpočtové soustavě, s využitím nenávratného, neekvivalentního a nedobrovolného (především u daní) způsobu financování, který je typický pro všechny veřejné rozpočty. Rozpočet a celý rozpočtový proces lze chápat jako nástroj zabezpečení a financování politiky ÚSC, který dává do souladu plánované příjmy a výdaje ÚSC.

Rozpočet:

- je základním finančním plánem, jímž se řídí financování činností ÚSC,
- rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním,
- při jeho sestavování vycházíme z rozpočtového výhledu,
- v případě neschválení se postupuje dle **rozpočtového provizoria**.

Sestavuje se na období jednoho kalendářního roku, a to jako:

vyrovnaný	PŘÍJMY = VÝDAJE
přebytkový	PŘÍJMY > VÝDAJE
schodkový	PŘÍJMY < VÝDAJE

Sestavuje se zpravidla jako **vyrovnaný**. Může být schválen jako **přebytkový**, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let. Může být schválen jako **schodkový** jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let, nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku. **Kladný zůstatek finančních prostředků** rozpočtového hospodaření běžného roku se převádí k použití v dalším roce, a to ke krytí rozpočtových výdajů, anebo se převádí do peněžních fondů. **Schodek hospodaření** se uhrazuje z finančních prostředků z minulých let nebo se kryje z návratných zdrojů splatných z rozpočtu v následujících letech.

Obsahem rozpočtu jsou jeho **příjmy a výdaje a ostatní peněžní operace**, včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud není dále uvedeno, že probíhají mimo rozpočet. Mimo rozpočet se uskutečňují peněžní operace týkající se cizích prostředků, sdružených prostředků. **Podnikatelská činnost ÚSC** nebo svazku obcí se sleduje mimo rozpočtové příjmy a výdaje. Její výsledek se promítne do rozpočtu a je součástí závěrečného účtu územního samosprávného celku nebo svazku obcí.

ÚSC a svazek obcí může zřizovat **peněžní fondy** (např. sociální, zajišťovací, regionální rozvojový, životního prostředí) a to pro konkrétní účely anebo bez účelového určení. Zdrojem peněžních fondů mohou být zejména přebytky hospodaření z minulých let, příjmy běžného roku, které nejsou určeny k využití v běžném roce, převody prostředků z rozpočtu během roku do účelových peněžních fondů.

Příjmy rozpočtu ÚSC: § 7 – 8 zákona č. 250/2000 Sb.

- **vlastní**
 - **daňové**
 - svěřené daně
 - sdílené daně
 - správní poplatky
 - **nedaňové**
 - z majetku
 - z podnikání
 - uživatelské poplatky
 - dary
 - **kapitálové**
- **dotace**
 - účelové
 - neúčelové

Výdaje rozpočtu ÚSC: § 9 – 10 zákona č. 250/2000 Sb.

- **běžné**
 - **neinvestiční nákupy**
 - **neinvestiční transfery**
 - podnikatelským subjektům
 - neziskovým organizacím
 - příspěvkovým organizacím
 - obyvatelstvu
 - jiným rozpočtům
 - vlastním fondům
 - **neinvestiční půjčky**
- **kapitálové**
 - **investiční výdaje**
 - investiční nákupy
 - nákup akcií a majetkových podílů
 - **investiční transfery**
 - podnikatelským subjektům
 - neziskovým organizacím
 - příspěvkovým organizacím
 - obyvatelstvu
 - jiným rozpočtům
 - vlastním fondům
 - **investiční půjčky**

Rozpočtová skladba:

Rozpočet ÚSC a rozpočet svazku obcí se zpracovává v **třídění podle rozpočtové skladby**, kterou stanoví MF vyhláškou (č. 323/2002 Sb. o rozpočtové skladbě).

Orgány ÚSC a orgány svazku obcí projednávají rozpočet při jeho schvalování v třídění podle rozpočtové skladby tak, aby schválený rozpočet vyjadřoval závazné ukazatele, jimiž se mají povinně řídit výkonné orgány ÚSC a svazku obcí při hospodaření podle rozpočtu, právnické osoby zřízené nebo založené v působnosti ÚSC při svém hospodaření, právnické osoby zřízené v působnosti svazku obcí, další osoby, které mají být příjemci dotací nebo příspěvků z rozpočtu.

Vyhláška MF stanoví závazné třídění příjmů a výdajů v celé soustavě veřejných rozpočtů v ČR dle hlediska: odpovědnostního, druhového, odvětvového, zdrojového, konsolidačního, doplňkového, programového, účelového, strukturního, transferového

ETAPY ROZPOČTOVÉHO PROCESU

1. Vypracování návrhu rozpočtu

Územní samosprávný celek vypracovává svůj roční rozpočet v návaznosti na svůj rozpočtový výhled a na základě údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria, jímž

a) státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům krajů nebo jednotlivých obcí,

b) rozpočet kraje určuje své vztahy k rozpočtům obcí v kraji.

V případě, že se ÚSC podílí na realizaci programu nebo projektu spolufinancovaného z rozpočtu EU, musí jeho rozpočet na příslušný kalendářní rok obsahovat stanovený objem finančních prostředků účelově určených na spolufinancování programu nebo projektu EU.

2. Zveřejnění návrhu rozpočtu na úřední desce

ÚSC zveřejní návrh svého rozpočtu po dobu nejméně 15 dnů přede dnem jeho projednávání na zasedání zastupitelstva na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na úřední desce může být návrh rozpočtu zveřejněn v užším rozsahu, který obsahuje alespoň údaje o příjmech a výdajích rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby.

Způsobem umožňujícím dálkový přístup se zveřejňuje úplné znění návrhu rozpočtu. Připomínky k návrhu rozpočtu mohou občané příslušného územního samosprávného celku uplatnit buď písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva.

3. Schválení rozpočtu zastupitelstvem ÚSC

Nebude-li rozpočet schválen před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se rozpočtové hospodaření ÚSC nebo svazku obcí v době do schválení rozpočtu pravidly **rozpočtového provizoria**. Pravidla rozpočtového provizoria potřebná k zajištění plynulosti hospodaření na

vlastní úrovni i na úrovni nižších stupňů rozpočtové soustavy a u právnických osob financovaných z územních rozpočtů stanoví

- a) zastupitelstvo kraje pro hospodaření kraje,
- b) zastupitelstvo obce pro hospodaření obce,
- c) orgány svazku obcí pro hospodaření svazku obcí.

Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení.

Následující etapy rozpočtového procesu:

4. Hospodaření podle rozpočtu a kontrola

ÚSC a svazek obcí uskutečňuje své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a vykonává kontrolu svého hospodaření podle zvláštního právního předpisu upravujícího finanční kontrolu ve veřejné správě po celý rozpočtový rok. ÚSC a svazek obcí vykonává kontrolu hospodaření jím zřízených nebo založených právnických osob.

5. Hodnocení

Po skončení kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření ÚSC a svazku obcí souhrnně zpracovávají do **závěrečného účtu**.

V závěrečném účtu jsou obsaženy údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění podle rozpočtové skladby, údaje o hospodaření s majetkem a o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití peněžních fondů v tak podrobném členění a obsahu, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření ÚSC a svazku obcí a jimi zřízených nebo založených právnických osob.

Součástí závěrečného účtu je vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům, Národnímu fondu a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob.

ÚSC a svazek obcí jsou povinny dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok. **Přezkoumání hospodaření** upravuje zvláštní právní předpis. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je součástí závěrečného účtu při jeho projednávání v orgánech ÚSC a svazku obcí.

ÚSC zveřejní **návrh svého závěrečného účtu** včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření) po dobu nejméně 15 dnů přede dnem jeho projednávání na zasedání zastupitelstva ÚSC na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na úřední desce může být návrh závěrečného účtu zveřejněn v užším rozsahu, způsobem umožňujícím dálkový přístup se zveřejňuje úplné znění návrhu závěrečného účtu včetně celé zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Přípomínky k návrhu závěrečného účtu mohou občané příslušného územního samosprávného celku uplatnit písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva.

Projednáání závěrečného účtu se uzavírá vyjádřením

- a) souhlasu s celoročním hospodařením, a to bez výhrad, nebo
- b) souhlasu s výhradami, na základě nichž přijme ÚSC a svazek obcí opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků; přitom vyvodí závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily ÚSC nebo svazku obcí škodu.

DOTACE A NÁVRATNÁ FINANČNÍ VÝPOMOC

Dotace = peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu ÚSC, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel, s výjimkou příspěvku do rozpočtu nebo investičního fondu příspěvkové organizace.

Návratná finanční výpomoc = peněžní prostředky poskytnuté bezúročně z rozpočtu ÚSC, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel, které je jejich příjemce povinen vrátit do rozpočtu poskytovatele ve stanovené lhůtě.

Program pro poskytování dotací nebo návratných finančních výpomocí = souhrn věcných, časových a finančních podmínek podpory účelu určeného poskytovatelem v programu.

Dotace nebo návratná finanční výpomoc se poskytuje na účel určený poskytovatelem v programu, na jiný účel určený žadatelem v žádosti nebo na účel stanovený zvláštním právním předpisem. **Na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok**, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Dotaci nebo návratnou finanční výpomoc lze poskytnout **na základě žádosti** o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci **prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy**, popřípadě na základě povinnosti vyplývající ze zvláštního právního předpisu. Žádost i veřejnoprávní smlouva musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti. Nevyhoví-li poskytovatel žádosti, sdělí bez zbytečného odkladu žadateli, že jeho žádosti nebylo vyhověno a důvod nevyhovění žádosti.

Spory z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje podle správního řádu Ministerstvo financí (je-li jednou ze smluvních stran kraj, svazek obcí, jehož členem je hlavní město Praha, nebo Regionální rada regionu soudržnosti), krajský úřad v přenesené působnosti (je-li smluvní stranou obec nebo svazek obcí, jehož členem není hlavní město Praha, v jehož správním obvodu se obec nachází nebo v jehož správním obvodu má svazek obcí sídlo), Magistrát hlavního města Prahy v přenesené působnosti (je-li jednou ze smluvních stran městská část hlavního města Prahy).

Poskytovatel **zveřejní program** na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup nejpozději 30 dnů před počátkem lhůty pro podávání žádostí. Program se zveřejňuje nejméně po dobu 90 dnů ode dne zveřejnění. Minimální **náležitosti programu** stanoví zákon.

ÚSC jako poskytovatel **zveřejní veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci a její dodatky** 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**; pokud uzavřením dodatku k veřejnoprávní smlouvě bude dotace nebo návratná finanční výpomoc zvýšena nad 50 000 Kč, poskytovatel zveřejní veřejnoprávní smlouvu a její dodatek na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup do 30 dnů ode dne uzavření dodatku. Veřejnoprávní smlouva včetně dodatků **musí být zveřejněna nejméně po dobu 3 let ode dne zveřejnění**. Obsahuje-li povinně zveřejňovaná veřejnoprávní smlouva nebo její dodatek informace, které jsou podle zvláštního právního předpisu vyloučeny ze zpřístupnění, zveřejní se smlouva nebo její dodatek bez informací vyloučených ze zpřístupnění včetně uvedení důvodu vyloučení.

Porušení rozpočtové kázně:

Porušením rozpočtové kázně je každé neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých jako dotace nebo návratná finanční výpomoc z rozpočtu ÚSC. **Neoprávněným použitím** peněžních prostředků je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, veřejnoprávní smlouvou nebo při poskytnutí peněžních prostředků podle zvláštního právního předpisu. **Zadržetím** peněžních prostředků je porušení povinnosti vrácení poskytnutých prostředků ve stanoveném termínu; dnem porušení rozpočtové kázně je v tomto případě den následující po dni, v němž marně uplynul termín stanovený pro vrácení poskytnutých prostředků. Fyzická nebo právnická osoba, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést **odvod za porušení rozpočtové kázně** do rozpočtu, z něhož jí byly peněžní prostředky poskytnuty. Odvod za porušení rozpočtové kázně se neuloží, pokud jeho celková výše za všechna porušení rozpočtové kázně při použití téže dotace nebo návratné finanční výpomoci nepřesáhne 1 000 Kč.

Za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je ten, kdo rozpočtovou kázeň porušil, povinen zaplatit **penále** ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, připsání peněžních prostředků na účet poskytovatele. **Odvod a penále** lze uložit do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.

Prominutí nebo částečné prominutí povinnosti odvodu a penále může z důvodů hodných zvláštního zřetele povolit orgán, který o poskytnutí peněžních prostředků rozhodl, na základě písemné žádosti toho, kdo porušil rozpočtovou kázeň; o prominutí nebo částečném prominutí rozhoduje poskytovatel stejným postupem, jakým rozhodl o poskytnutí peněžních prostředků. Při správě odvodů a penále podle se postupuje podle **daňového řádu** (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů).

ORGANIZACE ZŘIZOVANÉ A ZAKLÁDANÉ ÚSC:

ÚSC může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností:

- a) zřizovat vlastní **organizační složky** jako svá zařízení bez právní subjektivity,
- b) zřizovat **příspěvkové organizace** jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,

- c) zakládat **obchodní společnosti**, a to **akciové společnosti** a **společnosti s ručením omezeným**,
- d) zakládat **ústavy** podle zvláštního zákona,
- e) zřizovat **školské právnické osoby** podle zvláštního právního předpisu,
- f) zřizovat **veřejné výzkumné instituce** podle zvláštního zákona.

ÚSC se může **spolu s jinými osobami** stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména **obchodních společností** nebo **obecně prospěšných společností**, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků.

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů obsahuje podrobnosti týkající se zřizování a hospodaření organizačních složek a příspěvkových organizací ÚSC.

9. POSTAVENÍ, PODSTATA A VYUŽITÍ METODY „PPP“.

Public – private partnerships = veřejně – soukromá partnerství

Neexistuje jednoznačná „oficiální“ definice PPP.

Dle PPP Knowledge Lab jde o *dlouhodobou smlouvu mezi soukromou stranou a veřejným subjektem o poskytování veřejného majetku nebo služby, ve které soukromá strana nese významné riziko, a odpovědnost za správu a její odměna je spojena s výkonem.*

PPP je jedním ze způsobů jak zadat projekt zajištění veřejné služby nebo infrastruktury. Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah, ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílí užitky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Veřejný sektor svěruje výkon určité služby soukromému sektoru a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí. Výhodou PPP je sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit.

Dle Eurostatu jsou **3 nejdůležitější znaky PPP resp. 3 hlavní rizika** (musí být vždy splněny 2 ze 3):

- přenos rizika dodávky (výstavby),
- přenos rizika dostupnosti,
- přenos rizika poptávky.

2 základní formy PPP:

- smluvní PPP – základem je smlouva (veřejná zakázka či koncese),
- institucionální PPP – spolupráce v rámci zvláštního subjektu.

Typy PPP projektů:

D	design	navrhni
B/R	build/rehabilitate	postav/oprav
F	finance	financuj
O	operate	provozuj
M	maintain	udržuj
O	own	vlastní
T	transfer	převed'

Návrh a výstavba (DB – Design-Build)

Soukromý sektor provede návrh a výstavbu tak, aby byly splněny specifické podmínky veřejného sektoru, a to často za pevnou cenu, takže riziko překročení nákladů se přeneso na soukromý sektor.

Provoz a údržba (OM – Operation-Maintenance)

Soukromý provozovatel provozuje na základě smlouvy objekt po vymezené období. Majetek zůstává ve vlastnictví veřejného subjektu.

Výstavba, provoz a převod (BOT – Build-Operate-Transfer)

Soukromý subjekt obdrží koncesi za účelem financování, výstavby (často i návrhu) a provozu objektu na vymezené období, během něhož zůstává objekt ve vlastnictví veřejného sektoru.

Návrh, výstavba, financování, provoz (DBFO – Design-Build-Finance-Operate)

Soukromý sektor provede návrh, financování a výstavbu objektu na základě dlouhodobé koncesní smlouvy a provozuje objekt po dobu trvání koncese. Převod odpovědnosti za provoz na veřejný sektor nastane na konci koncesního období.

Výstavba, vlastnictví, provoz a převod (BOOT – Build–Own–Operate-Transfer)

Soukromý subjekt obdrží koncesi za účelem financování, návrhu, výstavby a provozu objektu na vymezené období, po jehož uplynutí je vlastnictví převedeno na veřejný sektor.

Výstavba, leasing, provoz a převod (BLOT–Build-Lease-Operate-Transfer)

Soukromý subjekt obdrží koncesi za účelem financování, návrhu, výstavby a provozu objektu na vymezené období na pozemku veřejného partnera. Veřejný sektor platí leasingové splátky a na konci období je vlastnictví převedeno na veřejný sektor.

Koupe, výstavba (rekonstrukce, modernizace), provoz (BBO – Buy-Build-Operate)

Veřejný sektor prodá své aktivum soukromníkovi, který zajistí jeho „vylepšení“ takovým způsobem, aby generovalo zisk. Veřejný sektor má smluvně zakotvenou kontrolní pravomoc nad aktivem.

Koncese na provoz (Operation License)

Soukromník má udělenou koncesi na poskytování veřejné služby po stanovené období. Aktivum zůstává v rukou veřejného sektoru. Obvykle se využívá v oblasti informačních technologií.

Výstavba, vlastnictví, provoz (BOO–Build-Own-Operate)

Soukromý sektor zajistí financování, výstavbu a trvale vlastní a provozuje objekt. Veřejná omezení jsou definována v původní smlouvě a prostřednictvím trvalé regulace. Pro řadu odborníků tato forma nepředstavuje skutečný model PPP, protože se velmi podobá čistě soukromému způsobu řešení, případně privatizaci.

PPP v České republice:

- bylo využíváno již v minulosti – zejména koncese na výstavbu železnic v Rakousku-Uhersku
- 2002 – dálnice D47
- 2006 – pilotní projekty (mj. D3, Ústřední vojenská nemocnice, věznice, spojení na Ruzyni)
- 2006 – samostatný koncesní zákon
- 2006 - založení PPP Centra a Asociace PPP
- na centrální úrovni dosud neúspěšné (nyní dálnice D4)
- ale realizuje se celá řada projektů na municipální/krajské úrovni (voda, teplo, sociální služby, EPC, dopravní obslužnost, provoz sportovních zařízení atd.)
- otázkou je kvalita zasmluvnění, ošetření veřejné podpory, přenosu rizik atd.

Vhodné projekty PPP na municipální úrovni (příklady):

- provozování společností vodovodů a kanalizací (řada projektů OPŽP – např. Vodárenská spol. Tábořsko),
- zásobování teplem (koncese na provoz kotelny – Planá u Mariánských Lázní),
- sociální služby (DPS, sociální bydlení - Domov pro seniory Vysoké mýto, Humpolec),
- projekty finančně dostupného bydlení,
- zdravotnictví (spíše podpůrné služby –praní prádla, stravování),
- veřejná doprava (např. veřejná autobusová doprava v Moravskoslezském kraji),
- EPC – energetické služby se zaručeným výsledkem,
- zateplení škol, veřejných budov apod.,
- volnočasová infrastruktura (sportovní centra apod. – např. provozování ozdravného centra Ještěrka v Ostravě, provozování Městského stadionu Liberec),
- přístřešky MHD v Liberci.

Témata vztahující se k PPP:

- proveditelnost
- řízení rizik
- veřejná podpora
- smluvní zajištění
- zadání projektu

Více info též např. např. MF ČR: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto>

Proveditelnost

Ne všechny projekty jsou pro PPP vhodné. Legislativa (již) neukládá povinnost zpracování studie proveditelnosti (dříve byl nutný tzv. koncesní projekt dle koncesního zákona). Je však nezbytné zpracovat studii proveditelnosti - analýzu prověřující ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu a jeho dostupnost pro zadavatele. Důležitá je „hodnota za peníze“ – porovnává se referenční PPP projektu a tzv. PSC (public sector comparator) – zohledňuje se rovněž ocenění postupovaných rizik. V roce 2012 Ministerstvo financí vydalo Metodiku vypracování studie proveditelnosti.

Řízení rizik

Rizika musí nést strana, která je dokáže lépe řídit – jde o klíčový faktor dosažení hodnoty za peníze. Příčinou neúspěchu je buď nedostatečný nebo přílišný přenos rizik – riziko pro veřejnou správu (předražení, malý zájem, neúspěch). Ministerstvo financí v roce 2011 vydalo metodiku Řízení rizik v projektech PPP vč. Katalogu rizik PPP projektů.

Rozdělení rizik:

- projektová, právní a finanční,
- fiskální,
- legislativní,
- transparentnosti a souladu s realizací kompetitivního výběrového řízení,
- dobré praxe (soulad s mezinárodní nejlepší praxí).

Proces řízení rizik:

- identifikace rizik,
- ocenění rizik,
- alokace rizik mezi veřejný a soukromý sektor,
- ošetření rizik (např. převod, smluvní ošetření, pojištění, finanční rezerva, expertní průzkumy a odhady),
- průběžný monitoring a kontrola.

Veřejná podpora

čl. 107/1 Smlouvy o fungování Evropské Unie: „*podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, 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.*“

Většina PPP projektů bude tzv. **službou obecného hospodářského zájmu (SGEI)**:

- obvykle jsou zajišťovány státem, kraji či obcemi ve veřejném zájmu,
- pokud by nebyly finančně podporovány veřejnými subjekty, nebyly by poskytovány na trhu vůbec nebo by byly poskytovány v nižší kvalitě či rozsahu,
- platí u nich modifikovaná pravidla pro veřejnou podporu,
- je nutno zabránit tzv. překompensaci poskytovatele služeb, a to za využití finančního modelu:
 - o ex ante –umožňuje detailně sledovat náklady a zisk, rovněž lépe řešit úpravu ceny v čase (valorizace apod.),
 - o ex post – vyrovnání – rozdělení úspor mezi zadavatele a poskytovatele po určité době trvání smlouvy,
- při splnění podmínek SGEI postačí rozhodnutí poskytovatele podpory, jde o slučitelnou veřejnou podporu a není potřeba notifikace Evropskou komisí,
- lze rovněž využít rozhodnutí *de minimis* pro SGEI – limit je však 500 tis. EUR / 3 po sobě jdoucí účetní období.

Bližší viz např. ÚOHS: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu-sgei.html>

V určitých případech lze použít zjednodušená pravidla pro posouzení veřejné podpory jako neexistující/slučitelné:

- aplikují se kritéria dle rozsudku Soudního dvora EU **Altmark (C-280/00)**
 - o jasné pověření výkonem služeb,
 - o předem stanovená pravidla pro kompenzaci,
 - o zabránění překompensaci (výdaje – příjmy + přiměřený zisk),
 - o výběr poskytovatele v „otevřeném“ výběrovém řízení / stanovení kompenzace na základě analýzy.

Smluvní zajištění PPP:

Jednotný smluvní typ pro PPP projekty neexistuje. Použije se obvykle smlouva smíšená (§ 1727 občanského zákoníku), zahrnující zejména:

- smlouvu o dílo (§2586 OZ) – výstavba,
- nájemní smlouvu (§2201 OZ) – užívání,
- pachtovní smlouvu (§2332 OZ) – užívání a požívání,
- inominátní (nepojmenovanou) smlouvu (§1746/2 OZ) – poskytování služeb.

V některých právních předpisech nalezneme specifické smlouvy, které souvisí s PPP, jde např. o:

Koncesní smlouvu

- bylo druhové označení pro smlouvy uzavřené podle tehdy platného koncesního zákona (nešlo o specifický smluvní typ),
- řídila se obchodním zákoníkem, měla specifické náležitosti,
- vzorová koncesní smlouva – např. Portál o veřejných zakázkách.

Koncesionářská smlouva

- podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích,
- o převedení výkonu některých práv a povinností státu jako vlastníka dálnice nebo silnice I. třídy na právnickou osobu ("koncesionář"),
- § 18e - obsah koncesionářské smlouvy.

Provozní smlouva dle zákona o vodovodech a kanalizacích (č. 274/2001 Sb.)

- § 8 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, smlouva o provozování vodovodu nebo kanalizace s provozovatelem,
- kombinace pachtovní a nepojmenované smlouvy.

Smlouva o energetických službách

- podle § 10e zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií,
- smlouva o EPC – povinný obsah.

Kvalitně zpracovaná a vyvážená smlouva je významným nástrojem pro dosažení zamýšlených výsledků PPP projektů a naopak pro zamezení negativních dopadů. Vedle správně nastaveného finančního mechanismu musí smlouva upravovat řadu práv a povinností smluvních stran vztahujících se např. k údržbě a opravám majetku, jeho pojištění, řešení nestandardních situací vzniklých v důsledku vyšší moci, požadavky na výkony soukromého partnera a jejich kontrolu apod. Zároveň však nelze předpokládat, že se veřejný sektor může zcela zbavit veškerých starostí s projektem spojených. Aby byl projekt úspěšný, musí veřejný sektor důsledně uplatňovat a vymáhat veškeré povinnosti ze smlouvy plynoucí. Bohužel poměrně často je možné se setkat s přístupem, kdy zástupci veřejného sektoru neprovádějí kontrolu soukromého subjektu dostatečně a důsledně.

Koncese:

- nově dle části osmé zákona 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek (koncese je podskupina veřejných zakázek),
- řízení může proběhnout koncesním řízením dle § 180 a násl. zákona nebo postupy typickými pro veřejné zakázky (otevřené řízení, uzavřené řízení, jednací řízení s uveřejněním, soutěžní dialog),
- koncesionář je odměňován zcela/částečně platbami od třetích osob (uživatelů),
- koncesionář přebírá provozní riziko spojené s braním užitků,

- územní samosprávné celky povinnost vyžádat si stanovisko Ministerstva financí ČR k uzavření koncesní smlouvy.

Založení institucionálního PPP (IPPP):

- spolupráce na bázi zvláštního subjektu - není jednoznačné, zda jeho vytvoření podléhá zadání dle zákona,
- interpretační sdělení Evropské komise o použití práva Společenství o veřejných zakázkách a koncesích na institucionalizovaná veřejně-soukromá partnerství (IPPP) ze dne 5.2.2008 C (2007)6661),
- nákup akcií veřejnou správou – dle ÚOHS je veřejnou zakázkou (dle směrnic EU nikoliv) –prozatím nepravomocné rozhodnutí.

