

# PROFESIONÁLNÍ ZASTUPITEL

**aneb**

**Komunální politik profesionál II.**

**Mgr. Jana Hamplová**

**listopad 2002**

# **OBSAH**

SLOVO AUTORKY:

Namísto úvodu

## **VOLBY DO ZASTUPITELSTEV OBCÍ**

Koho volíme, na jak dlouho a počty členů zastupitelstev obcí

Kdo má právo volit (= aktivní volební právo)

Kdo nemůže volit

Kdo může být členem zastupitelstva (=pasivní volební právo)

Neslučitelnost funkcí

## **USTAVUJÍCÍ ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE**

Co je dobré vědět před první zasedáním nového zastupitelstva

Jak zveřejnit?

Kdo nové zastupitelstvo svolá

Co když starosta nové zastupitelstvo nesvolá

Průběh ustavujícího zasedání aneb co můžeme čekat

Jak na to krok za krokem

Text slibu:

Co když nedojde k volbě starosty na ustavujícím zasedání

Volba tajná nebo veřejná?

Kolik hlasů je potřeba?

## **ČLEN ZASTUPITELSTVA OBCE**

Charakteristika funkce

Práva a povinnosti člena zastupitelstva obce

Střet zájmů

## **ZÁKLADNÍ POJMY**

Obec

Co je to obec?

Tabulka orgánů různých typů obcí:

Občan obce

Jaká práva má občan obce?

Čestný občan obce

Veřejný zájem

Ostatní důležité pojmy

Schéma veřejná správa, státní správa, samospráva ve vztahu k obcím

## **ODMĚŇOVÁNÍ**

### **ORGÁNY OBCE - přehled**

Schéma – orgány obce (vztah podřízenosti a nadřízenosti)

## **ZASTUPITELSTVO OBCE**

Charakteristika

Jak se schází

Usnášeníschopnost a náhradní zasedání

Svolání zasedání

Důležitá podmínka – veřejnost zasedání

Kdo předkládá návrhy k zařazení na pořad jednání

Termíny konání zastupitelstva a mimořádná zasedání

Pravomoc zastupitelstva ve vztahu k radě obce

Vyhrazená pravomoc zastupitelstva obce

Jak provést výhradu rozhodování

Jak řešit nezájem o zasedání zastupitelstva?

## **RADA OBCE**

Základní charakteristika

Kde se rada nevolí vůbec a kolik členů může rada obce mít

Mimořádné situace

Jednání rady, usnášeníschopnost a související

Neveřejnost zasedání rady obce

Vyhrazená pravomoc rady obce

Režim v případě odvolání rady obce jako celku

## **STAROSTA A MÍSTOSTAROSTA**

Základní charakteristika funkce starosty obce:

Starostova pravomoc a jeho povinnosti od 1. ledna 2003:

Odvolání z funkce, vzdání se funkce

Místostarosta jako zástupce starosty

Činnost dosavadního starosty v době ode dne voleb do ustavujícího zasedání zastupitelstva

Je starosta statutárním zástupcem obce?

Může obec "zastupovat navenek" také někdo jiný?

Nejčastější výkladové omyly starostů:

Starosta a střet zájmů

## **PRAVOMOCI STAROSTY V OBCI BEZ RADY**

Co starosta v obci bez rady může?

Očekávané problémy praxe

Shrnutí pravomocí starosty v obci, v níž se nevolí rada

## **OBECNÍ ÚŘAD**

Obecní úřad tvoří

V čele obecního úřadu je starosta.

Odbory a oddělení obecního úřadu

Činnost obecního úřadu

## **TAJEMNÍK ÚŘADU**

Činnost tajemníka obecního úřadu:

Vztah tajemníka k voleným orgánům a omezení politické činnosti

Písemnosti – jejich formální podoba

Používání razítek

Úřední deska

## **FORMÁLNÍ NÁLEŽITOSTI** zápisů ZO a RO a některé pojmy

Jednací řády zastupitelstva obce a rady obce

## **ZÁPISY Z JEDNÁNÍ**

Právní úprava zápisů zastupitelstva obce

Právní úprava zápisů rady obce

Související pojmy

## **VÝBORY ZASTUPITELSTVA A KOMISE RADY**

Výbory zastupitelstva

Schéma – výbory.

Činnost výborů

Finanční a kontrolní výbor

Činnost finančního výboru

Finanční výbor

Činnost kontrolního výboru

Kontrolní výbor

Průběh kontroly finančním a kontrolním výborem

Osadní výbory

Komise rady

Doložky podle § 41 a neplatnost právních úkonů obce

## **ZÁKON O ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

Obce a města jako zadavatelé veřejných zakázek

Kdo je zadavatelem

Kdo schvaluje za obec podmínky soutěže?

Obec jako zřizovatel (zakladatel) právnické osoby

Hodnocení nabídek

Jak tedy poznáme, že zákon o obcích byl v tom základním dodržen?

## **SVOBODNY PŘÍSTUP K INFORMACÍM**

### **HOSPODAŘENÍ OBCE**

Základní právní úprava

Omezení dispozičních práv s majetkem a související

Kontrola hospodaření obce – nová právní úprava účinná od 1.1.2003

Oznamovací povinnost a náklady

Sankce

Schéma postupu při prodeji nemovitosti

Co by měl obsahovat „záměr“

Jak rozhodovat

### **UZAVÍRÁNÍ SMLUVNÍCH VZTAHŮ**

Určitost a ostatní náležitosti právního úkonu

Smlouva o smlouvě budoucí a smlouvy nepojmenované

Změny a doplňky uzavřených smluvních vztahů

Obec jako smluvní partner

Řádné označení obce jako účastníka smluvního vztahu

.Kdo má smlouvu připravovat

Omezení rizika při uzavírání smluvních vztahů

Iniciativa obce je důležitá pro kvalitu smluvních vztahů

Schválení všech důležitých náležitostí smlouvy

### **RADA OBCE V ROLI JEDINÉHO SPOLEČNÍKA obchodní společnosti obce**

#### **NÁPRAVA CHYBNÝCH ROZHODNUTÍ**

Dozor nad výkonem samostatné působnosti

Dozor nad výkonem přenesené působnosti

Průběh dozoru

Obecně závazná vyhláška odporující zákonu

Usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem

Povinnosti obce

Opatření orgánů obce v přenesené působnosti

Jak může zasáhnout zastupitel

### **SPOLUPRÁCE S MÉDIÍ**

### **SLOVO NA ZÁVĚR**

### **OBSAH**

## **SLOVO AUTORKY:**

*„Profesionálním zastupitelem se člověk nerodí – musí se jím stát...“*

*Když jsem v roce 1998 napsala publikaci „Komunální politik profesionál“, netušila jsem, jak významným pomocníkem se tato útlá knížka stane pro mnohé z Vás. Ohlasů bylo mnoho a mne velmi těšily. Od roku 1998 se však stalo na poli obecního práva mnoho nového – světlo světa spatřil zákon o svobodném přístupu k informacím (zákon číslo 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím), vznikla krajská samospráva (zákon číslo 129/2000 Sb. o krajích), a hlavně zde máme zbrusu nový zákon o obcích (zákon číslo 367/1990 Sb. byl nahrazen zákonem 128/2000 Sb. o obcích-obecní zřízení). Klasik by řekl, že „všechno je jinak“ – já jsem mírnější, a proto konstatuji: Něco zůstalo, něco se změnilo k lepšímu, něco je zcela nové.*

*A o tom novém je publikace, kterou držíte v ruce. Vychází sice z té z předchozí, ale protože v ní nenajdete téměř žádné duplicitní texty, pojala jsem ji po čtyřletých zkušenostech jako publikaci zcela samostatnou, aktuální, nově členěnou, a proto i s novým názvem.*

*Doufám, že Vám „Profesionální zastupitel“ pomůže opravdu se profesionálním zastupitelem stát, protože profesionálních zastupitelů je v obcích a městech zapotřebí jako soli. A kdo je vlastně profesionální zastupitel?*

*Profesionálním zastupitel je ten, který má ve svém rozhodování na mysli především zájem své obce, který se orientuje v předkládaných materiálech, který zná svá práva i povinnosti, který si dokáže utvořit vlastní názor, vyslovit jej a prosazovat. Zná zákon o obcích alespoň v tom základním, ví, co si vůči němu může dovolit úředník, jaká práva mají občané, zkrátka – není apatickým členem zastupitelstva obce, který zvedne ruku automaticky pro všechno, co je mu předloženo. Profesionální zastupitel je v neposlední řadě člověk, který svým vystupováním získal přirozenou autoritu, respekt a vážnost, a který je ostatním dobrým kolegou.*

*Nenechte si namluvit, že dobrý zastupitel je ten, který především nedělá tzv. problémy, tedy moc se neptá, nechává vše na radě obce či starostovi a ... nezdržuje. Opak je pravdou – dobrý zastupitel se ptá, když chce vědět, rozhoduje jen tehdy, když věci rozumí, a to bez ohledu na to, zda zasedání skončí o hodinu dříve či později.*

*Nemůžete neuspět – tak zněl nadpis mého úvodního slova v předchozí publikaci. Nadále jsem o tom přesvědčena – budete-li chtít být dobrým a váženým zastupitelem, tak jím budete. Chce to vůli, chuť a někdy kousek odvahy. Pomůže-li Vám v tom nelehkém snažení tato knížka, budu ráda.*

*Přeji Vám i obcím a městům, v jejichž zastupitelských lavicích usednete, všechno dobré.*

*Mgr. Jana Hamplová*

*"Jaké tedy místo budu v obci zaujímat?"*

*"Takové, na jaké stačíš, zachováš-li při tom svou věrnost a čest."*

*Epiktetos*

**Mgr. Jana Hamplová (\*1965, absolventka PF UK Praha)** je advokátkou specializující se už několik let na právo územních samospráv (obce a kraje). Publikovala již stovky článků s obecní a krajskou tematikou v odborném i denním tisku, je stálou spolupracovnicí měsíčníku *Moderní obec* a jiných odborných časopisů, napsala též některé části publikací *Místní orgány a právo* a *Řízení místních orgánů* (Vydavatelství Dr. Josef Raabe Praha). V roce 1998 vydala samostatnou publikaci *Komunální politik profesionál*. Zastupovala v několika precedentních sporech, z nichž nejvýznamnější bylo dosažení prvního rozsudku o právu na informace vůči městu a ústavního nálezu týkajícího se neplatnosti právního úkonu starosty bez souhlasu příslušného orgánu obce (kauza obce Dolní Bečva). Mgr. Jana Hamplová se zaměřuje zejména na praktické uplatňování zákona o obcích a zákona o krajích, věnuje se řešení problémů, které zákon neupravuje nebo je právní úprava problematická, a snaží se též o interdisciplinární přístup, tedy o výklad vedle sebe existujících právních předpisů a jejich vztahu k zákonu o obcích či zákonu o krajích. Smysl práva vidí ve slovech filozofa Sokrata: ***"Proto jsou zákony dány, aby silnější nemohl všechno."***

#### **Murphyho zákony pro volené zástupce lidu:**

- Nejnižší vývojovou formou politika, který má nějakou výkonnou moc, je starosta obce.
- Žádný starosta nemůže uspokojit zájmy všech občanů v obci.  
(Pokud snad může, tak nechce)  
(Vždycky je ale v obci někdo, kdo mu leze krkem)  
(Starosta ovšem nikdy nepřizná, že mu někdo leze krkem, obvykle se vymluví na objektivní příčiny)  
(Objektivní příčinou většinou bývá, že jej daný žadatel nevolil)  
(Pokud jej žadatel volil, bývají objektivní příčinou jeho veřejně pronášené výhrady ke starostově práci)
- Nelze být oblíbeným politikem, a zároveň politikem živým.
- Žádná skutečná obec nemůže být tak chudá, aby se její starosta spokojil s úplatkem v podobě olýsalé kozy.
- Městský volič vybírá zastupitele buďto podle toho, jak je jim sympatické jeho jméno nebo tvář na fotografii, anebo podle toho, které politické strany je členem.  
(Ani jedna z těchto variant nevyklučuje tragický omyl)

**...a můžeme jít na to!**

## Namísto úvodu

Člen zastupitelstva obce by si měl před zahájením své zastupitelské práce přečíst minimálně tyto právní předpisy (nebo jejich část):

- **Ústava České republiky** – č. 1/1993 Sb.
  - **Listina základních práv a svobod** – č. 2/1993 Sb.
  - **Zákon o obcích (obecní zřízení)** – č. 128/2000 Sb. v aktuálním znění k 1.1.2003
  - **Zákon o krajích (krajské zřízení)** – č. 129/2000 Sb. v aktuálním znění k 1.1.2003
  - **Zákon o svobodném přístupu k informacím** – č. 106/1999 Sb. v platném znění
- Všechny tyto právní předpisy musí mít k dispozici obecní úřad.

### Proč si tyto předpisy vyžádat a přečíst?

Rozhodně ne proto, že byste se je měli učit nazpaměť nebo že byste se měli stát znalci práva. Hlavním důvodem je ORIENTACE – vědět, co kde hledat, když vznikne problém, o co se dá opřít, kde se to dá přečíst. Nejedná se o předpisy nijak obsáhlé, navíc je nemusíte číst celé – z každého si lze vybrat to, co se týká obce jako takové, nebo obce, v níž působíte jako zastupitel. Je totiž rozdíl mezi obcí (pojem „obec“ je obecný, v zákoně je používán pro všechny druhy stejně), která:

- je obcí bez volené rady obce
- je obcí s volenou radou obce
- je městem
- je statutárním městem

Svůj vlastní zákon má Hlavní město Praha.

### Pozor na novely zákonů

Zákon o obcích číslo **128/2000 Sb.** už byl několikrát novelizován. Poslední velkou novelou je novela číslo **313/2002 Sb.**, která vstupuje v účinnost **k 1. lednu 2003**. V této publikaci s touto novelou již pracuji, tedy publikace odráží právní stav k 1. lednu 2003. Tam, kde je vhodné na rozdíly oproti stávající úpravě poukázat, na novou (odlišnou) úpravu upozorňuji – to je důležité zejména pro zastupitele, kteří již funkci vykonávali, a mají určité věci zažitě. Rovněž tak upozorňuji na výkladové problémy – tedy na situace, kdy si praxe teprve nachází cestu, jak k některým věcem přistupovat. Ne vše totiž zákon může upravit – to je prostě nemožné. **Pokud tedy schází zákonná úprava, pak je na místě:**

- výklad podle obdobného ustanovení
- výklad podle principů zákona
- především zdravý rozum

**Žádná „improvizace“ pak nesmí být v rozporu se zákonem.** Dalším nepsaným pravidlem je to, že složitější věci neřešíme bez odborníků. Zkrátka – není to tak náročné, pokud zná člověk základní, používá zdravý úsudek tam, kde zákon mlčí, a na náročnější věci se neostýchá zeptat.

### Ani naši předkové to neměli snadné

Obecní samospráva první republiky řešila problémy obdobné jako my dnes. Například veřejný pořádek byl problémem už tehdy, a to tak, že se jím dokonce zabýval Nejvyšší správní soud. Připomeňme si na úvod úsměvný judikát z té doby – jako důkaz, že radní to tehdy skutečně neměli lehké:

Citace z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky:

*„Z hlediska ochrany veřejného pořádku nesmějí obecní orgány vůbec trpět, aby osoby nesporně jim známé jako výtržníci, se delší dobu po kořalnách opíjely a podnapilé se po veřejných ulicích potloukaly a je jejich povinností tomu v zárodku zabránit zatčením nebo jejich rozeznáním, zvláště, když obcí a obecním funkcionářům je známo, že se chystají výtržnosti velkého rozsahu.“*

Dnešní obecní orgány sice nemusejí zatýkat a rozhánět „opilce po kořalnách“, ovšem to neznamená, že jejich role je méně náročná. Ostatně o tom svědčí i následující obsah publikace.

## **VOLBY DO ZASTUPITELSTEV OBCÍ**

### **Koho volíme, na jak dlouho a počty členů zastupitelstev obcí**

V komunálních volbách volíme členy zastupitelstva obce (pod pojem „zastupitelstvo obce“ řadíme též zastupitelstvo města či městské části, protože jde o pojem obecný, používá ho takto zákon, a tedy i tato publikace). Nevolíme tedy přímo ani členy rady obce, ani starostu obce (což je rozdílné např. od Slovenska, kde starostu volí občané přímo). Počet členů zastupitelstva v té které obci není libovolný, ale musí se pohybovat v určitých mezích, které stanoví zákon.

### **Počet členů zastupitelstva určí stávající zastupitelstvo v těchto mezích:**

obec, město a městská část	
do 500 obyvatel	5 - 9 členů zastupitelstva
nad 500 do 3000 obyvatel	7 - 15 členů zastupitelstva
nad 3000 do 10000 obyvatel	11 - 25 členů zastupitelstva
nad 10000 do 50000 obyvatel	15 - 35 členů zastupitelstva
nad 50000 do 150000 obyvatel	25 - 45 členů zastupitelstva
nad 150000 obyvatel	35 - 55 členů zastupitelstva

Členy zastupitelstva volíme na čtyřleté volební období. Stejně jako ve volbách do zákonodárního sboru je volební právo v případě voleb do zastupitelstva obce

- Všeobecné
- Rovné
- Přímé
- Tajné

### **Kdo má právo volit (= aktivní volební právo)**

Právo volit do zastupitelstva v obci má osoba splňující tyto podmínky:

1. je státním občanem České republiky
2. alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let
3. má v obci trvalý pobyt
4. nenastala u něj některá z překážek výkonu volebního práva

Tyto podmínky musí být splněny současně. Volit do zastupitelstva obce tedy nemohou osoby v obci žijící, ale bez trvalého pobytu, ani osoby podnikající na jejím území, byť nepochybně mají na chodu obce osobní zájem.



## **Kdo nemůže volit**

Překážkami výkonu volebního práva jsou

1. zákonem stanovené omezení svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody
1. výkon vazby
1. zadržení
1. zbavení způsobilosti k právním úkonům
1. zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu
1. výkon základní nebo náhradní vojenské služby, vyžaduje-li to bezpečnost státu

## **Kdo může být členem zastupitelstva (=pasivní volební právo)**

Členem zastupitelstva v obci může být zvolen v podstatě každý volič, tj. osoba mající 18 let, trvalý pobyt v obci a státní občanství ČR. Zastupitelem tedy nemůže být osoba, která v obci sice žije, ale nemá v ní trvalý pobyt, ani osoba v obci podnikající, pokud zde nemá trvalý pobyt. Zákon poprvé připouští, aby se zastupitelem stal za určitých podmínek cizinec – nikdy se však nesmí stát starostou či místostarostou.

## **Neslučitelnost funkcí**

Další omezení práva být volen se dotýká možného střetu zájmů, kdy jsou přímo označeny profese, které jsou překážkou práva být volen. Sjednotíme-li všechny překážky práva být volen, pak můžeme říci, že **zastupitelem se nemůže stát:**

- osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům nebo osoba, jejíž způsobilost byla omezena v tom rozsahu, že možnost být volen vylučuje
- osoba ve výkonu trestu odnětí svobody
- pracovníka obce zařazeného do jejího úřadu
- pracovníka pověřeného obecního úřadu, okresního úřadu a finančního úřadu, které mají působnost vztahující se na územní obvod zastupitelstva, vykonávajícího přímo státní správu vztahující se k působnosti zastupitelstva.

**Kritizovaným jevem** je kandidatura a následná volba jiných státních úředníků, kteří vykonávají působnost na území obce (úřadu práce, poboček státních úřadů), avšak současná právní úprava jim kandidaturu nezakazuje. Obdobně je v praxi kritizována kandidatura vedoucích příspěvkových organizací obce, ovšem ani zde zákon volbu do zastupitelstva obce neomezuje, přestože pak dotyčný zastupitel často hlasuje o věcech, v nichž je v jasném střetu zájmů (dále viz kapitola o střetu zájmů).

To, že zákon označuje neslučitelnost některých funkcí s funkcí člena zastupitelstva obce neznamená, že tyto osoby by nemohly kandidovat a podpořit účastí určitou volební stranu. Neslučitelnost funkcí znamená pouze to, že dotyčný, kdyby byl zvolen, musí buď

1. opustit vykonávanou práci
- vzdát se mandátu člena zastupitelstva

# **USTAVUJÍCÍ ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE**

## **1. Co je dobré vědět před první zasedáním nového zastupitelstva**

Přijít na zasedání jako nový zastupitel a čekat, že až tady budu poučen o všem, co potřebuji znát pro výkon funkce, je naivní. Ti zkušenější jsou připraveni plnohodnotně jednat, rozhodovat, a na ty, co nevědí, se rozhodně odhlížet nebudou. Proto je dobré být připraven – aspoň v tom hlavním.

Přestože se jedná už o věci obecně známé, považuji za nutné připomenout, že zasedání zastupitelstva obce musí být **vždy veřejné**. Veřejné tedy musí být i ustavující zasedání. Termín konání se musí zveřejnit, aby se občané mohli ustavujícího zasedání zúčastnit.

### ***Jak zveřejnit?***

O tom se vedly a vedou spory. Zákon říká, že informace o zasedání zastupitelstva musí být minimálně 7 dnů vyvěšena na úřední desce. To je jediný „příkaz“, který zákon dává. Dále pak uvádí, že informace se může uveřejnit způsobem v místě obvyklým. Slůvko může znamenat, že to není povinnost úřadu. Záleží tedy pouze na iniciativě obecního úřadu (event. potom na pokynu zastupitelů), zda bude pozvání na zastupitelstvo i na jiných místech. Je nepochybné, že jeden papír rozměru A4 pověšený na úřední desce nestačí zejména ve větších městech a tam, kde k mateřskému městu patří například okolní obce. Občané se tak o zasedání zastupitelstva prakticky nemají šanci dozvědět. Proto by bylo nanejvýš užitečné, aby se otázka publicity konání zastupitelstva obce vyřešila buď v Jednacím řádu (viz dále), nebo samostatným usnesením zastupitelstva, a klidně i ustavujícího. Toto usnesení by mělo stanovit, na kterých místech, event. jakým způsobem budou o zasedání informováni občané obce.

### ***Možnosti***

Zastupitelé mohou stanovit, že zasedání bude mimo zveřejnění na úřední desce prezentováno například:

- na plakátech na konkrétně stanovených plochách
- v obecním rozhlase
- v obecní tiskovině a tisku obecně
- v místním televizním či rozhlasovém vysílání
- na Internetu

To, že se zastupitelé snaží dostat na svá zasedání co nejvíce občanů svědčí o tom, že nemají z přítomnosti veřejnosti obavy, a že jsou si jisti kvalitou své práce.

## **2. Kdo nové zastupitelstvo svolá**

Ustavující, tedy první, zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce svolává dosavadní starosta tak, aby se konalo do 15 dnů od vyhlášení výsledků voleb (popřípadě do 15 dnů od právní moci usnesení soudu o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení členem zastupitelstva v obci.)

## **3. Co když starosta nové zastupitelstvo nesvolá**

Tato situace není zase tak nepravděpodobná – stávající starosta nové zastupitelstvo nemusí svolat z více důvodů – ke dni voleb odstoupil, je nemocný, nebo protože prohrál volby, tak se mu do svolání nového zastupitelstva příliš nechce atd. Nečinnost mu však nepomůže ani mu mandát výrazně neprodlouží. Jestliže nebude ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce svoláno v zákonné lhůtě, bude zastupitelstvo svoláno ze zákona, a to ředitelem krajského úřadu (do 31.12.2002 náleží tato pravomoc přednostovi okresního úřadu).

## **4. Průběh ustavujícího zasedání aneb co můžeme čekat**

Štěstí přeje připraveným, a proto je důležité vědět, co nás na ustavujícím zasedání čeká, jak by mělo probíhat a co dělat v případě, že se něco nepodaří.

Na ustavujícím zasedání se především volí

- starosta obce
- místostarosta nebo místostarostové (v obcích, kde se volí)

- další členové rady obce (v obcích, kde se volí)

Zasedání zpravidla předsedá a řídí ho nejstarší člen zastupitelstva, ale jen do doby, než je zvolen starosta nebo místostarosta. Slůvko „zpravidla“ znamená, že tomu tak nemusí být vždy, a že členové zastupitelstva mohou rozhodnout, že předsedat bude jiný člen.

Výše uvedené neznámá, že se na ustavujícím zasedání nemohou řešit a rozhodovat jiné věci, například způsob svolání dalšího zasedání, termíny konání zasedání zastupitelstva apod.

V případě, že vznikly koalice již před ustavujícím zasedáním, a ve větších obcích či městech je to možné, se může stát, že na ustavujícím zasedání je navrženo volit i členy výborů zastupitelstva, popř. řešit další otázky. Pokud to většina zastupitelstva, patrně po předchozí domluvě, prosadí, je nutno být na tuto eventualitu připraven, zejména mít připraveny návrhy své volební strany do těchto orgánů apod.

## 5. Jak na to krok za krokem

Představme si, že v určenou hodinu usednou do zastupitelských židlí noví zastupitelé. Není to sice nikde psáno, ale měli by se **vzájemně představit**, k čemuž může a měl by dát pokyn předsedající. Návrh může dát také kterýkoli člen zastupitelstva. Řešením také je, že aparát obecního úřadu připraví předem před každého **cedulky se jmény**. Jedná se o maličkost, která však na tomto prvním zasedání usnadní komunikaci jak mezi zastupiteli, tak jde o správný postup vůči občanům, kteří na tato první zasedání chodí ve vysokém počtu, event. vůči médiím. V případě, že dochází k představování, je profesionální uvést nejen jméno a příjmení, ale též povolání a volební stranu, za kterou zastupitel kandidoval.

- Ustavujícím zasedání **předsedá** zpravidla nejstarší člen zastupitelstva obce do doby, než je zvolen starosta nebo místostarosta. Slůvko „zpravidla“ neznámá, že to tak musí být. Předsedat může kdokoli, koho tím zastupitelstvo pověří většinovým hlasováním. Tedy nejstarší člen zastupitelstva předseda automaticky, bude-li předsedat někdo jiný, musí o tom zastupitelé hlasovat.
- Mandát člena zastupitelstva obce sice vzniká zvolením, ale to pro práci v zastupitelstvu nestačí. Člen zastupitelstva musí ještě složit zákonem předepsaný **slib, až jeho složením nabývá práv a povinností člena zastupitelstva**. Slib skládá do rukou předsedajícího zasedání (zpravidla na ustavujícím zasedání, nastupuje-li v průběhu volebního období, pak na prvním následujícím po získání mandátu), a to slovem „Slubuji“, a následně potvrdí složení slibu svým podpisem. V textu slibu je vyjádřeno vše, co by měl mít zastupitel uloženo v hlavě po celé čtyřleté funkční období. Význam slibu je podtržen tím, že v případě, kdyby je zastupitel odmítl složit, ztrácí mandát.
- Text slibu:

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

- Ustavující zasedání zastupitelstva obce **zvolí** starostu, místostarostu a další členy rady obce. **POZOR** na jednu praktickou a důležitou věc: To, že se volí starosta, je

ze zákona jasná věc. Co je však nutné rozhodnout dříve, než bude provedena volba jmenovitá, je rozhodnutí o tom

- zda bude funkce starosty **uvolněná** nebo **neuvolněná** (tedy zda ji bude vykonávat vedle své práce nebo namísto své dosavadní práce)
- zda se bude zřizovat i funkce místostarosty (nebo i více místostarostů), a zda bude jeho funkce uvolněná nebo neuvolněná (více viz kapitola Místostarosta)
- kolik členů bude mít rada obce v zákonných mezích (více viz kapitola Rada obce)
- Dále ustavující zasedání projedná ty **body programu**, které si stanovilo hlasováním. To znamená, že může zařadit i jiné body než volbu.
- Také pro ustavující zasedání zastupitelstva platí, že se o jeho konání pořizuje **zápis**, a **rozhoduje se** způsobem uvedeným v zákoně o obcích. O formálních náležitostech a způsobu rozhodování pojednávají další kapitoly, a doporučuji jim věnovat velkou pozornost – jsou totiž pilíři dalšího výkladu.

### **7. Co když nedojde k volbě starosty na ustavujícím zasedání**

Situace, kdy nedojde ke zvolení starosty, nemusí být vzácností, a z praxe je už známe. Volební strany se neshodnou, protože jim žádný kandidát nevyhovuje, nebo prostě nikdo není ochoten funkci převzít. Vzniká „patová situace“. Co to znamená? Zatímco předchozí právní úprava tuto situaci blíže neřešila, a vznikaly různé kuriózní případy (nejkurióznější přitom byl ten, kdy předchozí starosta zůstal ve funkci další 4 roky, i když nebyl ani zastupitelem, protože zákon říkal, že do volby starosty nového zůstává ve funkci ten dosavadní), současný zákon o obcích tuto situaci řeší.

V případě, že do 6 měsíců od ustavujícího zasedání není zvolen starosta obce, je ředitelem krajského úřadu jmenován **správce obce** z řad zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu. Jinými slovy v obci „vládne“ jmenovaný úředník.

#### ***Shrneme-li tedy fungování obce ihned po volbách a po ustavujícím zasedání zastupitelstva, dojdeme k následující posloupnosti a eventualitám:***

- Do ustavujícího zasedání zastupitelstva zůstává ve funkci starosta dosavadní
- Na ustavujícím zasedání se volí starosta nový. Následuje volba místostarosty (místostarostů) a členů rady obce v obcích, kde se rada volí.

Možnosti:

- **A/ Na ustavujícím zasedání není starosta zvolen.** To znamená:
  - nenásleduje volba ani místostarostů, ani rady
  - zastupitelstvo pověří některého z členů nového zastupitelstva, aby zabezpečil činnost obce (tzn. původní starosta již svou funkci nevykonává)
  - nepodaří-li se zvolit starostu ani do 6 měsíců ode dne ustavujícího zasedání, je jmenován správce, končí činnost pověřeného zastupitele a obec směřuje k dalším volbám
- **B/ Na ustavujícím zasedání je starosta zvolen.** Pokračuje se dalšími volbami standardním způsobem. Nové volby nehrozí.

V každém případě proto platí – **shodnout se na osobě starosty je pro zastupitelstvo velmi důležitou věcí**, které se nemůže vyhnout, a pokud se mu to nepodaří, jsou důsledky pro obec nepříjemné. Jednak stagnuje, jednak jí hrozí úřednické vedení, jednak je to především nezodpovědné vůči občanům.

<b>Proto i za cenu určitých kompromisů, event. nutnosti přenést se nad osobní antipatie, je vždy lépe starostu zvolit.</b>
--

Je-li zvolen starosta, pokračuje se dále volnou místostarostů. V případě, že není zvolen místostarosta, se nic hrozného neděje. Jeho funkce zřízena být může, ale nemusí. Podstatnější volbou je volba rady obce tam, kde se rada zřizuje. Co se stane, není-li zvolena rada, nebo „zanikne-li“ během funkčního období, je pojednání v kapitole rada obce. V žádném případě však nemá její nezvolení tytéž důsledky, jako nezvolení starosty obce.

### **8. Volba tajná nebo veřejná?**

Zákon o obcích neupravuje žádné hlasování povinně jako tajné nebo veřejné. Záleží na členech zastupitelstva, jaký způsob hlasování si zvolí. Tedy i o volbě starosty, místostarosty nebo členech rady se může hlasovat:

a) **tajně** (písemně-lístičky)

b) **veřejně** (aklamací=zvednutím ruky)

O způsobu hlasování se musí rozhodnout také hlasováním. V případě, že se zastupitelstvo usnese na volbě tajné, bylo by dobré přesně si říci, jakou podobu má mít hlasovací lístek, aby nedocházelo ke sporům o platnost či neplatnost hlasu.

### **9. Kolik hlasů je potřeba?**

Základní pravidlo obsažené v zákoně o obcích je:

**Zastupitelstvo rozhoduje většinou hlasů VŠECH svých členů.**

Nepostačuje většina hlasů přítomných. Při počtu např. 9 zastupitelů musí pro platné přijetí hlasovat nejméně 5 zastupitelů, při 21 členech 11 zastupitelů atd., a to bez ohledu na to, kolik je přítomno.

Zastupitelstvo může hlasovat jen tehdy, když je přítomna nadpoloviční většina všech zvolených zastupitelů.

## **ČLEN ZASTUPITELSTVA OBCE**

Už jsme si řekli, že člen zastupitelstva byl zvolen všeobecným, přímým, rovným a tajným hlasováním v komunálních volbách, že se ujímá svých práv a povinností složením slibu, a že na ustavujícím zasedání volí starostu a jiné. Tyto znalosti by ovšem nestačily, a proto musíme funkci člena zastupitelstva obce ještě více přiblížit.

### **1. Charakteristika funkce**

- ***Výkon funkce člena zastupitelstva obce se považuje za výkon veřejné funkce.***

A to se všemi pozitivy a negativy. Výkon veřejné funkce je nepochybně věc prestižní. Na druhé strany například ve vztahu k trestnímu zákoníku by byl úplatný zastupitel více trestán – protože vykonává veřejnou funkci. V každém případě je nutno si tuto charakteristiku funkce uvědomit.

- ***Člen zastupitelstva obce vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není přítom vázán žádnými příkazy.***

Člen zastupitelstva se nemůže dát při výkonu své funkce zastupovat, tedy musí mandát vykonávat osobně. Nemůže též na někoho přenášet právo hlasovat v době své nepřítomnosti, i kdyby měl za něj vykonat jeho hlasovací právo jiný zastupitel.

Přestože zastupitel kandidoval za nějakou volební stranu (volební stranou myslíme jak politické strany, tak hnutí, tak sdružení nezávislých kandidátů), není vázán jejími pokyny. Rovněž není vázán pokyny zastupitelského klubu uvnitř zastupitelstva (tyto kluby neformálně vznikají z členů zvolených volebních stran). Jeho rozhodování je čistě jeho věcí nikdo mu nemůže přikázat, jak má hlasovat. Samozřejmě v zájmu fungování obce je nutné být připraven i na kompromisy, která záleží vyloženě na mezích, které si stanoví zastupitel sám.

- **Člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru.**

Jedná se bohužel o dost deklaratorní akt. Zákon sice říká, že členu zastupitelstva nesmí být jeho působení v zastupitelstvu „ku škodě“, ale v případě, že zaměstnavatel nemá pro jeho veřejnou funkci pochopení (a nemusí jít jen o uvolňování ze zaměstnání, ale například názorovou neshodu), jako zaměstnanec je zastupitel proti zaměstnavateli bezmocný. Nemám na mysli, že by mu například nevyplácel mzdu apod., ale spíše nebezpečí ztráty zaměstnání. Je proto dobré si před kandidaturou do zastupitelstva tyto věci vyjasnit, ne-li předjednat. Ušetří to mnoho nedorozumění v budoucnu na obou stranách.

- **Členové zastupitelstva vytvářejí dohromady nejvyšší orgán obce**

Na to se v praxi dost často zapomíná. Člen zastupitelstva jako součást vrcholného orgánu obce je často pasován na pozorovatele, a obcí vládne rada či starosta. Zastupitelstvo se pak jako celek odsouvá na vedlejší kolej a není to de facto ono, kdo rozhoduje. Sami členové zastupitelstva si musí své pravomoci a vliv hlídat, a to zejména aktivní prací v zastupitelstvu. Nenechat se odsunout považují pro zastupitele za jednu z prioritních věcí hned od počátku volebního období.

## **2. Práva a povinnosti člena zastupitelstva obce**

Pro zastupitele je podstatné vědět, jaká mají práva a povinnosti, a právní úpravu této oblasti by měli ovládat – jen tak totiž dokáží na některé situace rychle reagovat.

### **Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo**

#### **a) předkládat návrhy zastupitelstvu obce**

Jedná se o základní právo zastupitele. Návrh může učinit více způsoby:

- **ústně** přímo na jednání zastupitelstva
- **písemně** kdykoli, tento návrh pak musí být v zastupitelstvu projednán

Způsob podávání návrhů může být upraven jednacím řádem, tato úprava však nesmí právo zastupitele nepřipustně omezovat. Nepřipustným omezením by mohl být požadavek pouze písemné formy, pouze ústní formy na zasedání, nutno dodávat návrh v počtu vyhotovení dle členů zastupitelstva apod. Úprava podávání návrhů se může týkat zejména lhůt před konáním zasedání, podoba návrhu (usnesení a důvodová zpráva) apod.

#### **b) předkládat návrhy dalším orgánům obce, jejichž je členem**

Dalšími orgány obce je například rada, výbory zastupitelstva apod. Podmínkou je, aby byl zastupitel jejich členem. V praxi však je standardním postupem, že orgány obce se zabývají každým návrhem každého zastupitele, i když není členem tohoto orgánu. Například členem „obecního úřadu“ se zastupitel ani stát nemůže, což by znamenalo, že vůči úřadu nemůže vznést jako zastupitel žádný návrh. Právní úprava

by měla být v tomto zdokonalena. Ostatně právo vznášet podněty na radu obce není de facto ničím jiným než návrhem, tedy zákon si pomáhá sám.

**c) *vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy***

Člen zastupitelstva se může obrátit s čímkoli na radu obce, a dokonce i na její jednotlivé členy, což je nová a více než velkorysá úprava. Rada jako celek nebo její člen musí odpovědět, a to bezodkladně, nejpozději však do 30 dnů, pokud jejich poskytnutí nebrání zákony upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění.

Praxe přináší dva okruhy problémů.:

- ***problém slůvka „bezodkladně“***

Pod pojmem bezodkladně máme na mysli bez zbytečných průtahů, tedy ihned. Mělo by se jednat o situace, kdy je odpověď nasnadě, kdy požadovaná informace existuje, jen se musí například okopírovat několik listů papíru apod. Pravdou však je, že na podobné dotazy a jiné bývá reagováno v maximální lhůtě zcela běžně. Obzvláště ptá-li se tazatel na věc nepříjemnou. Obrana proti tomu není žádná, a jak zjistíme dále, některých informací se zastupitelé nemusejí dobrat vůbec.

- ***problémy mlčenlivosti a zákazu zveřejnění***

Zastávám názor, který si teprve vyžádá buď legislativní úpravu nebo judikát, že vůči členu zastupitelstva nejde uplatnit například obchodní tajemství v případě, že žádá informace například o městské společnosti nebo společnosti, v níž má obec podíl. Zákaz dalšího zveřejňování má stát až „za“ zastupitelem, tedy on musí být zavázán, že informace (které mají ale opravdu povahu obchodního tajemství, nejen že je radnici „nechce“ zveřejnit) nebude dál šířit. Praxe je taková, že pokud se tázanému nechce zastupiteli nějakou informací dát, hájí se přesně tímto ustanovením zákona o obcích. Přitom některé postupy jsou zcela absurdní.

**Zastupitel by měl dostat absolutně všechny informace, které se dotýkají obce v oblasti samosprávy. Pouze některé z nich pak lze na základě zákona podřídit režimu utajení. Utajovat před zastupiteli informace z oblasti samosprávy obce je nejen úsměvné, ale též protiústavní. Trvejte proto na poskytnutí, i kdybyste se měli práva domáhat jakýmkoli zákonným způsobem.**

**d) *vznášet dotazy na výbory a vedoucí organizačních složek obce, statutární orgány příspěvkových organizací, které obec zřídila***

Jde o obdobný případ. Jmenované orgány musí odpovědět, a to bezodkladně, nejpozději však do 30 dnů. Opět s výjimkou mlčenlivostí atd. Je přitom absurdní, aby výbory, které například volí zastupitelstvo jako své orgány, měly opřed zastupiteli něco utajovat.

**e) *vznášet dotazy na zástupce obce v orgánech právnických osob, které obec založila***

V praxi se bude jednat zejména o členy představenstev akciových společností, event. členy dozorčích rad. O dotazech na ně platí to, co je uvedeno výše. Zastupitelé by měli trvat na zodpovězení všech svých otázek.

**f) *požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu informace ve věcech, které souvisejí s výkonem funkce člena zastupitelstva obce,***

***pokud jejich poskytnutí nebrání zákony upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění***

Jde o obdobnou problematiku, avšak s malým upozorněním. Zastupitelé někdy podléhají tomu, že úředník jim musí říci vše. Není to pravda. Mám na mysli zejména odlišnosti státní správy a samosprávy (blíže viz Základní pojmy) apod. Proto například zastupitel nemůže požadovat seznamy příjemců dávek sociální péče, které jsou vypláceny rodinám do životního minima, apod. Obdobně mu nemůže evidence obyvatel vyhledávat adresy a rodná čísla občanů obce. Zkrátka je důležité **odlišovat**:

- **oblast samosprávy**
- **oblast státní správy**

Pokud jde o mlčenlivost, musí jít vždy o zákonnou úpravu – nemůže dojít k tomu, že by například tajemník úřadu zakázal úředníkům zastupitele informovat. Oblasti poskytování informací nejen zastupitelům, ale i občanům, se věnují v kapitole Svobodný přístup k informacím.

**Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce povinnost**

***a) zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem***

Základní povinnost – účastnit se – není nijak vymahatelná. Jde o povinnost morální, etickou. V případě, že zastupitel na zasedání zastupitelstva nechodí, nelze ho nijak sankcionovat ani nemůže přijít o mandát. Jeho odpovědnost je v rovině politické, a „účet“ mohou vystavit jen občané tím, že dotyčného už příště nezvolí, anebo jej volební strana na kandidátku nepostaví.

Podle zákona se též neodlišuje omluvená a neomluvená absence – je pouze na zastupiteli, zdali se v případě nepřítomnosti omluví nebo ne.

V případě, že jde o jiný orgán než zastupitelstvo, může následovat odvolání z funkce. To může být někdy sankcí citelnou zejména z prestižních důvodů.

***b) plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží***

Ztěž si představit situace, kdy proti vůli zastupitele mu je uložen úkol. Jedná se vždy o určitou shodu. Uvedené ustanovení proto spíše upravuje situaci, kdy je úkol zastupiteli na základě jeho souhlasu uložen. Ani v případě, že zastupiteli je uložen za jeho souhlasu úkol, a on jej nesplní, obecně platí, že jej nemůže nikdo sankcionovat. Zde však již existuje jedna výjimka – je-li v orgánu, který zastupitelstvo volí, může jej opět příslušný orgán „za trest“ z funkce odvolat.

***c) hájit zájmy občanů obce***

Další deklaratorní ustanovení, které již obsahoval „slib zastupitele“. Zákon říká – hájit zájmy občanů, tedy nikoli zájmy své, soukromé apod. V praxi je to pak různé. Ani v případě, že zastupitel očividně hájí zájmy lobbistické, své apod., není odvolatelný.

***d) jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce.***

Úsměvný pokyn – patrně je zřejmé, co měl zákonodárce na mysli. Nicméně jedinou sankcí je veřejné mínění v příštích volbách. (Jeden kuriózní dotaz, který na mě směřoval: Náš starosta střídá milenky jako ponožky, co máme dělat, když je jinak starostou dobrým? Můžeme mu ty ženy zakázat? - Tedy milenky zakázat nelze, odvolat z funkce ano. Ale je-li starostou dobrým, jde vyloženě o rozhodnutí zastupitelů, co má pro ně vyšší hodnotu – zdali starostova čest, nebo fungování obce)



### 3. Střet zájmů

Poprvé od znovuoobnovení samosprávy se nový zákon o obcích pokusil o úpravu možného střetu zájmů člena zastupitelstva. Právní úprava vypadá takto:

**Do střetu zájmů se může dostat 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 nebo pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje

- na základě zákona (např. ředitel školy) nebo
- plné moci (advokát)

Člen zastupitelstva, který se v podobné situaci ocitne, **je povinen sdělit** tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. O tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce.

**V praxi mohou nastat tyto situace:**

1. člen zastupitelstva se ocitne ve střetu zájmů, tuto skutečnost **oznámí** zastupitelstvu a toto hlasování rozhoduje, zdali o střet zájmů jde či nikoli
2. člen zastupitelstva se ocitne ve střetu zájmů, tuto skutečnost ale **neoznámí**, avšak upozorní na ni někdo jiný – v daném případě zastupitelstvo rozhoduje obdobně, pokud se neodmítne připomínkou zabývat
3. člen zastupitelstva je ve střetu zájmů, tuto skutečnost neoznámí a neupozorní na ni ani nikdo jiný, tedy nikdo se o střetu zájmů při hlasování **nedozví**

**Co to znamená:**

1. dle dikce zákona by vždy o tom, zdali tu je střet zájmů a zastupitel je vyloučen z projednávání a rozhodování, mělo rozhodovat hlasováním zastupitelstvo nebo rada, záležit, o který orgán jde
2. ad absurdum záležit na hlasování zastupitelů určit, zdali jde či nejde o střet zájmů – tedy mohou se usnést, že o střet zájmů nejde, i když tento je očividný, a naopak
3. hlasování ve střetu zájmů, když se na něj přijde dodatečně, není nijak napadnutelné

Právní úprava střetu zájmů je **velmi nedokonalá**, rozhodování o střetu zájmů ponechává na samotných zastupitelích, jejichž rozhodování nemůže být objektivní, a proto je ustanovení o střetu zájmů **spíše snahou** o odstranění podjatostí než skutečným řešením. Právní úprava v této oblasti by se měla zdokonalit. To však neznamená, že se zastupitelé nemají sami snažit identifikovat střet zájmů, pojmenovat ho, a to i přesto, že v zastupitelstvu jako celku díky např. koaličním dohodám uznán nebude. Nelze totiž přehlížet důležitost tohoto ustanovení vůči veřejnosti.

## ZÁKLADNÍ POJMY

Ani zastupitel se neobejde bez minima právních a jiných znalostí. Pokusím se nyní vysvětlit některé základní pojmy, v nichž by se měl zastupitel orientovat.

### 1. Obec

## Co je to obec?

Máme-li charakterizovat pojem „obec“, můžeme použít hned více definic. Pro naši potřebu postačí uvést základní charakteristické znaky:

### **a) obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů**

Ke znovuoobnovení samosprávy došlo po listopadu 1989, a to zákonem 367/1990 Sb. Ten dnes již neplatí, plně ho nahradil zákon číslo 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení). Právo na samosprávu je zakotveno v Ústavě České republiky. Donedávna byla obec jediným územně samosprávným celkem, v roce 2000 vznikly kraje.

### **b) obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce**

Každá obec má přesně určeny hranice. Každé území v ČR patří k některé obci, neexistuje území „nikoho“.

### **c) obec je veřejnoprávní korporace**

Zde je vyjádřeno, že obec má základ **v právu veřejném**. To znamená, že skončila doba, kdy se na obec pohlíželo jako na kteroukoli jinou právnickou osobu soukromého práva. To má význam z hlediska výkladu některých právních norem, jak bude pojednáno dále. Také to znamená, že obec může být a také je omezena v některých majetkoprávních dispozicích.

### **d) obec má vlastní majetek**

Vlastnit majetek a možnost s ním nakládat, byť s omezeními, je výrazem samostatnosti obce.

### **e) obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající**

To znamená, že obec je subjekt práva jako kdokoli jiný, takto vystupuje a za své kroky (smlouvy apod.) je odpovědná sama, nese důsledky těchto rozhodnutí a nikdo nad ní nedejme ochrannou ruku.

Pozor – obec nelze nikdy ztotožňovat ani zaměňovat s obecním úřadem. Obecní úřad je jedním z orgánů obce, tedy nemá právní subjektivitu, nemůže uzavírat žádné smluvní vztahy apod. Subjektem práva je pouze obec.

Poznámka:

Hovoříme-li v této publikaci o obci, máme samozřejmě na mysli i města. Obec je pojem obecný, který v sobě pojem „město“ zahrnuje. V tom zásadním se obce a města neliší, liší se zejména právní režim obcí s radou obce a bez rady obce. O tom bude pojednáno v kapitole rada obce.

## Která obec je městem a která statutárním městem?

**Městem** se může stát obec, která

- a) má alespoň 3000 obyvatel
- b) musí to stanovit předseda Poslanecké sněmovny
- c) a to po vyjádření vlády ČR.

Všechny podmínky musí být splněny současně.

**Statutární město** stanovuje přímo zákon o obcích jmenovitě. Statutárními městy jsou: Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav.

Základním specifikem statutárních měst je to, že se mohou členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy.

## Tabulka orgánů různých typů obcí:

	OBEC	MĚSTO	STATUTÁRNÍ MĚSTO
Spravuje samostatně	Zastupitelstvo obce	Zastupitelstvo města	Zastupitelstvo města
Další orgány	Rada obce	Rada města	Rada města

	Starosta	Starosta	Primátor
	Obecní úřad	Městský úřad	Magistrát
	Zvláštní orgány Obce	Zvláštní orgány města	Zvláštní orgány města

## 2. Občan obce

**Občanem obce je fyzická osoba která:**

**a) je státním občanem České republiky, a**

**b) je v obci hlášena k trvalému pobytu.**

To znamená, že tyto dvě podmínky musejí být splněny současně

Občany obce tedy nejsou cizinci, byť by tu měly trvalý pobyt (obdobná oprávnění jako občanů obce s českou státní příslušností mohou být přiznána cizincům na základě mezinárodní smlouvy), anebo státní občané ČR, kteří tu trvalý pobyt nemají. Občanem obce je tedy i nezletilý.

**Jaká práva má občan obce?**

Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo:

**a) volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním zákonem (viz výše Volby do zastupitelstva)**

**b) hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem,**

**c) vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce své stanovisko k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem zastupitelstva**

Nově zaváděné právo občana vyjadřovat se bylo vyžádané praxí. Podle dřívější právní úpravy občan na zasedání nemusel vyjma projednávání rozpočtu dostat slovo. Vzhledem k tomu, že jde o novinku, je to v praxi jedno z nejdiskutovanějších ustanovení, protože vzniká řada otázek s praktickým uplatněním. Problematický je zejména pojem „v souladu s jednacím řádem“. Znění jednacích řádů v této části má v praxi mnoho podob. V zásadě platí, že aby byl účel zákona a jistě i úmysl zákonodárce naplněn, mělo by toto právo občana mít tento **odraz v jednacím řádu:**

- občan má právo vystoupit ke každé projednávané otázce
- má právo vystoupit ještě v rámci rozpravy před přijetím konečného rozhodnutí zastupitelstva
- vystoupení občana by měla být též zaznamenávána v zápise z jednání
- vystoupení, pokud vůbec o nějakém omezení uvažujeme, lze omezit pouze časově, například minutami, s tím, že bude stanoveno, že k jedné věci lze například vystoupit jen dvakrát, resp. že se bude dbát na to, že je to k věci

Zcela chybné a proti smyslu právní úpravy by bylo zakotvit vystoupení občanů například až v závěrečné diskusi, tedy po proběhlém projednání bodů, apod.

Otázkou je například i vystoupení zástupce právnické osoby, které toto právo zákon nepřiznává (ledaže by vystupovala jako občan). Standardní by bylo, aby v jednacím řádu zastupitelé přiznali toto právo i zástupcům právnických osob působících na území města.

Praktické bývá zakotvit v jednacím řádu, že občan před svým příspěvkem uvede své jméno, a to zejména kvůli zápisu z jednání. Nelze ho však k tomu nutit, musí jít o doporučený postup. Stejně tak nelze před příspěvkem občana legitimovat, že je občanem obce\*, a vystoupení nelze zabránit ani s odkazem na plnoletost.

Můžeme tedy shrnout, že na zasedání zastupitelstva má de facto právo vystoupit každý, a to ke každé projednávané otázce. Snahy některých obcí legitimovat občany nebo vykázat novináře skončily ostudou.

**Poznámka: Povinné udělení slova**

Přes výše řečená zákon o obcích s účinností od 1.1.2003 výslovně zmiňuje osoby, kterým musí být vždy uděleno slovo na zasedání zastupitelstva obce, pokud o to požádají. Těmito osobami jsou:

- člen vlády
- zástupce určený členem vlády
- senátor
- poslanec
- zástupce orgánů kraje

**d) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce**

Rozpočet je uváděn výslovně zejména pro jeho důležitost. Toto ustanovení souvisí přímo s povinností obce zveřejnit jak závěrečný účet, tak návrh rozpočtu. Občan má dvě možnosti, jak se k obojím dokumentům vyjádřit:

- písemně
- ústně přímo na zasedání zastupitelstva

Na písemné vyhotovení nesmí být odkazován.

**e) nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisní rady obce a pořizovat si z nich výpisy**

Velmi důležité ustanovení pro občany obce. Umožňuje mu seznámit se v podstatě s každým dokumentem orgánů obce včetně výborů a komisí rady obce.

Co však je „pořizovat si výpisy“?

Patrně to znamená, že by občan musel sedět na radnici několik hodin a opisoval to, co má jednodušší řešení – za náklady pořídit fotokopii. I fotokopie má charakter výpisu. Obstrukce vytvářené uměle radnicí nejsou nejen v souladu s úmyslem zákonodárce, ale též podřívají autoritu obecní samosprávy jako takové. Ostatně daný problém vyřešil zákon o svobodném přístupu k informacím (viz dále)

**f) 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,**

Každý podnět podaný občany obce v oblasti samostatné působnosti musí být těmito orgány projednán. Projednáním se má na mysli trochu něco jiného, než jsou návrhy, podání apod.

Například je tímto požadavkem:

„My, níže podepsaní občané, žádáme projednat na půdě zastupitelstva obce řešení dopravní situace v obci, a to zejména řešení budoucího obchvatu obce.“

Podepíše-li tento požadavek 0,5% občanů obce, musí se do 60 dnů orgán obce, kterému je určen, even. orgán obce, který má věc ve své působnosti, sejít, a věc projednat. Je to jeden z nástrojů občanů, jak přinutit orgán obce k činnosti.

**g) podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty, podání orgány obce vyřizují bezodkladně, nejdéle do 60 dnů.**

Návrhy, připomínky a podněty mohou být nejrůznějšího druhu, pro všechny platí bezvýjimečně – musejí být vyřízeny do 60 dnů. Zákon tak zavádí lhůtu, která doposud velmi scházela při vyřizování věcí na půdě samosprávy. Je nutné připomenout, že toto ustanovení se týká i přenesené působnosti.

Poznámka:

Oprávnění uvedená v písm. c) až g) má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost.

Práva občana nejsou samozřejmě uvedena vyčerpávajícím způsobem. Řadu dalších práv obsahují i jiné zákony, například zákon o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb.

### **Čestný občan obce**

Obec může udělit osobám, které se významnou měrou zasloužily zejména o rozvoj obce, čestné občanství obce, Čestný občan obce může svá stanoviska též vyjadřovat na zasedáních obce. Pokud obec může čestné občanství udělit, může jej také odejmout. To se dělo v posledních letech zejména u nacistických vůdců, kterým byla čestná občanství obce udělována za války. .

## **3. Veřejný zájem**

Pojem veřejný zájem je skloňován ve všech pádech – i v zákoně o obcích nalezneme ustanovení, které říká, že při plnění úkolů obce musí být **současně chráněn veřejný zájem**. To je velmi důležitý pokyn zákonodárce. Co to znamená?

Při péči o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů nesmí obec narušit jiný veřejný zájem, resp. realizace tohoto úkolu nesmí být popřením veřejného zájmu. Pojem veřejný zájem, který je skloňován v obcích častěji než kdekoli jinde, není přitom nikde upraven, protože to snad ani není možné. Nejjednodušší je říci, že veřejný zájem končí tam, kde začíná zájem soukromý. Vždy s tím však nevystačíme.

Osobně bych posuzovala veřejný zájem v souvislosti s pojmem **dobré mravy** – tento pojem komentáře charakterizují jako „*pravidla morálního charakteru, která společnost v dané době a v dané kultuře akceptuje jako daná*“. V některých publikacích dokonce nalezneme přímo odkaz, že **výklad pojmu veřejný zájem musí být vykládán právě v souladu s pojmem dobré mravy**. Proč?

Má-li někdo zájem prosadit určitou věc s odkazem, že ji prosazuje jako věc veřejného zájmu, vyhodnotíme-li předmětnou záležitost z pohledu dobrých mravů, často zjistíme, že vzhledem k tomu, že prosazení oné věci není zrovna „morální a mravné“, nemůže jít v žádném případě o veřejný zájem. Existují dále **určitá pomocná kritéria**, podle kterých lze zájem veřejný od zájmu soukromého odlišit. Nejsou samozřejmě bezvýjimečná, ale lze je použít jako hodnotící vodítko.

**Pomocná kritéria pro vytvoření názoru na rozpor s veřejným zájmem:**

- 1. Prospěch z realizace by měl mít větší počet neurčitých lidí než jen těch, které realizace omezuje či jinak poškozuje*
- 2. V případě, že jde o věc, která nějak zasáhne do života soukromé sféry lidí, musí jít o věc, kterou nelze nijak jinak realizovat (nemá jiné řešení a je nutná)*
- 3. Nejde o věc, která zásadním způsobem mění místně obvyklé situace, a byla uměle vyvolána (například radnice se rozhodne uprostřed města vybudovat nějakou stavbu, která se do něj nehodí, a to jen proto, že hodlá zanechat po sobě určitý výtvar, a odvolává se na veřejný zájem)*
- 4. Na povrch by neměl nezvykle vystupovat neobvyklý finanční profit úzké skupiny subjektů (jako prvotní výstup)*
- 5. Neměly by být zatajovány negativní dopady akce, resp. neměla by být o ní jednostranná informovanost*

6. *Veřejnost zájmu by se neměla týkat jen subjektivního hodnocení ve městě, ale měla by být zřejmá objektivně, i třetím osobám*
7. *Prospěch jedné skupiny by neměl být na újmu skupiny druhé, tj. skupiny, která nemá z realizace věci nic (což by zase až tak nevadilo – i lokální zájem může být veřejný), ale ještě jí vzniká újma*

Uvedený výčet v zákoně nenajdeme. Je pro Vás pomůckou, jak si tento pojem vyložit při záměrech vaší obce. Lze se o něj opírat pouze podpůrně. V každém případě však ale platí, že:

**I obec podléhá platnému právu, a je-li něco v rozporu s dobrými mravy, jde o rozpor se zákonem, nepoživá toto jednání oprávnění ochrany a nemůže být zájmem veřejným. V každém případě platí, že hranice mezi zájmem veřejným a soukromým není nepropustná. Z realizace veřejné zakázky vždy bude mít pochopitelně prospěch její dodavatel, ovšem vedle toho by měla zakázka realizovat právě veřejný zájem.**

#### **4. Ostatní důležité pojmy**

**Obligaturní** – když je něco povinné. Např. Obligaturní právní úprava znamená, že se od ní nelze dohodou smluvních stran odchýlit.

**Fakultativní** – opak obligaturní. Znamená, že něco být „může“. Např. fakultativní sociální dávky jsou ty, které mohou, ale nemusí být přiznány.

**Uvolněná a neuvolněná funkce** – uvolněná funkce znamená, že ten, kdo ji vykonává, přestane vykonávat své povolání, a pracuje jako „uvolněný“ ze svého zaměstnání pro tuto funkci. Takto je též odměňován. Neuvolněná funkce je ta, kterou dotyčný vykonává vedle svého zaměstnání, ve kterém zůstává. Nejčastěji se to týká starostů a místostarostů.

**Fyzická a právnická osoba**- Osobou v právním smyslu je *osoba fyzická*, tedy člověk. Ten je nositel uceleného souboru právních způsobilostí a absolutních práv a svobod. České právo považuje za fyzickou osobou kteroukoli lidskou bytost bez ohledu na bližší specifikaci. Fyzickou osobou je tedy i malé dítě, duchodce, i cizí státní příslušník atd. *Právnická osoba* je osoba odvozené povahy ("umělý útvar"), protože svou existenci odvozuje od různých hledisek osob fyzických. Zatímco fyzická osoba "vzniká" narozením, právnická ke svému vzniku potřebuje vždy určitý právní akt. Mezi právnické osoby řadíme například obchodní společnosti, nadace, fondy aj. , a také samozřejmě obce. Je nutné tedy z hlediska právního odlišovat např. :fyzická osoba - Jan Novák a právnická osoba - "Jan Novák - s.r.o." Jde o dva různé subjekty a nelze je ztotožňovat.

#### **Relevantní a irelevantní**

Relevantní informace je informace podstatná pro danou věc. *Relevantní skutečnosti* mající vztah k věci je např. informace o tom, že člen zastupitelstva je současně pracovníkem obce, a nemůže tedy funkci zastupitele vykonávat pro neslučitelnost, *irelevantní* je v této souvislosti informace, jakou práci dotyčný vlastně vykonává, protože to nemůže nic změnit na podstatě věci.

**Dluhopis (obligace)** - Dluhopis je cenný papír, s nímž je spojeno právo na zaplacení dlužné částky v nominální hodnotě a jednorázové či postupné vyplácení výnosů. Ten, kdo je vydává, se nazývá emitent, vydává je majitelům za stejných podmínek a zpravidla na základě veřejné nabídky. Kdyby chtěla obec vydat dluhopisy, musí mít souhlas České národní banky.

Vydání dluhopisů může posloužit k získání finančních prostředků, s tím, že ti, kteří si dluhopisy zakoupí, získají více než je jejich nominální hodnota (namísto 100,- Kč pak dostanou 120,- apod.).

**Obchodní společnosti** - Současný obchodní zákoník zná tyto druhy obchodních společností : veřejná obchodní společnost, komanditní společnost, společnost s ručením omezeným a akciová společnost. Konkrétní ustanovení ke každé z nich najdeme v obchodním zákoníku.

**Inominátní smlouva** - Občanský a obchodní zákoník upravují základní typy smluv, které vznikají v občanskoprávních a obchodněprávních vztazích. Neupravují je však vyčerpávajícím způsobem - účastníci mohou uzavřít jakoukoli smlouvu, která neodporuje zákonu, přičemž název smlouvy si vytvoří sami. Pak jde o *smlouvy inomínátní*, tedy *nepojmenované*. Příkladem může být smlouva o opravě a údržbě obecního rozhlasu, smlouva o spolupráci apod.

**Insolvence** - Znamená trvalou neschopnost dlužníka plnit věřitelům své splatné závazky. Je jedním z předpokladů vzniku úpadku (bankrotu). Opačný pojem - *solvence, solventnost* znamená opak, tedy schopnost hradit své závazky, a důkaz solventnosti by měl být požadován u každého majetkoprávního úkonu obce, kdy má být v budoucnu plněno v její prospěch.

**Inkompatibilita** - V překladu znamená neslučitelnost funkcí, např. členem zastupitelstva nemůže být pracovník obecního úřadu v té samé obci, radní nemůže být současně ředitelem finančního úřadu, pod který obec spadá, přednosta okresního úřadu nemůže být členem obecního zastupitelstva obce svého obvodu atd.

#### **Poznámka:**

Někteří starostové, anebo podnikatelé, anebo radní, v zájmu přesvědčit členy obecního zastupitelstva o své erudovanosti anebo z důvodu "mlžení" proložili návrhový text různými cizími slovy, latinskými právními pojmy apod. Členové zastupitelstva se někdy ostýchali zeptat, co to či ono vlastně znamená, a raději hlasovali naslepo. Jiným případem mohou být složité formulace, např. "Roční výpovědní lhůta začíná běžet prvního dne roku následujícího po dni doručení výpovědi." Což v překladu neznamená nic jiného, než že dá-li obec výpověď prvního ledna 1998, nájemce vyklidí prostory až k 31.12.1999, tedy po dvou letech.

Na to všechno existuje jediný recept - zeptat se na to, čemu nerozumím. Ti zastupitelé, kteří se ptají, jsou pak více respektováni než ti, kteří se ptát stydí.

**Státní správa a samospráva** - *Státní správa* je veřejná správa uskutečňovaná státem, je základem veřejné správy. Lze ji také charakterizovat jako určité společenské řízení, které uskutečňuje stát. Sám pojem státní správa je chápán dvojím způsobem - jednak jako souhrn orgánů, které ji vykonávají, jednak jako výkon samotný (činnost.). Státní správu vykonávají státní orgány, které jsou vázány zákony a mohou využít mocenského postavení státu.

*Samospráva* ve vztahu k obcím je pak souhrn záležitostí, které si obec spravuje samostatně, jde o formu územní samosprávy. Do této oblasti nemůže obci nikdo zasahovat, obec je vázána pouze zákony, samostatně hospodaří se svým majetkem atd. Jinými slovy je to okruh věcí, které spravuje někdo jiný než stát, protože je to účelnější.

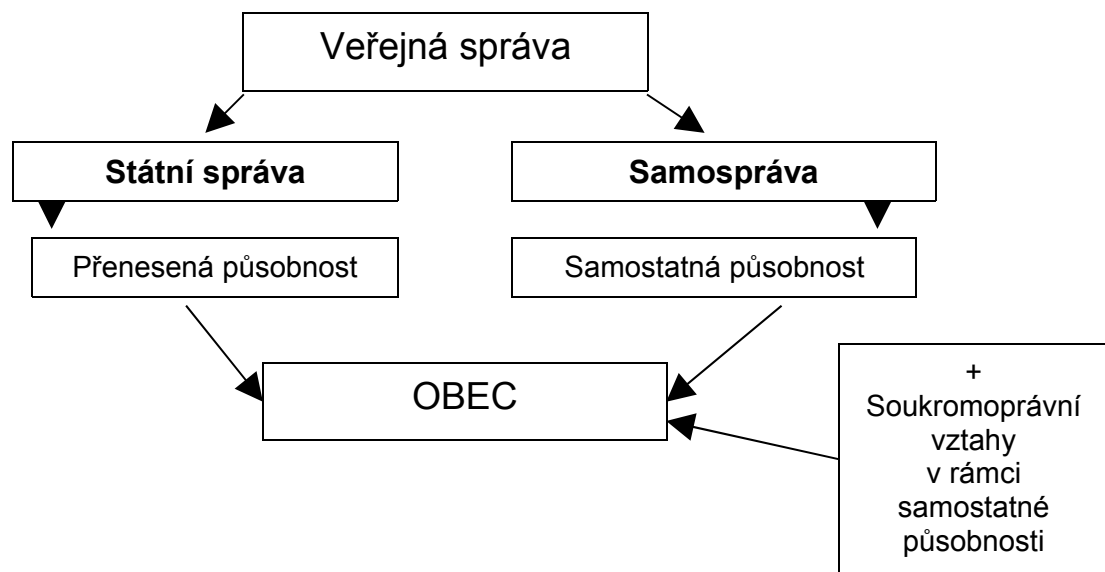
Zastupitelstvo tedy může schválit jakýkoli prodej nemovitosti za jakoukoli cenu, ale nemůže např. zasahovat do správního řízení o vydání stavebního povolení, i kdyby se týkalo stavby na území obce, protože jde o výkon státní správy obecnímu úřadu "jen" svěřené.

Obce vykonávají tedy působnost přenesenou (státní správa) a samostatnou (výkon samosprávy).

**Veřejná správa** - Je to správa veřejných záležitostí. Stát a další subjekty (tedy také obec), které jsou povolány ke správě veřejných záležitostí, jsou nadány veřejnou

mocí. Tu mají svěřenu proto, aby mohly správu veřejných věcí realizovat. Veřejná správa se zaměřuje především na zabezpečování veřejného pořádku a veřejných služeb, tedy existuje tam, kde nemůže anebo není možné aby působil subjekt soukromý. Jinými slovy řečeno je veřejná správa činností státu, která není soudnictvím a zákonodárstvím, ale která je přesto nezbytná k tomu, aby stát fungoval a plnil své funkce. Tyto funkce jsou dvojí - organizační a mocenské ochrany. Veřejnou správu můžeme rozdělit na již zmíněné dvě části - správu státní a samosprávu. V obou případech jde o prosazování a realizaci veřejného zájmu, tedy nikoli zájmů soukromých, individuálních. Zahrnuje v sobě pojem státní správa i samospráva.

#### Schéma veřejná správa, státní správa, samospráva ve vztahu k obcím



## ODMĚŇOVÁNÍ

Práce člena zastupitelstva, event. rady, místostarosty a starosty, je odměňována. Toto odměňování doznalo v novém zákoně podstatných změn, resp. právní úprava se zdokonalila. Vzhledem k tomu, že otázky odměňování sledují obecní úřady, není důvodu tuto otázku nějak rozebírat, lze si však připomenout základní informace.

Výši odměn pro uvolněné i neuvolněné členy zastupitelstva stanoví zvláštní právní předpis, a to Nařízení vlády o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev. Součástí tohoto nařízení je i tabulka s uvedením výše odměn. Odměny vyplacené nad rámec tohoto nařízení, tedy protiprávně, jsou bezdůvodným obohacením, a kdyby byly vyplaceny, museli by je příjemci vrátit do rozpočtu obce.

Z právní úpravy je dále vhodné připomenout některé základní aspekty odměňování:

- a) Členům zastupitelstva obce, kteří jsou **pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění, a členům, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru**, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce, (dále jen "uvolněný člen zastupitelstva obce") poskytuje obec za výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva obce odměnu podle tohoto zákona.



- b) Odměna se vyplácí **z rozpočtových prostředků obce.**
- c) **Odměnou se rozumí** peněžitá plnění poskytovaná obcí uvolněným členům zastupitelstva obce za výkon jejich funkce; za odměnu se nepovažují plnění poskytovaná v souvislosti s výkonem jejich funkce podle zvláštních právních předpisů, zejména cestovní náhrady.
- d) **Odměnou je**
- měsíční odměna,
  - další odměna,
  - odměna při skončení funkčního období
- e) **Neuvolněným členům zastupitelstva obce**, jsou-li v pracovním poměru, poskytne zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy; rozsah doby potřebné k výkonu funkce v konkrétním případě určí obec. Náhradu mzdy uhradí obec jejich zaměstnavateli podle zvláštního předpisu. Neuvolněným členům zastupitelstva obce, kteří nejsou v pracovním nebo jiném obdobném poměru, poskytuje obec ze svých rozpočtových prostředků náhradu výdělku ušlého v souvislosti s výkonem jejich funkce paušální částkou, jejíž výši stanoví zastupitelstvo obce vždy na příslušný kalendářní rok.
- f) **Neuvolněným členům** zastupitelstva obce **může být** za výkon funkce poskytnuta **měsíční odměna** a další odměna. Její maximální výši stanoví prováděcí právní předpis.
- g) **Měsíční odměna** je peněžitě plnění poskytované měsíčně podle druhu vykonávané funkce a podle počtu obyvatel obce ve výši a za podmínek, které stanoví prováděcí právní předpis. Měsíční odměnu **tvoří pevná složka stanovená podle druhu vykonávané funkce a příplatek podle počtu obyvatel obce.** Při určení výše příplatku podle počtu obyvatel obce se vychází z počtu obyvatel, kteří jsou k 1. lednu příslušného kalendářního roku hlášeni v obci k trvalému pobytu. Počet obyvatel obce se zaokrouhluje na celé stovky nahoru.
- h) Měsíční odměna se uvolněným členům zastupitelstva **obce v obcích s pověřeným obecním úřadem** zvyšuje o částku stanovenou prováděcím právním předpisem.
- i) Nevykonává-li člen zastupitelstva obce funkci z důvodu nemoci, úrazu, těhotenství nebo mateřství, měsíční odměna mu nenáleží.
- j) **Další odměna** je peněžitě plnění poskytované členům zastupitelstva obce za podmínek a ve výši, kterou stanoví prováděcí právní předpis.
- k) Uvolněnému členu zastupitelstva obce a neuvolněnému členu zastupitelstva obce, pokud vykonává funkci starosty, jemuž v době konání voleb do zastupitelstva obce příslušela měsíční odměna, náleží tato **odměna ještě po dobu 3 měsíců od konání voleb**, pokud mu nevznikl opětovný nárok na měsíční odměnu.
- l) **Splatnost a výplata odměny** členům zastupitelstva obce, jakož i srážky z odměny se řídí právními předpisy upravujícími platové poměry zaměstnanců obcí. Pro rozsah a pořadí srážek z odměny se použije obdobně zákoník práce a nařízení vlády vydané k jeho provedení.
- m) **Odměna se poskytne poprvé** za měsíc, kdy člen zastupitelstva obce nabyl práv a povinností podle tohoto zákona.
- n) V případě **souběhu výkonu několika funkcí** se poskytuje měsíční odměna podle funkce, za kterou lze poskytnout nejvyšší odměnu.
- o) Členovi zastupitelstva obce náleží v souvislosti s výkonem jeho funkce **cestovní náhrady** ve výši a za podmínek stanovených právními předpisy platnými pro zaměstnance v pracovním poměru.

- p) Uvolněný člen zastupitelstva obce má **nárok na dovolenou na zotavenou** za kalendářní rok, popřípadě na její poměrnou část, jestliže jeho funkční období netrvalo po dobu celého kalendářního roku.
- q) **Poměrná část dovolené** uvolněného člena zastupitelstva obce činí za každý i započatý kalendářní měsíc trvání výkonu jeho funkce jednu dvanáctinu dovolené za kalendářní rok.
- r) **Výměra dovolené** uvolněného člena zastupitelstva obce činí 5 týdnů.
- s) Po dobu dovolené se uvolněnému členu zastupitelstva obce **měsíční odměna nekrátí**.
- t) Na vztahy vyplývající z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce se vztahují **ustanovení zákoníku práce**, pokud tento zákon nestanoví jinak.
- u) Pro **účely pracovněprávní se** posuzuje odměna uvolněných členů zastupitelstva obce jako příjem zaměstnanců v pracovním poměru; obec se posuzuje jako zaměstnavatel a uvolnění členové zastupitelstva obce se posuzují jako zaměstnanci.
- v) Pro **účely daňové** se odměna uvolněných členů zastupitelstva obce považuje za funkční požitek.
- w) Obec může poskytovat **jednorázové odměny občanům za jejich práci** jako členům výborů, komisí a zvláštních orgánů obce.

## ORGÁNY OBCE - přehled

Orgány obce jsou:

### 1. **Zastupitelstvo obce = NEJVYŠŠÍ**

zřizuje dále

- **obligatorní výbory** zastupitelstva
  - a) kontrolní
  - b) finanční
  - c) pro národnostní menšiny (v případě zákonných podmínek)
- **fakultativní výbory** zastupitelstva (jejich zaměření a počet určuje samo zastupitelstvo)
- fakultativně **pracovní komise** zastupitelstva (mohou být zřizovány jako stále nebo pro řešení jedné konkrétní věci)

### 2. **Rada obce - VÝKONNÝ**

- zřizuje dále komise rady

### 3. **Starosta obce**

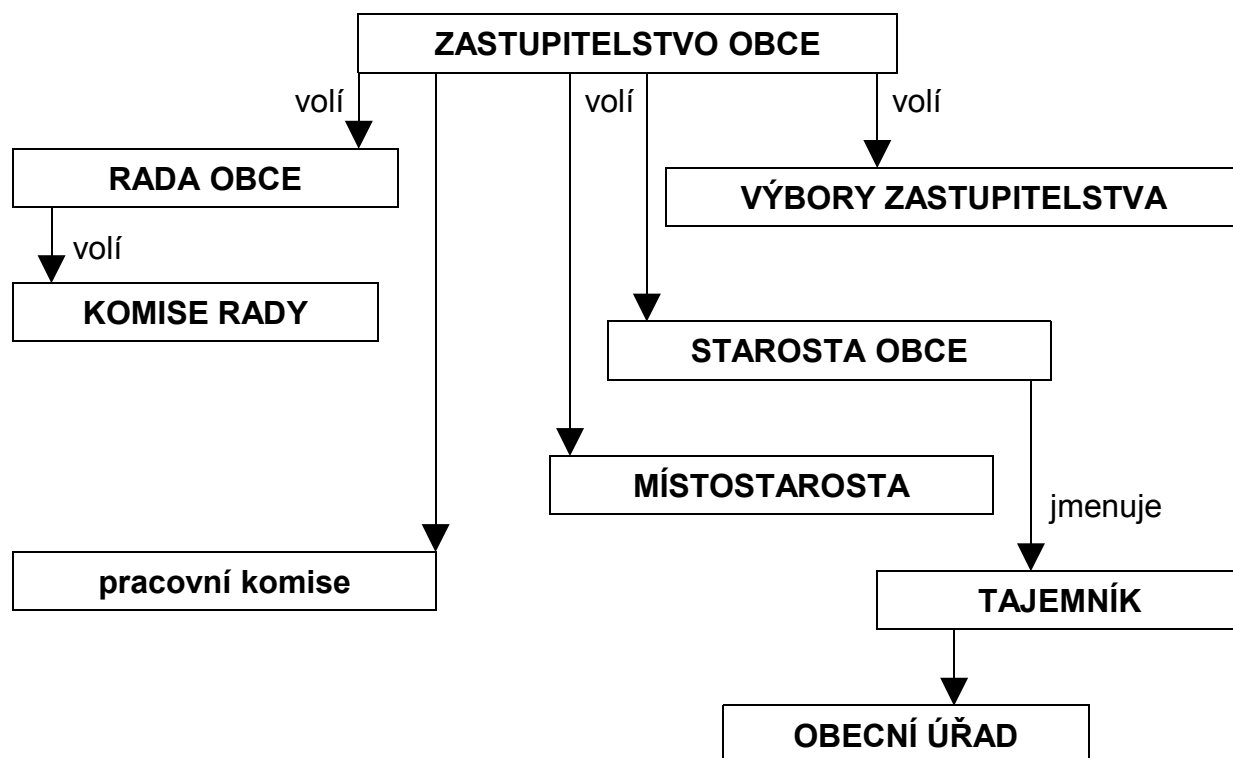
Může být zřízena také funkce místostarosty (místostarostů)

### 4. **Obecní úřad**

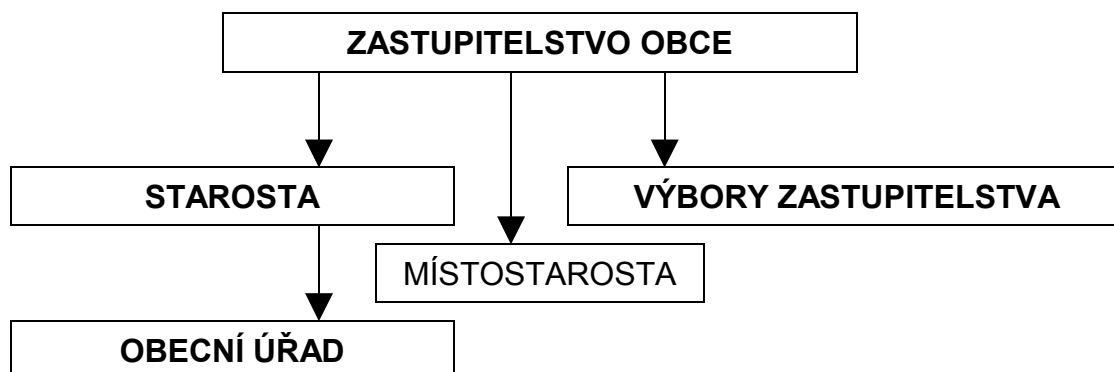
V jeho člene stojí buď starosta (v případě, že se nezřizuje funkce tajemníka), nebo tajemník úřadu.

**Schéma – orgány obce (vztah podřízenosti a nadřízenosti)**

A. Obec, v níž se volí rada obce a zřizuje funkce tajemníka



B. Obec, v níž se nevolí rada obce a není funkce tajemníka



Funkce místostarosty může být zřízena, ale nemusí. V čele úřadu stojí starosta. Starosta také vykonává až na výjimky působnost rady.

Funkce tajemníka se zřizuje za podmínek daných zákonem (viz dále).

# ZASTUPITELSTVO OBCE

## Charakteristika

Zastupitelstvo je nejvyšším orgánem obce. Je také jediným orgánem, který byl zvolen přímo občany obce, a jako takové má tedy právo mít „nejvyšší mandát“. Jedinečnost zastupitelstva je též dána tím, že Ústava ČR se ve svém textu zmiňuje pouze o něm, další orgány obce zakotvuje až zákon o obcích.

## Jak se schází

Zastupitelstvo se schází dle potřeby. Zákon však stanovuje zastupitelstvu povinnost sejít se nejméně 1 x za 3 měsíce, tzn. nejméně 4 x do roka.

Zasedání svolává a zpravidla řídí starosta. To však není bezvýjimečné.

1. **Zasedání může řídit** kterýkoli jiný člen zastupitelstva. Nejčastěji to bude místostarosta nebo jiný člen rady.
2. **Požádat o svolání zasedání dále mohou:**
  - a) hejtman kraje
  - b) alespoň jedna třetina členů zastupitelstva

Starosta je povinen svolat zasedání nejpozději do 21 dnů ode dne doručení žádosti na obecní úřad.

3. **Nesvolá-li starosta** zasedání po uplynutí 3 měsíců od zasedání posledního, nebo nesvolá-li zasedání přesto, že byl požádán hejtmanem nebo třetinou zastupitelstva, svolá zasedání místostarosta, popř. jiný člen zastupitelstva obce.

## Usnášeníschopnost a náhradní zasedání

Zastupitelstvo je schopno se usnášet, je-li přítomna **nadpoloviční většina členů všech jeho členů**. V případě, že se nesejde nadpoloviční většina všech členů, nebo v průběhu zasedání klesne počet přítomných pod tuto hranici, ukončí předsedající zasedání. Je to povinnost, nikoli možnost.

Do 15 dnů se pak koná náhradní zasedání, které se svolá postupem jak výše uvedeno.

## Svolání zasedání

O místě, době a navrženém programu informuje obecní úřad, a to alespoň 7 dnů předem na úřední desce obce. Mimo se doporučuje zveřejnit informaci způsobem v místě obvyklým.

## Důležitá podmínka – veřejnost zasedání

Zákon jasně stanovuje, že zasedání zastupitelstva jsou veřejná. Kdo má přístup a kdo se může tázat jsme již vysvětlili. Praxe však přinesla další otázky spojené s veřejností zasedání:

### **a) Mohou se členové zastupitelstva sejít neveřejně?**

Má se na mysli zejména podoba tzv. pracovních schůzek, porad atd. V zásadě platí, že co není zákonem zakázáno, je dovoleno, tedy nic nebrání členům zastupitelstva

sejít se neformálně neveřejně, například aby si nechali vysvětlit složitý problém, připravili podklady apod. Podobné schůzky ale nikdy nesmí:

- být na úkor podstaty veřejnosti zasedání, tedy aby se pak veřejné zasedání neomezovalo pouze na hlasování bez rozpravy
- zahrnovat v sobě rozhodovací akt, tedy nikdy se na nich nesmí hlasovat, nic podobného zapisovat, usnášet se, zkrátka nikdy se na nich nesmí rozhodovat

**b) Mohou na veřejných zasedáních lidé pořizovat fotografie a záznamy videokamerou, diktafonem apod.?**

V některých městech se snažili zastupitelé toto právo omezit, ale tento postup nemá oporu v zákoně. Je-li zasedání veřejné, není důvodu zakazovat veřejnosti, potažmo už vůbec ne médiím, aby si jeho průběh zaznamenávali. Nejedná se totiž o záznamy osobnostní povahy, ale o výkon veřejných funkcí, a zde je publicita nejen dovolena, ale též přímo předpokládána. Některá města dokonce samy pořizují záznamy, některá dokonce vysílají zasedání v přímém přenosu, tedy si pak záznam může pořídit každý občan vlastními video. Samozřejmě pak pro ty, co si záznamy pořídí, platí, že je nesmí zkreslit, zneužít apod., tedy platí pro ně klasická právní úprava.

**c) Kde se má zasedání konat?**

V každém případě v prostorách, které umožňují účast veřejnosti.

**d) Je platné rozhodování zastupitelů, které se dělo neveřejně?**

Zde je zákon poměrně skoupý, ale budeme-li považovat veřejnost jako zákonnou podmínku legality konání zastupitelstva, pak usnesení přijatá mimo veřejné zasedání musí být neplatná. Rozsudek v podobné věci ještě nepadlo, ale je očekáván. Podobný spor totiž vede obec D., kdy předchozí zastupitelstvo na neveřejném setkání přijalo ručení ve výši několik desítek milionů, protože věděli, že by jim při účasti občanů ztěžilo „politicky“ prošlo. Rozsudek je očekáván v průběhu dvou let, protože se předpokládá, že konečného verdiktu bude dosaženo až u Nejvyššího nebo ústavního soudu.

**e) Doba konání musí umožňovat účast občanů**

Není proti tomu zatím obrany, ale v souladu se zásadnou veřejností není příliš časně konání zastupitelstva (v dopoledních hodinách), nebo jeho trvání do 23 až 24 hodin v noci. I takové případy se v praxi dějí, a de facto znemožňují účast občanů.

<b>Kdo předkládá návrhy k zařazení na pořad jednání</b>
---

Zákon uvádí, že jsou to

- **členové zastupitelstva (tedy včetně starosty, místostarosty)**
- **rada obce**
- **výbory zastupitelstva**

Musíme však přiřadit ještě:

- **občan obce (viz práva občana obce)**

Způsob předložení upravuje většinou jednací řád, ale v zásadě nemůže toto právo omezit. Ztěžilo si lze představit, že by bylo znemožněno přednést návrh členu zastupitelstva přímo na jednání jen proto, že jednací řád stanoví, že návrhy se podávají písemně a tři dny předem. V žádném případě nesmí jednací řád omezit zákonná práva oprávněných osob.

Zpravidla bude toto právo respektováno ještě u tajemníka obecního úřadu.

Základní rada zní – než zkoumat dlouze, zdali ten, kdo návrh přednesl, jej mohl přednést, je lépe věc projednat.
--

### **Termíny konání zastupitelstva a mimořádná zasedání**

Konkrétní termíny konání zastupitelstva je dobré stanovit v určitém harmonogramu předem. Zpravidla tak činí zastupitelstvo samo. Je to dobré proto, že si mohou plánovat čas zastupitelé, úřad pro přípravu materiálů, rada obce i starosta. Za mimořádné zasedání se pak označuje každé mimo tento plán, ať už bylo svoláno na žádost hejtmána, třetiny zastupitelů nebo svolal-li je starosta sám. I na mimořádné zasedání musí být pozváni občanů, musí být zveřejněn termín nejméně 7 dnů předem na úřední desce i s pořadem jednání.

### **Pravomoc zastupitelstva ve vztahu k radě obce**

Pravomoci zastupitelstva obce a rady obce byly a jsou příčinou sporů o výklad zákona. Obecní zastupitelstvo a obecní rada spolu soupeřily o postavení faktického nejvyššího orgánu obce. Obecní zastupitelstvo bylo totiž nejvyšším orgánem obce de jure, obecní rada pak nejvyšší orgán de facto. Nový zákon o obcích tuto asymetrii z velké části odstranil, přesto spory o pravomoc zastupitelstva a rady a o výklad zákona v této oblasti je stále velký oříšek.

Zákon o obcích si hned v úvodu ustanovení, která charakterizují základní rozdělení úkolů mezi radou a zastupitelstvem poněkud odporuje, když říká:

**"Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce (§ 35, odst.1); ve věcech patřících do přenesené působnosti, jen stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon."** (§ 84, odst.1)

V citovaném § 35, odst.1, na který zákon výslovně odkazuje, najdeme toto znění:

**"Do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitostí, které do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákon."**

Budeme-li detailisté, museli bychom konstatovat, že tohle všechno by mělo spadat do působnosti zastupitelstva obce, protože je to tak výslovně v zákoně uvedeno, aniž je někde odkaz na radu obce. Z těchto základních charakteristik, převzatých přímo z dikce zákona, bychom mohli snadno odvodit, že nejvyšším orgánem, který spravuje celou samostatnou působnost, je zastupitelstvo obce, a jako svůj výkonný orgán, kterému dále svěří méně či více rozsáhlé pravomoci, využívá radu obce.

Není to samozřejmě tak jednoduché.

**Ovládat, co přesně patří do pravomoci zastupitelstva obce a co do pravomoci rady obce je stěžejní úkol pro každého zastupitele. Jen tak bude moci rychle reagovat na navržený program jednání, a na chtěné či nechtěné „omyly“ vedení radnice, a může předejít významným pochybením ve schvalovacím procesu**

### **Zásadní zásada ve vztahu pravomoci zastupitelstva a rady**

Než se zmíním o konkrétních pravomocích zastupitelů v zákoně výslovně uvedených, zmíním velmi důležité ustanovení, které je výraznou změnou oproti úpravě zákona č.367/1990 Sb., a není kupodivu ještě příliš zažité. .

**"Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce mimo pravomoc vyhrazené radě obce podle § 102, odst.2."**  
(§ 84, odst.4)

Zde si neodpustím připomenout, že jde o ustanovení sice důležité, ovšem poněkud právně zmatečné. Tato zmatečnost má několik důvodů. Za prve - zákon již jednou zastupitelstvu přiřkl plnou samostatnou působnost (viz. výše citovaný § 84, odst.1). Za druhé - návrhové znění předpokládalo toto znění: "Zastupitelstvo obce rozhoduje i o dalších věcech v samostatné působnosti, které si vyhradí." Tedy umožňovalo zastupitelstvu v souladu s ústavním principem zastupitelstva jako nejvyššího orgánu obce vyhradit si rozhodnutí **o kterékoli otázce, tedy i o otázce spadající jinak do působnosti rady jako svého "podřízeného" orgánu.** Za třetí - zastupitelstvo se nemusí o problému, jehož rozhodování by si chtělo vyhradit, vůbec dozvědět. A to proto, že zde máme ještě jedno ustanovení, které bude v praxi právě v kontextu s uvedenou možností zastupitelstva "vyhrazovat si" problematicky aplikováno.

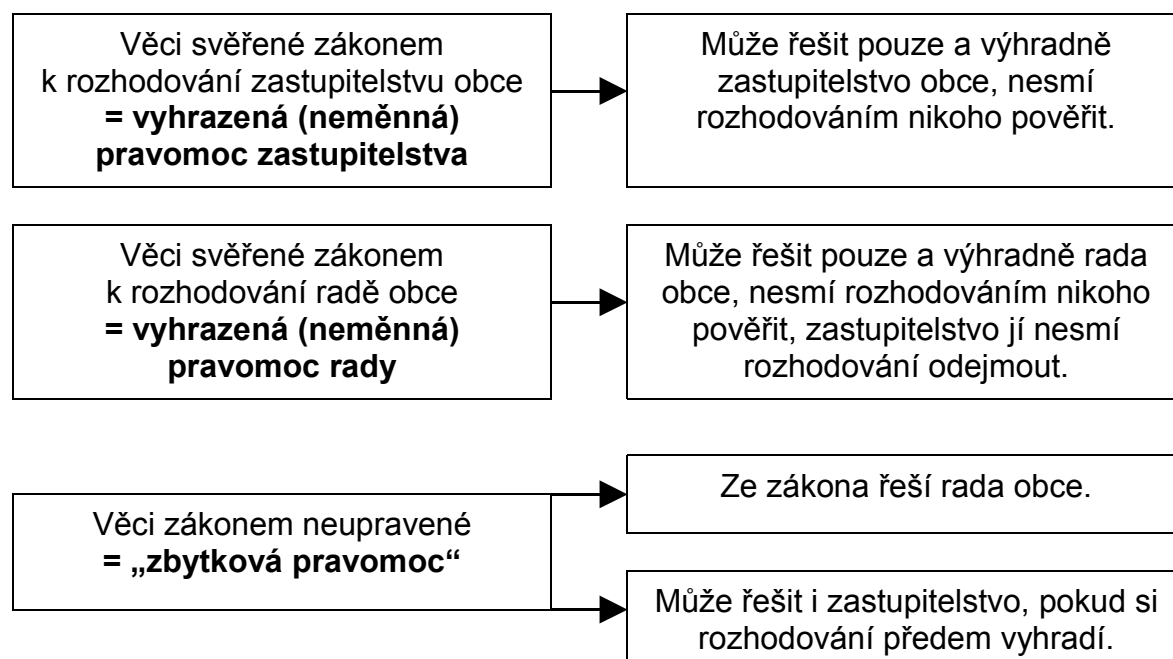
**"Rada obce rozhoduje v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo."** (§ 102, odst.3)

Na první přečtení se v tomto orientovat není vůbec jednoduché. Proto zrekapitulujme:

**Podle zákona číslo 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) pro vztahy obce a rady v samostatné působnosti platí:**

- 1. Zastupitelstvo má zákonem vyhrazenou pravomoc, kterou nesmí nikomu svěřit**
- 2. Rada má vyhrazenou pravomoc, kterou jí zastupitelstvo nesmí odejmout** (pozice rady, která je však podle mého názoru v rozporu s Ústavou České republiky)
- 3. Věci, které zákon neřeší, spadají do působnosti rady**
- 4. Z těchto ostatních věcí si zastupitelstvo může cokoli vyhradit.** (v souladu s Ústavou ČR by mělo mít zastupitelstvo možnost rozhodnout cokoli v samostatné působnosti obce)

**Základní schéma rozdělení pravomoci dle zákona je tedy takové:**



Situace, kdy zastupitelstvo nemůže do některých rozhodování vůbec zasahovat, neboť tak to zákon o obcích stanovuje, je diskutabilní. Připomínám, že poslední novela navíc zrušila ustanovení § 88, které umožňovalo alespoň určitý vliv zastupitelstva na radu obce (*"Zastupitelstvo obce zruší usnesení rady obce, jestliže je v rozporu s právním předpisem nebo usnesením zastupitelstva obce."*)

Zákonodárce bohužel odejmul prozatím zastupitelstvu rozhodovat o záležitostech vyhrazených do pravomoci rady obce (slůvko prozatím používám proto, že rozpor s Ústavou je natolik zřetelný, že je jen otázkou času, kdy bude zákon v této části novelizován). Co mu však zastupitelstvu upřít nelze, to je obecně skutečné a zákonné postavení zastupitelstva jako nejvyššího orgánu obce (jediný orgán volený v přímých volbách občany obce). A jako nejvyšší orgán má právo dávat radě obce jako svému výkonnému orgánu usnesením závazné pokyny. A těmito pokyny je pak rada obce povinna se řídit, a to podle mého názoru i tehdy, když se jedná o rozhodování v její vyhrazené pravomoci.

Na tomto místě ovšem důrazně připomínám, lépe než kličkovat mezi těmito nedokonalými paragrafy je lépe najít **konsensus v obci** a některé záležitosti, jež mají velký význam, řešit společně. Pak zaniká nutnost detailně rozpitvát, co si kdo dovolit může a co už nesmí, eventuálně co si bude muset "vydupávat ze země" - v případě zastupitelstva.

### **Vyhrazená pravomoc zastupitelstva obce**

Vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce najdeme v §84 a dále zákona o obcích. Základním ustanovením je obecné vyjádření v § 84, odst.1:

*„Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce (§35 odst. 1)“.*

**Zastupitelstvu obce je pak konkrétně vyhrazeno:**

**a) schvalovat program rozvoje obce**

Program rozvoje obce se může stát významným dokumentem pro činnost orgánů obce v celém volebním období. Měl by stanovit priority, jejich financování apod.

**b) schvalovat územní plán obce a regulační plán a vyhlašovat jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou**

Územní plán obce je důležitým dokumentem, jeho pravidla stanovují stavebně právní předpisy.

**c) schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce**

Schvalování rozpočtu je jedním z nejvýznamnějších oprávnění zastupitelstva. Zastupitelé by měli rozpočet sami aktivně sestavovat, k jednání by měli dostat základní podklad.

**d) zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce**

**e) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny**

**f) rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakladací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách**

K právnickým osobám obcí viz samostatná kapitola této publikace.



**g) delegovat zástupce obce, s výjimkou §102 odst. 2 písm. c), na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast**

Většinou se jedná o vodovody a kanalizace apod.

**h) navrhopvat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání**

**i) vydávat obecně závazné vyhlášky obce**

**j) rozhodovat o vyhlášení místního referenda**

Vyhlášení místního referenda upravuje samostatný zákon o místním referendu. Zde je důležité ustanovení § 89, odst.2) zákona o obcích, které říká, že „*Nebude-li zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce postupovat v souladu s rozhodnutím přijatým v místním referendu, vyzve ředitel krajského úřadu zastupitelstvo obce, aby do 2 měsíců zjednało nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo neučiní, oznámí krajský úřad neprodleně tuto skutečnost Ministerstvu vnitra, které zastupitelstvo rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může podat obec žalobu u soudu.*“

**k) navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí**

Slučování obcí a související je podrobně upraveno v zákoně o obcích. Vzhledem k tomu, že se jedná o výjimečnou situaci života obce, není v této publikaci blíže rozváděna. V případě slučování, rozdělování, přičleňování obcí doporučuji spojit se s odborníky v oblasti práva a ekonomiky.

**l) stanovit počet členů rady obce**

Počet členů rady není libovolný, zákon dává limity (viz dále)

**m) volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce**

K volbě starostu, místostarostu a radních viz kapitola ustavující zasedání. Volba v průběhu volebního období probíhá obdobně.

**n) určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni**

To, zda budou některé funkce uvolněné a jiné ne, ovlivňuje zejména finanční situace obce. V zásadě platí, že jako uvolněnou funkci může zastupitelstvo určit kteroukoli – starostu, místostarostu, radního i zastupitele. Musí si jen uvědomit, že pak náleží těmto zastupitelům odměna dle příslušné vyhlášky.

**o) zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce**

Výborům zastupitelstva se věnuji v samostatné kapitole.

**p) stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce**

Výše se řídí příslušnými právními předpisy.

**r) zřizovat a zrušovat obecní policii**

Zřízení obecní policie je náročná věc, a neobejde se bez konzultace s odborníky ministerstva vnitra.

**s) rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce**

Formám spolupráce se věnuje dost podrobně zákon o obcích, viz kapitola Spolupráce mezi obcemi.

**t) rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství**

**u) udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce**

**x) stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce**

**y) rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů**

- Není-li zřízena rada obce, vydává **nařízení obce** zastupitelstvo obce. Situaci, kdy v obci není zřízena rada obce, se věnuje v kapitole Starosta obce.
- Zastupitelstvo obce si **může vyhradit** další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoc vyhrazené radě obce podle §102 odst. 2 (viz výše)
- Zastupitelstvo obce **rozhoduje o zrušení usnesení rady obce**, jsou-li mu předložena k rozhodnutí podle §105 odst. 1 (pozastavení výkonu rozhodnutí rady starostou obce – viz dále kapitola Starosta obce)

**Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o těchto majetkoprávních úkonech obce:**

**a) nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce**

Převody nemovitostí jsou velmi odpovědnou záležitostí. Proto se jim věnuje v samostatné kapitole Hospodaření s majetkem obce.

**b) poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce**

Zde zákon stanovuje hranici 20.000,- Kč a rozděluje pravomoc mezi zastupitelstvo a radu. O darech se zmiňují ještě v dalších kapitolách.

**c) poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního prostředí**

Dotace je opět jedna z oblastí, které řeší obce a města dnes a denně. Malý návod, jak si vytvořit systém, najdete v kapitole Hospodaření obce.

**d) uzavření smlouvy o sdružení a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec účastníkem**

**e) peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob**

Vklady obce do jiných subjektů je opět velmi odpovědné rozhodnutí. Měla by mu předcházet odpovídající diskuze, která by měla shrnout význam vkladu, jeho návratnost či jiný význam, ohrožení vkladu apod.

**f) vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 20 000 Kč**

Jde de facto o odpuštění nějaké povinnosti nebo dluhu. Proto tento zásadní krok svěřuje zákon zastupitelstvu.

**g) zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč**

**h) dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců**

**i) postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč**

**j) uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitého závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení**

**k) zastavení nemovitých věcí**

**l) emise komunálních obligací**

Všechny pravomoci uvedené pod písmeny g) až l) jsou velmi závažného charakteru. Vracíme se k nim v kapitole Hospodaření obce.

### **Jak provést výhradu rozhodování**

Hovoříme-li o tom, že zastupitelstvo si může vyhradit z tzv. zbytkové pravomoci cokoliv, musíme si též říci, jak by taková výhrada měla či mohla vypadat.

Zásady způsobu výhrady:

### 1. výhrada by měla být provedena vždy předem

Ztěží si lze představit, že by zastupitelstvo zasahovalo do již rozhodnuté věci, nebo do věci v průběhu rozhodovacího procesu.

### 2. musí být dostatečně určitá a srozumitelná

Výhrada se může týkat buď souboru věcí, které chce zastupitelstvo řešit stále, nebo věci konkrétní, jednotlivé. Typicky se to bude týkat rozhodování o zadání veřejné zakázky. Buď si zastupitelstvo předem vyhradí rozhodování o veřejných zakázkách jako celku, nebo o veřejných zakázkách nad objem 100.000,- Kč apod., nebo o jedné konkrétní veřejné zakázce pro její mimořádný význam.

### 3. výhrada musí být vždy provedena usnesením

O výhradě jako o všem jiném musí zastupitelstvo hlasovat a rozhodnout nadpoloviční většinou všech svých členů.

## Zápis z jednání zastupitelstva

Viz další kapitoly

## Jak řešit nezájem o zasedání zastupitelstva?

Nezájem o veřejná zasedání má někde tak trochu na svědomí i malá nápaditost v pozvání občanů. Zákon ukládá informovat občany místě obvyklým způsobem. V řadě obcí se však "místně obvyklý způsob" teprve vytváří. **Je-li pozvání na zasedání výrazné, textově nápadité a objeví-li se všude tam, kde je předpoklad jeho úspěchu, bývá účast vyšší.** Praktikuje-li se pojem "obvykle" v obci, že pozvánka je na papíru formátu A 4, vytištěná na jehličkové tiskárně a umístěná v zaprášené a jediné vývěsce, neplní podobné pozvání účel. Bude-li na pozvánce uveden program "*Kontrola usnesení obecní rady, pronájem některých pozemků, prodej jednoho objektu, zpráva kontrolní komise apod.*", pozornost nepřipoutá. Bude-li tam program "*Kontrola usnesení obecní rady, pronájem pozemků v centru města (a jejich snímek), prodej budovy hotelu na náměstí, cukrárny v ulici Novákové a zpráva kontrolní komise o nákladech na stravování v městských školkách*", účast nebude masová, ale určitě vyšší. Jde jen o politickou vůli občany "přilákat". (A pokud přijdou, předvést solidní jednání) . občan, který je kárán za každý dotaz, příště nepřijde.

## RADA OBCE

Text vychází již plně z úpravy ke dni 1.1.2003.

## Základní charakteristika

Rada obce je **výkonným orgánem obce** v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti **odpovídá zastupitelstvu** obce.

Oproti původní úpravě je stanoveno, že rada odpovídá zastupitelstvu. Zde je de facto zakotveno, že přestože zastupitelstvo podle zákona o obcích nemůže odebrat radě vyhrazené pravomoci, v případě nesouhlasu s jejím rozhodnutím (a nikdo nebrání zastupitelstvu dát najevo svůj názor, jak by měla v konkrétní věci ve vyhrazené pravomoci rada rozhodnout) ji může prostě odvolat.

V obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta, avšak s určitými výjimkami (viz Starosta v obci bez rady).

#### **Kde se rada nevolí vůbec a kolik členů může rada obce mít**

Rada obce se nevolí tam, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů.

Počet členů rady musí být vždy lichý, a nesmí přesáhnout 1/3 počtu členů zastupitelstva, a dále jsou stanoveny meze nejméně 5 členů a nejvíce 11 členů rady.

Příklad:

Počet členů zastupitelstva	Možný počet členů rady
9	Nevolí se
15	5
21	5 nebo 7
27	5, 7 nebo 9
35	5, 7, 9 nebo 11

#### **Radu obce tvoří**

- starosta
- místostarosta (místostarostové)
- další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce.

Je-li starosta nebo místostarosta odvolán z funkce nebo se své funkce vzdal, **přestává být i členem** rady obce.

#### **Mimořádné situace**

Zákon reaguje i na případy výjimečných situací, a stanovuje přesný postup v řízení obce.

##### **a) pokles členů rady pod 5**

Poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady obce pod 5 a na nejbližším zasedání zastupitelstva obce nebude doplněn alespoň na 5, vykonává od tohoto okamžiku její pravomoc zastupitelstvo obce, které může rozhodování o záležitostech podle §102 odst. 2 a 3 svěřit zcela nebo zčásti starostovi.

Tzn. jsou-li členové rady odvolání nebo odstoupí-li, a jejich počet je nižší než pět, **přechází pravomoc rady na zastupitelstvo**. Je to v podstatě velmi snadný způsob, jak si na sebe může zastupitelstvo vztáhnout pravomoci rady, což jinak zákon striktně zapovídá.

Na zastupitelstvu pak záleží, zdali si pravomoci rady ponechá, anebo je svěří starostovi (obdobně jako v obci, kde se rada vůbec nevolí)

##### **b) pokles členů zastupitelstva pod 11**

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

Jedná se v podstatě o obdobnou situaci, která je též obdobně řešena.

##### **c) kdy rada nemění počet členů, i když přesáhne 1/3**

Jestliže v průběhu funkčního období přesáhne počet členů rady obce jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce, aniž počet jeho členů poklesne pod 11, plní rada obce nadále své funkce, tj. její počet členů se nemusí měnit.

### **Jednání rady, usnášeníschopnost a související**

Rada obce se schází ke svým schůzím **podle potřeby**. Četnost jejích zasedání není stanovena. Na rozdíl od zastupitelstva jsou její **schůze neveřejné**.

Rada obce může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat dalšího člena zastupitelstva obce a jiné osoby. Tyto osoby, a to včetně člena zastupitelstva, však nemají právo účasti.

Rada obce je **schopna se usnášet**, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů; k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Rada obce pořizuje ze své schůze **zápis** (dále viz Formální stránka rozhodování orgánů obce)

Rada obce připravuje **návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení**. Tedy působí jako výkonný orgán. Navíc má již zmíněnou vyhrazenou pravomoc.

### **Neveřejnost zasedání rady obce**

Neveřejnost zasedání rady **platí bez rozdílu vůči všem osobám, které nejsou jejími členy**. Výjimku může učinit samotná rada tím, že třetí osoby k účasti na svém jednání připustí. To se v praxi stává poměrně často, neboť radní si běžně zvou k jednotlivým projednávaným záležitostem ty, kterých se přímo týkají. Není to však povinnost (pokud si tuto povinnost nezakotví do jednacího řádu). Ještě si dovoluji malou poznámku k povinnosti pozvat zúčastněné osoby na zasedání - přizvání nutně neznamená, že těmto osobám musí být dán prostor dle jejich přání, naopak. **Rozsah jejich vstupu určuje rada**. Tyto osoby se na zasedání dostávají proto, aby byly připraveny ještě více přiblížit problematiku radním, nikoli aby se například dva uchazeči před radními dohadovali, jeden druhého osočovali apod. Je věcí spíše politické kultury, aby dotyční, o jejichž věci se jedná, měli pocit, že jednání je korektní, a když už jsou pozváni, měli by mít alespoň minimální možnost se k věci vyslovit, mají-li zájem.

Zaznamenala jsem v odborném tisku otázku, jak postupovat, když o účast na zasedání rady požádá člen obecního zastupitelstva, který není jejím členem. Zastávám názor, že není povinností obecní rady vyhovět této žádosti. **Jednání je neveřejné i pro člena zastupitelstva, který není členem rady obce**. Opět bych však apelovala na velký takt a kolegialitu, kdy jen vážné či specifické důvody by měly být důvodem odmítnutí. Podobným důvodem může být jistě úmyslně vyvolávané obstrukce některého zastupitele, nebo pokud se věc týká jeho soukromé záležitosti či věci jeho rodiny apod. Někdy je účast zastupitele - odborníka v určité profesi naopak žádoucí a iniciativa účasti vychází od samotných radních.

### **Vyhrazená pravomoc rady obce**

Radě obce je vyhrazeno

**a) zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce**

Rada obce realizuje rozpočet, změny je oprávněna dělat jen v rozsahu stanoveném jí zastupitelstvem.

**b) plnit vůči právníkům osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce (§84 odst. 2)**

**c) rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti**  
Novela vypustila problematickou formulaci „vykonává působnost valné hromady“, nicméně podstata problému zůstala. Blíže v kapitole Obec jako jediný společník společnosti s ručením omezeným

**d) vydávat nařízení obce**

**e) projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce**

Z této formulace vyplývá, že na radu se mohou obracet

- členové zastupitelstva
- komise rady
- z dalších ustanovení je zřejmé, že tak mohou činit i občané obce

**f) stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu**

Radě je svěřeno v podstatě organizační schéma obecního úřadu.

**g) na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem**

V praxi jsou spory o to, zdali je návrh tajemníka zákonnou podmínkou. Podle mého názoru rada obce může dojít sama k rozhodnutí odvolat či jmenovat vedoucího odborů.

**h) zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady obce (dále jen "komise"), jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy**

Zavedením výborů zastupitelstva pozbyly komise rady trochu na významu. Nadále budou fungovat jako iniciativní orgány, do významu komise kontrolní a finanční budou mít daleko. Půjde zejména o komise úzce zaměřené – kultura, sport, obce apod.

**i) kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce**

Významná kontrolní pravomoc, která však neznamená, že by kvalitu práce nemohlo kontrolovat i zastupitelstvo, zejména prostřednictvím kontrolního výboru.

**j) stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce**

**k) ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti**

Jedná se o oblast **správních deliktů**, které upravuje § 58 zákona o obcích takto:

Obec může uložit pokutu až do výše 10 000 Kč právnické osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem, a

- a) odmítne strpět bezúplatné připevnění tabulky s označením ulice nebo jiného veřejného prostranství na své nemovitosti nebo v blízkosti tabulky s označením umístí jiný nápis,
- b) úmyslně poškodí, odstraní nebo zakryje tabulku s označením ulice nebo jiného veřejného prostranství, nebo
- c) neoznačí budovu čísly stanovenými obecním úřadem.

Obec může uložit pokutu až do výše 100 000 Kč osobě uvedené v odstavci 1, která neudrhuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, tak, že naruší vzhled obce.

Obec může uložit pokutu až do výše 200 000 Kč osobě uvedené v odstavci 1, která znečistí veřejné prostranství, naruší životní prostředí v obci nebo odloží věc mimo vyhrazené místo. Obec může uložit pokutu až do výše 200 000 Kč osobě uvedené v odstavci 1, která porušila povinnost stanovenou právním předpisem obce.

Při stanovení výše pokuty podle odstavců 1 až 4 obec přihlíží zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání.

**l) přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi**

**m) rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti**

Zde zákon např. reaguje na nájmy tělocvičen apod., kde dosud musela rozhodovat rada. Podle nové úpravy může řadu věcí svěřit přímo organizacím.

**n) stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností**

**o) schvalovat organizační řád obecního úřadu**

**p) plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem.**

Až na přímo v textu uvedené výjimky - písm. k) a m) – **nemůže rada svěřit** nic z těchto pravomocí ani starostovi, ani obecnímu úřadu. Zákon nehovoří o zastupitelstvu- Výkladem lze proto dojít k tomu, že pokud rada nechce nějakou věc rozhodovat, **zastupitelstvu ji k rozhodnutí přenechat může.**

Rada dále rozhoduje o věcech ze **zbytkové pravomoci**. Zákon to přímo vyslovuje: Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo.

V obcích, **kde není zřízena rada**, plní její úlohu starosta obce, až na věci uvedené pod písm. c), d), f), j) a l), které pak řeší zastupitelstvo.

### Režim v případě odvolání rady obce jako celku

Je-li rada obce odvolána jako celek a není-li současně s tím zvolena nová rada obce, vykonává dosavadní rada obce svou pravomoc až do zvolení nové rady obce.

## STAROSTA A MÍSTOSTAROSTA

Funkce starosty (a tedy i místostarosty) je sice do pravomocí nejslabší, nicméně má pro obec a její fungování nepřehlédnutelný význam. Nic na tom nemění fakt, že starosta je pouhým „prvním mezi rovnými“, tedy že neoplývá výraznými pravomocemi. Novela 313 se však i v tomto směru dotknula funkce starosty poměrně významně. I proto věnuji této funkci podrobnější kapitulu.

### Základní charakteristika funkce starosty obce:

**1) Starosta zastupuje obec navenek.**

Tato formulace neznamená, že starosta je statutárním zástupcem, a že jeho jednání je jednáním statutárního zástupce.

**2) Starostu a místostarostu (místostarosty) volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Starosta a místostarosta musí být občanem České republiky.**

Starostu nevolí přímo občané, ale zastupitelé. Zatímco zastupitelem se může stát i cizinec (za zákonných podmínek), starostou a místostarostou pouze občan ČR.

### **3) Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu obce.**

Zastupitelstvo je volí, zastupitelstvo může starosty odvolat z funkce.

#### **Starostova pravomoc a jeho povinnosti od 1. ledna 2003:**

- 1) Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů. Bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné.**

Jedna z pravomocí, kterou může starosta realizovat nezávisle na zastupitelstvu. Nicméně i zde je pojistka, a tou je souhlas ředitele KÚ. Zákonodárce jí dal takovou důležitost, že podmínil její nerespektování neplatností jmenování.

- 2) Starosta odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok.**

V případě, že přezkoumání účetnictví neobjedná, hrozí obci pokuta.

- 3) plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu**

V případě, že funkce tajemníka je zřízena, toto starostovi nepřísluší.

- 4) jmenuje vedoucí odborů, odvolává je a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce**

Pokud je rada zřízena, spadá tato pravomoc výhradně jí.

- 5) může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech**

Jsou to např. agendy komise péče o rodinu a děti.

- 6) může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku**

Tato pravomoc není v praxi příliš využívána, nicméně je dobré o ní vědět. Týká se zejména známých případů technopárty apod.

- 7) odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce**

Na přístup k informacím je v dnešní době kladen obzvláště velký důraz. Přístup k informacím je totiž mimo jiné důležitý pro kontrolu veřejné správy z řad občanů, a současně též proto, aby se občané mohli aktivně zapojit do některé části veřejného života v obci, popř. uplatnit své žádosti, náměty či připomínky. Odpovědnost za to, aby informace, které se k občanům dostanou, byly pravdivé, komplexní, srozumitelné a objektivní nese tedy starosta obce.

Toto ustanovení má přímo návaznost na čl.17, odst.5 Listiny základních práv a svobod, které říká, že:

*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*

Povinnost starosty stanovená zákonem o obcích je však širší, protože předpokládá aktivní chování, tedy informovat o dění v obci by měla být dle zákona samozřejmost a běžná věc.

S tím souvisí ještě jedna velmi citlivá otázka:

V rámci informování o činnosti obce by se měly prezentovat zejména informace faktické, věcné, komplexní. Starostové by neměli podlehnout tomu, že v rámci informování o činnosti obce z pozice své funkce budou dělat "volební kampaň", útočit z politické úrovně na opoziční skupiny apod. Šlo by nepochybně o lehce rozeznatelný střet zájmů, který se jim vrátí stejně jako bumerang zpět. Vykonávají-li



svou práci dobře, je-li za nimi vidět kus práce, a o tomto nepochybně informovat mohou, nemusí se pro své znovuzvolení snižovat k zmíněným praktikám.

Formy, jaký starostové plní tuto povinnost, jsou mnohé, uvedme například tyto:

- tiskoviny obce
- místní vysílání
- úřední deska
- nástěnné noviny
- informace na veřejném zasedání
- Internet

#### **8) zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu**

Jedná se o výkon státní správy na obec přenesenou. Tato oblast nyní nabyla na významu s reformou veřejné správy, kdy na obce přechází řada pravomocí.

#### **9) rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce**

Toto ustanovení je novinkou, která má usnadnit operativní a méně významné činnosti obce v oblasti samostatné působnosti.

#### **10) plní další úkoly stanovené tímto zákonem a zvláštními zákony**

Ustanovení, které řeší pravomoc starosty v případě, že je mu uložen úkol v jiné části zákona (např. svolat zasedání zastupitelstva apod.), nebo ve zvláštních zákonech.)

#### **11) plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu**

To se projevuje laicky řečeno tím, že starosta je vedoucím těchto funkcí, povoluje např. služební cesty apod.

Uvedené činnosti nejsou jedinými. Starosta například dále **svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce**, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce apod., a vykonává řadu jiných řídicích rolí. Ač by se zdálo, že jde o velmi jednoduchou činnost, vznikají v praxi některé rozpory a některé otázky. Například:

- **může svolat zasedání místostarosta ve starostově nepřítomnosti?**

Samozřejmě může, považuje-li to z pozice zastupujícího starostu za nutné.

- **může svolat zasedání místostarosta v případě, že starosta přítomen je?**

Zde je místostarosta vázán stejnými pravidly jako ostatní zastupitelé - tj. o svolání musí požádat 1/3 členů zastupitelstva

- **může zasedání zastupitelstva řídit někdo jiný než starosta obce?**

Ano. Někde dokonce "rotují" starosta a místostarosta, ale lze si představit, že řídicím schůze může být kterýkoli člen zastupitelstva obce. V praxi to budou zejména členové rady obce, řízení schůze členem zastupitelstva jako takovým bude spíše výjimkou, a to pro neznalost všech předkládaných otázek, které naopak již starostovi, resp. radnímu, prošly rukama.

Mezi nejvýznamnější pravomoci patří tzv. **sistační oprávnění**. Co znamená?

Starosta **pozastaví výkon usnesení rady obce**, má-li za to, že je nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce.

Znamená to tedy, že starosta sám může odebrat radě z její pravomoci dokonce již rozhodnutou věc, a přenést rozhodování o ní na zastupitelstvo. Mění tím de facto v této konkrétní věci zákonné rozdělení pravomoci mezi orgány obce.

### **Odvolání z funkce, vzdání se funkce**

Je-li starosta ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal, je více možností:

1. je zvolen hned **starosta nový**
2. není-li současně zvolen nový starosta, vykonává jeho pravomoc až do zvolení starosty **místostarosta**, kterého určilo zastupitelstvo obce k zastupování starosty
3. **Neurčilo-li zastupitelstvo obce místostarostu** k zastupování starosty nebo byli tento místostarosta z funkce odvolán nebo se funkce vzdal současně se starostou, pověří zastupitelstvo obce výkonem pravomoci starosty některého z členů zastupitelstva obce.

**Tedy rekapitulujme komplexně:**

#### **a) Volba po řádných komunálních volbách - nominace**

Starosta je orgánem obce a do funkce jej volí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Zpravidla to bývá na svém ustavujícím zasedání po komunálních volbách. Návrh (nominaci) může vznést kterýkoli člen zastupitelstva obce.

#### **b) Odvolání a nová volba starosty v průběhu volebního období**

Může se však stát, že starosta bude zastupitelstvem odvolán i v průběhu volebního období, a že bude zvolen starosta nový. Starosta může být odvolán bez uvedení důvodu, bývá však spíše standardní, že důvod uváděn je, obecně jím bývá nespokojenost zastupitelstva se starostovou prací nebo s konkrétní akcí, úkonem apod.

#### **c) Odstoupení starosty v průběhu volebního období**

Starosta též může z funkce kdykoli **odstoupit**. Odstoupí-li a chce-li skončit hned, má na to právo.

#### **d) Odejmutí mandátu v souvislosti s pravomocným odsouzením za trestný čin**

Tak jako každého člena zastupitelstva se i starostu týká poměrně tvrdé ustanovení o odsouzení za úmyslný trestný čin, tj. že ztrácí mandát. Neodvolá-li ho zastupitelstvo, zasáhne krajský úřad

V případě, že je starosta odvolán nebo odstoupí, přestane být automaticky i členem rady obce, je-li v obci zřízena. To však neznamená, že v případě, že na funkci starosty je zvolen některý radní, nemůže bývalý starosta být nominován a event. zvolen jako každý do rady obce.

### **Místostarosta jako zástupce starosty**

Místostarosta je funkcí, které dala jméno praxe. Tak dlouho byl pojem "místostarosta" používán v hovorové češtině, až se dostal, opět ku prospěchu věci, do zákona.

#### **a) zastupování starosty**

Starostu zastupuje místostarosta. Místostarosta, kterého určí zastupitelstvo obce, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci.

#### **b) samostatná agenda místostarosty**

Zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. To znamená, že tuto svěřenou agendu vykonávají stále a jsou za ni odpovědni, tedy nevykonávají ji jako zástup, ale svou samostatnou agendu.

### **Co když starosta zasahuje do oblasti, která byla svěřena do kompetence místostarosty?**

Tato praxe by neměla být pravidlem, protože odpovědnost za svěřenou oblast nese vždy místostarosta, a proto by si měl na ni ponechat základní vliv. Nehovořím zde samozřejmě o standardní formě spolupráce, ale například o tom, že má-li místostarosta svěřenou oblast školství, neměl by se např. až na jednání rady obce dozvědět, že starosta v oblasti školství vytvořil návrh koncepce apod.

### **Činnost dosavadního starosty v době ode dne voleb do ustavujícího zasedání zastupitelstva**

Dosavadní starosta v období ode dne voleb do zastupitelstva obce do dne konání ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce

a) zabezpečuje **výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník** obecního úřadu,

b) vykonává konkrétně vymezené pravomoci (§102 odst. 2 písm. a), b), e), h), i), l), §102 odst. 3 a §103 odst. 4 s výjimkou provádění rozpočtových opatření)

c) přijímá prohlášení o uzavření manželství.

To ovšem může vykonávat pouze tehdy, je-li dosavadní starosta i novým zastupitelem, pokud tomu tak není, pověří zastupitelstvo obce výkonem této pravomoci některého ze svých členů.

### **Je starosta statutárním zástupcem obce?**

Zákon o obcích říká, že "Starosta zastupuje obec navenek." Tato věta se v řadě měst a obcí "překládá" tak, že "Starosta je statutárním zástupcem obce." Zde je nutno si říci, že **obec statutárního zástupce tak, jak jej známe u jiných subjektů** (např. jednatele u společnosti s ručením omezeným), **prostě nemá**. Není jím tedy ani starosta. Zdálo by se, že jde o slovní hru s pojmy, která nemá pro praxi význam. Jenže ono být statutárním zástupcem, tj. být někým, kdo je oprávněn za subjekt jednat, přijímat rozhodnutí a závazně podepisovat smlouvy apod. převážně samostatně, je něco zcela jiného než "zastupovat navenek", tedy být navenek realizátorem rozhodnutí někoho.

Pokud zastupuje starosta obec navenek, nemůže za ni sám činit žádné závazné projevy vůle, tedy rozhodovat. "Pouze" zastupuje, a musí mít vždy zmocnění, jak ji má zastupovat. Tímto zmocněním je usnesení příslušného orgánu obce, na základě jehož rozhodnutí starosta příslušný právní úkon realizuje.

Starosta tedy nemůže sám nic rozhodnout, nemůže sám přijaté rozhodnutí měnit, a to ani částečně, nemůže sám uzavírat smlouvy o budoucích smlouvách.

### **Může obec "zastupovat navenek" také někdo jiný?**

Mimo běžné případy, kdy může podobně jako starosta podepisovat smlouvy za obec jeho **zástupce**, což také předpokládá zákon, existují i jiné možnosti.

Může se například stát, že obecní rada (obecní zastupitelstvo) zmocní k podpisu smlouvy některého z radních či zastupitelů. Důvody mohou být různé - například dlouhodobá nepřítomnost starosty, nebo odborné znalosti radního v předmětné

záležitosti, někdy i důvody, které můžeme označit jako střet zájmů - například starosta kupuje od obce do svého vlastnictví nemovitost, a ani on sám si nepřeje, aby figuroval na jedné straně smlouvy jako starosta a na straně druhé straně jako kupující.

Lze si také představit, že orgán obce zmocní k zastupování obce navenek nějakou jinou fyzickou osobu, např. advokáta, a to na základě standardní plné moci.

**Osobou "zastupující obec navenek" nemusí být tedy v každém případě nutně starosta.** Starostovo postavení se liší od postavení kterékoli jiné osoby tím, že jeho "zastupování navenek" předpokládá zákon jako generální, kdežto odlišná osoba musí být k tomuto zastupování výslovně zmocněna.

Není však nikde psáno, že to vždy musí být on, kdo jako zástupce obce stvrdí např. smlouvu svým podpisem.

#### **Nejčastější výkladové omyly starostů:**

***Smlouva o budoucí smlouvě není podstatná a mohu ji podepsat.***

- smlouva o smlouvě budoucí zavazuje obec už v takovém rozsahu, že o ní musí vždy rozhodnout – podle zaměření obsahu – příslušný orgán obce.

***Mohu změnit již podepsanou smlouvu.***

- jakékoli změny smluv či jiných právních úkonů musí schválit ten orgán, který právní úkon schvaloval

***Mohu sám změnit podmínky smlouvy, které schválilo zastupitelstvo nebo rada.***

- podmínky smlouvy může změnit opět jen orgán, který schvaloval ty původní.

***Mohu sám vypovědět uzavřenou smlouvu.***

- výpověď, odstoupit apod. od smlouvy může jen orgán, který ji schvaloval

***Mohu sám rozhodnout o tom, že bude za obec podána žaloba.***

- podání žaloby spadá do pravomoci rady obce (nevyhradilo-li si tuto věc zastupitelstvo)

***Schválilo-li obecní zastupitelstvo prodej pozemku panu A, mohu schválit postoupení práva koupit tento pozemek pánovi B.***

- tento postup by byl obehnutím ustanovení o výběrových řízeních na obecní majetek. Postoupit právo zakoupit pozemek v případě, že zastupitelstvo rozhodlo prodat jinému, je protiprávní.

***Mohu sám provést rozpočtovou změnu.***

- Rozpočtové změny může na základě zmocnění zastupitelstva učinit jen rada obce.

***Mohu sám podepsat smlouvu o dílo.***

- smlouvy o dílo spadají do kompetence rady obce v rámci zbytkové pravomoci

***Mohu sám podepsat příslib investic.***

- jedná se o čerpání rozpočtu, musí schválit zastupitelstvo

#### **Starosta a střet zájmů**

Tak jako se starostů týkají práv a povinnosti člena zastupitelstva, týká se ho samozřejmě i nové ustanovení zákon o ocích, které se zabývá střetem zájmů. Ale nejen to. Aniž si to uvědomuje, skrytá úprava střetu zájmů je obsažena i v jiných ustanoveních zákona.

**a) Co je to vlastně střet zájmu?**

Střet zájmu je nedovolené využití postavení veřejného činitele pro soukromý zájem. Tolik se dočteme v právnických slovnících. Pokud jde o zákon o obcích, skrytá obrana proti střetu zájmů ve své definici - obsažena už ve slibu

Je zřejmé, že slibuje-li člen zastupitelstva, a tedy i starosta, že "...svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v **zájmu obce (města) a jejích (jeho) občanů** a řídit se Ústavou a zákony České republiky", nenajdeme tam nic o jeho osobě, o kamarádech, rodinných příslušnících, spřátelených firmách apod. tedy - když starosta slibuje, myslí na obec a občany, ne na sebe a své známé - anebo neslibuje pravdu.

### **b) Realita**

Život v obci je ale poněkud jiný, než trochu idealisticky předpokládá znění slibu, a proto zákonodárce zařadil do zákona o obcích přímo ustanovení o střetu zájmů. Pro jeho důležitost jej ještě připomeňme jednou:

Toto ustanovení říká:

**Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat**

1. **výhodu** (tj. jakýkoli prospěch) nebo
2. **škodu** (je důležité si uvědomit, že i to je střet zájmu!!! - např. by mu měla být uložena pokuta podle zákona o obcích)

pro

1. **něj samotného** (to je jasná formulace) nebo
2. **osobu blízkou** (zde dle dikce zákona jde o osoby, kterými jsou příbuzní v řadě přímé, druh, družka, manžel, manželka, osoby žijící ve společné domácnosti, kteří by výhodu nebo újmu pociťovali jako svou vlastní, ale chápání střetu zájmů může být v praxi širší a zahrnout bližší příbuzné obecně)
3. **pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě**

- **zákona** (to může být ředitel školy, vedoucí pobočky Úřadu práce, rodiče - zákonní zástupci nezletilých dětí apod.) nebo

- **plné moci** (advokát, obecný zmocněnec, jednatel obchodní společnosti, a to i obecní!!)

co je považováno za střet zájmů, **je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.**

**O tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce.**

### **c) Povinnosti jsou stanoveny, co když nejsou plněny?**

Když starosta nesdělí, že u něj existuje střet zájmů, mohou nastat dvě situace:

1. nikdo se o střetu zájmů nemusí vlastně dozvědět
2. pokud někdo o střetu zájmu ví a vystoupí, jinými slovy přijde se na to, že starosta nesplnil svou povinnost a nesdělil existenci střetu zájmů příslušnému orgánu (zastupitelstvo nebo rada obce), **vyjma jeho odvolání z funkce není za toto porušení sankce.**

O tom, zdali střet zájmů je, tedy zda je důvod o vyloučení z projednávání a z rozhodování, rozhoduje příslušný orgán, kterého se to týká, tedy buď zastupitelstvo, nebo rada obce. V praxi to bude tak, že odhlasuje, zda tu střet zájmu je nebo není.

Dlužno dodat, že i v případě, že tu střet zájmů je, může orgán hlasovat opačně ("měnit pravdu").

### **d) Co je to vyloučení z projednávání a rozhodování?**

Jsou dvě možnosti:

- buď starosta v případě střetu zájmů odejde z jednací místnosti - tedy nejedná a samozřejmě nehlasuje
- nebo zůstane, ale daný bod neřídí, nevyjadřuje se k jednání ani nehlasuje

#### **Důležité souvislosti**

- Střet zájmů se nejčastěji projevuje u veřejných zakázek - je zde tedy přímá návaznost na zákon o zadávání veřejných zakázek (tento stanoví přísná pravidla, která je nutno dodržovat, a pokud tomu tak není, je zde domněnka, že mohlo jít o střet zájmů - snahu někomu napomoci)
- Střet zájmů také úzce souvisí **s pojmem "veřejný zájem"**

Veřejný zájem je opakem tzv. soukromého zájmu. Tato obecná definice v podstatě vymezuje hranici mezi oběma druhy zájmů. Tato hranice nemusí být ostrá, a někdy se musí posuzovat, který zájem v dané věci převažuje. Někdy postačí klasické dva sloupce "pro" a "proti", a tzv. původně hlásaná veřejnost zájmu se nám rozplyne před očima.

Veřejný zájem lze úspěšně posuzovat **s pojmem dobré mravy** - s tímto pojmem zákon již výslovně počítá, a komentáře jej charakterizují jako "pravidla morálního charakteru, která společnost v dané době a v dané kultuře akceptuje jako daná". Dokonce v některých nalezneme přímo odkaz, že výklad pojmu veřejný zájem **musí** být vykládán v souladu s pojmem dobré mravy. Proč? Má-li někdo zájem prosadit určitou věc s tím, že ji prosazuje jako věc veřejného zájmu, vyhodnotíme-li předmětnou záležitost z pohledu dobrých mravů, zjistíme často, že vzhledem k tomu, že prosazení oné věci není zrovna "morální a mravné", a nemůže jít tedy v žádném případě o veřejný zájem.

#### **Souvislosti:**

- Střet zájmů může vyústit v trestněprávní odpovědnost např. pro trestné činy zneužití pravomoci veřejného činitele či porušování povinnosti při správě cizího majetku.
- Střetu zájmů také účinně brání "sedmá velmoc" tedy média. Rovněž tak důležitou obranou je zákon o svobodném přístupu k informacím, který umožňuje snáze rozhodování ve střetu zájmů odhalit.

**A kde je zákon děravý?** Pak připomeňme citát klasika Senecy:

**"Co nezakazuje zákon, zakazuje stud."** A bude vše jasné.

### **PRAVOMOCI STAROSTY V OBCI BEZ RADY**

Starosta obce nemá tedy příliš samostatných pravomocí - až na jednu výjimku. Tou je případ, kdy se v obci nevolí rada. Starosta pak přebírá její pravomoci - ale opět ne bez výjimky. Co tedy starosta v obci bez rady může a co nikoli?

Mandát k tomu, aby převzal roli rady obce, dává starostovi ustanovení § 99, odst.2 zákona obcích, který říká, že **"V obci, jde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li tento zákon jinak."** Jinými slovy ve všech případech, kdy zákon nepřikazuje něco jiného, je starosta současně de facto radou obce se všemi jejími pravomocemi.

Sám zákon o obcích však "jinak" ihned stanovil, a to v §102, odst. 4. Toto ustanovení je pro starosty plnicí roli rady obce velmi důležité. Jeho znění je následující:

**"V obcích, kde starosta vykonává pravomoc rady obce, je zastupitelstvu obce vyhrazeno též rozhodování ve věcech uvedených v odstavci 2 písm. c), d), f), j) a l)."** Zákon tedy nepřenechává starostovi všechna oprávnění rady, ale některé věci z jeho rozhodování vyjímá. Činí tak právě citovaným ustanovením, kdy do pravomoci

zastupitelstva tyto vyňaté záležitosti přidává. Tím, že zákon říká "tyto záležitosti řeší zastupitelstvo", říká tedy současně "tyto záležitosti nesmí starosta v obci, kde není rada, sám řešit."

Systematika zákona však pro tuto malou nepřehlednost může zastupitele mást, a proto je dobré pravomoci starosty, který plní současně roli rady obce, uvést kompletně.

## Co starosta v obci bez rady může?

### 1. Standardní pravomoci

Pro úplnost připomeňme, že starosta v obci bez rady může samozřejmě to, co každý jiný starosta, tedy že se ho v plném rozsahu týkají pravomoci starostů, a stejně tak pravomoci člena zastupitelstva obce.

**I na úrovni standardních pravomocí však nalezneme odlišnosti, z nichž je na první pohled patrné, že jejich realizační praxe musí být modifikována**

- a) Již výčet standardních pravomocí starosty například uvádí přímo v zákoně, že **není-li volena rada obce**, pak starosta sám **jmenuje vedoucí odborů, odvolává je a stanoví jim plat**. Bez ohledu na další ustanovení tak zákon přímo v textu činí výjimku z rozhodování rady, a svěřuje určité činnosti přímo starostovi obce
- b) Ustanovení zákona o obcích, které dává starostovi **právo pozastavit výkon usnesení rady** obce, má-li za to, že je nesprávné je v případě, že on sám je de facto radou, nerealizovatelné. Častější praxe bude, že nebude-li starosta chtít rozhodnout sám, nebo nebude-li vědět, jak má rozhodnout nebo bude-li chtít vědět jaký je například názor zastupitelů na tu konkrétní věc, **sám nerozhodne** (jakoby pozastavil rozhodnutí sebe sama, ale ne proto, že je nesprávné, ale protože rozhodnout nechce) **a věc předloží zastupitelstvu k rozhodnutí**. To by se na základě tohoto ustanovení nemělo bránit rozhodnout s tím, že jde o pravomoc starosty - přenechá-li starosta rozhodování zastupitelstvu, tomu nezbyvá než rozhodnout. Starosta tak sám mění (stejně jako v případě, kdy pozastavuje rozhodnutí rady je-li zřízena) rozdělení pravomocí mezi orgány obce.

### 2. Zvláštní pravomoci starosty v obci bez rady

Vydeme-li ze znění zákona o obcích, pak můžeme říci, že dále starosta plní z pozice "rady obce" samostatně tyto úkoly:

- a) **zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce**
- b) **plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce**
- c) **projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce**
- d) **na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem**
- e) **zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady obce (dále jen "komise"), jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy**
- f) **kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce**

- g) ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti
- h) rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti
- i) stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností
- j) schvalovat organizační řád obecního úřadu
- k) plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem.
- l) **Vše ostatní, co není svěřeno zastupitelstvu obce - velmi významné !!!**

Na starostu se vztahuje i velmi podstatné ustanovení zákona o obcích, které říká, že starosta (v roli rady obce) rozhoduje **v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti** obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo (viz dále Související otázky).

### 3. Vyjmuté pravomoci (musí rozhodnout zastupitelstvo)

- a. Rozhodovat o věcech jediného společníka obchodní společnosti
- b. vydávat nařízení obce,
- c. stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu
- d. stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce
- e. přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi

Tyto záležitosti spadají do rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce.

<b>Očekávané problémy praxe</b>
---------------------------------

To, že starosta má významnější pravomoci v obcích, v nichž se nezřizuje rada obce, je i pro něj samotného dvojsečnou zbraní. Obecně lze očekávat největší problémy v těchto otázkách

#### 1. uzavírání smluv, které nejsou dány zákonem do pravomoci konkrétního orgánu

Zde se povedou polemiky o tom, zdali starosta mohl či nemohl takovou smlouvu uzavřít. Jedná se například o smlouvy o dílo, zprostředkovatelské smlouvy apod. Zde starosta v roli rady obce v podstatě sám může (ale pozor, v souladu se schváleným rozpočtem) sám zadávat zakázky obce apod. V zásadě platí:

Je-li uzavřený závazek v souladu s právními předpisy a v souladu s rozpočtem schváleným zastupitelstvem, starosta v obci, kde není zřízena rada, může uzavřít sám každou smlouvu, která není vyhrazena zastupitelstvu. Tak například souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a rozpočtem může sám uzavřít smlouvu o dílo, ale naopak nemůže, a to ani v souladu s rozpočtem a plánovanými příjmy za prodej nemovitostí, sám prodat obecní nemovitost, protože o tom musí vždy rozhodnout zastupitelstvo.

#### 2. rozhodnutí o podávání žalob a vedení jiných právních sporů za obec

Jde o obdobný případ. Jsou-li v rozpočtu peníze na vedení těchto sporů schváleny, může starosta sám rozhodnout o tom, že bude žaloba podána, popř. spor veden např. dál odvoláním obce. V případě, že se ale musí schválit v tomto směru vydání obce, musí starosta žádat o souhlas zastupitelstvo



(ostatně z vlastního zájmu by tak v případě nejistoty výsledku měl učinit bez ohledu na rozpočet).

3. **Nemožnost realizovat své právo zrušit rozhodnutí starosty pro rozpor se zákonem či usnesením zastupitelstva** V praxi se může totiž stát, že se o některém z kroků starosty zastupitelé nemusí vůbec dozvědět, nebo se o něm dozví až zadlouho poté, co je právní úkon učiněn. Je tedy namístě stanovit zavčas pravidla o povinnosti starosty informovat zastupitelstvo. Problémové záležitosti budou zejména pronájmy, event. i výpůjčky, a výše uvedená rozhodnutí ohledně obchodních společností. A tak ačkoli zastupitelstvo si tyto otázky dle zákona o obcích nemůže vyhradit k rozhodování, může udílet pokyny k realizaci a hlavně informovanosti zastupitelstva.

### **Shrnutí pravomocí starosty v obci, v níž se nevolí rada**

Závěrem je tedy možné shrnout pravomoci starosty v obci bez rady takto:

<b>Starosta obce má tyto pravomoci:</b>
---

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. všechny standardní s několika modifikacemi</li><li>2. pravomoci rady bez těch, které jsou zákonem vyjmuty</li><li>3. vše ostatní, co zákon nedává žádnému orgánu do pravomoci za respektování zákonů a usnesení zastupitelstva o výhradě rozhodování (pozor ale např. na nutnost čerpání rozpočtu - rozhodování musí být v souladu i s ním)</li></ol> |
|--|

<b>Dále platí, že</b>
-----------------------

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. pravomoci, které mu náleží v roli rady, mu zastupitelstvo nemůže odejmout</li><li>2. nechce-li však starosta z různých důvodů rozhodnout, předá věc k rozhodnutí zastupitelstvu (nevylučuje se i neformální zjištění názoru zastupitelstva na konkrétní věc)</li></ol> |
|---|

<b>Dále platí, že</b>
-----------------------

Zastupitelstvo si může vyhradit rozhodování o kterékoli věci, která není svěřena starostovi v roli rady
---

## **OBECNÍ ÚŘAD**

Obecní úřad byl zařazen do orgánů obce výslovně až zákona 128/2000 Sb., v dřívější úpravě to takto výslovně uvedeno nebylo a vznikaly z toho polemiky. Dnes odpadly – obecní úřad je orgánem obce, nicméně přece jen odlišným od orgánů jakými jsou zastupitelstvo, rada či starosta.

V čem je obecní úřad odlišný? Především není orgánem voleným – jeho „vznik“ tedy podléhá zcela jiným mechanismům. Dále též v samostatné působnosti až na výjimky nerozhoduje – je spíše servisní a vykonávací organizační jednotkou. Přesto je nutno konstatovat – pro fungování obce, pro obraz orgánů volených a vůbec pro vztah občanů k obci je obecní úřad a jeho kvalita (nebo nekvalita) velmi podstatným článkem.

### **Obecní úřad tvoří**

- **starosta**
- **místostarosta (místostarostové)**
- **tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena**

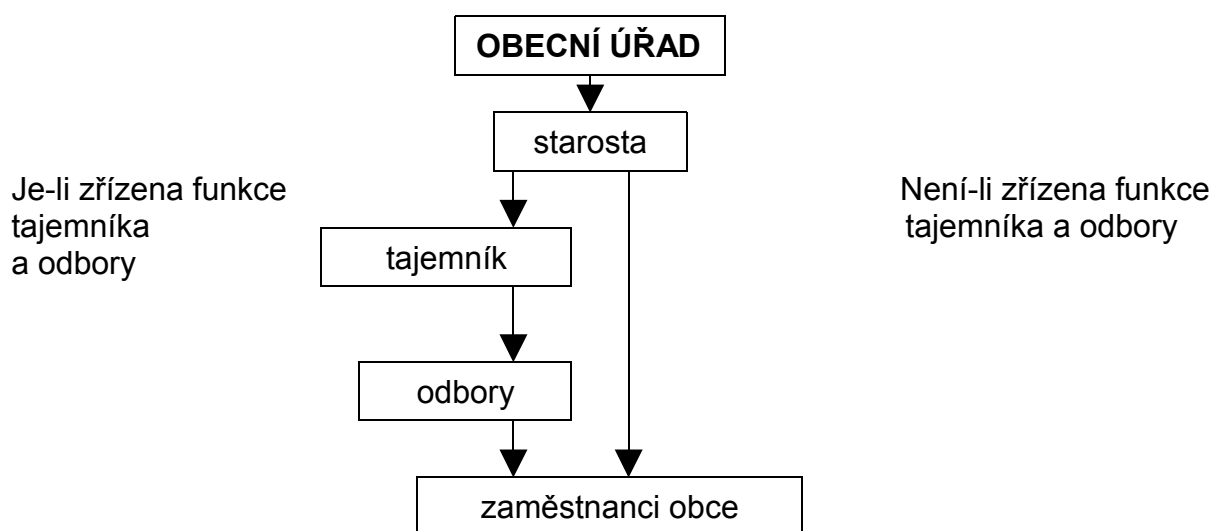
- **zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.**

V čele obecního úřadu je starosta.

### Odbory a oddělení obecního úřadu

Na menších obcích bývají zaměstnanci obecního úřadu bez dalšího členění, ve větších obcích bývá struktura složitější.

Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou pak začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.



### Činnost obecního úřadu

V oblasti samostatné působnosti obce (samospráva)

#### a) **plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce**

Jednoduché ustanovení, které přesto občas vyvolá v praxi některé otázky. Například

- může uložit úřadu úkol starosta obce? Odpověď zní – ano. Nesmí pouze překročit své pravomoci. Tedy dát úkol připravit nějaké podklady na zasedání apod. je zcela v pořádku, a vyplývá to z toho, že starosta stojí v čele obecního úřadu.

- jakou formou mají být úkoly ukládány?

Ideálně formou usnesení zastupitelstva, tedy formou písemnou, s uvedením termínu splnění.

- kdo na plnění dohlíží?

Buď tajemník, je-li funkce zřízena, nebo starosta-zejména v menších obcích, nebo pověřený pracovník obecního úřadu (naoř. Vedoucí vnitřního odboru apod.), nebo vedoucí odborů. Všechny varianty jsou možným, je nutné si je ale dopředu ujasnit.

#### b) **pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti**

Pojem „pomáhá“ bývá v praxi často jablkem sváru – a to tehdy, kdy na obou stranách, tedy výborů a obecního úřadu, dojde k extrémnímu přístupu. Pokud výbory vyžadují nadstandardní a někdy i nesmyslný servis, který zaměstnance úřadu téměř paralyzuje v jejich běžné činnosti, není to rozhodně dobře. A naopak, pokud se členové výborů a komisí setkávají s odmítavým postojem a nechotou, obecní úřad

neplní svou úlohu dobře. Je proto dobré stanovit si určité meze servisu úřadu i meze požadavů výborů a komisí.

**c) vykonává přenesenou působnost podle §61 odst. 1 písm. a) s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce;**

Reforma veřejné správy přinesla řadu změn, které se významně dotknuly obecních úřadů ve vztahu k jejich působnosti. To proto, že obce byly v různém rozsahu pověřeny výkonem státní správy. Jde o problematiku poměrně složitou a rozsáhlou, ale uvedme alespoň základní údaje.

**Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je**

a) v **základním rozsahu** svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona; v tomto případě je území obce správním obvodem

b) v **rozsahu pověřeného obecního úřadu** vykonávána tímto úřadem

Jako pověřený obecní úřad je pro účel výkonu přenesené působnosti označován v zákonech a jiných právních předpisech, popřípadě aktech řízení obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle písm. a) vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s pověřeným obecním úřadem stanoví zvláštní zákon.

c) v rozsahu obecního úřadu **obce s rozšířenou působností** vykonávána tímto úřadem.

Jako obecní úřad obce s rozšířenou působností je pro účel výkonu přenesené působnosti označován v zákonech a jiných právních předpisech, popřípadě aktech řízení a úkonech ten který, vedle vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony další přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s rozšířenou působností určuje zvláštní zákon.

V zásadě jde o to, že na obce přešlo řada pravomocí, které byly různě rozděleny, a je proto dobré se informovat, do které skupiny patří obec, v níž vykonávám funkci zastupitele, a jaké pravomoci vykonává.

**c) rozhoduje o poskytování informací žadateli podle zvláštního zákona.**

Tímto zvláštním zákonem je zákon číslo 06/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Jde o velmi důležitý zákon, a proto mu věnuji samostatnou kapitolu „Přístup k informacím“.

**Tajemník úřadu**

Funkce tajemníka **musí být zřízena** v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu. Tajemník je zaměstnancem obce, není to tedy funkce volená.

Ostatní obce **mohou zřídit** funkci tajemníka obecního úřadu, ale nemusí.

Tajemník obecního úřadu je **odpovědný** za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. **Není-li v obci zřízena funkce tajemníka** obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.

**Činnost tajemníka obecního úřadu:**

a) zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce

- b) plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou,
  - c) stanoví podle zvláštních právních předpisů platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu
  - d) plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu
  - e) vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevydává-li je rada obce
- Obecně lze říci, že je takovým „ředitelem“ úřadu.

### **Vztah tajemníka k voleným orgánům a omezení politické činnosti**

Tajemník obecního úřadu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním.

V praxi se občas řešilo, zdali se tajemník zúčastňovat musí, nebo zdali naopak mu lze přístup např. na neveřejné zasedání rady obce omezit. Závěr musí být takový, že zákon to stanoví jasně – tajemník se zúčastňuje. Edy zúčastňuje se povinně, a přístup mu samozřejmě omezovat nelze.

Tajemník obecního úřadu nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích. To ale neznamená, že nemůže být jejich členem, což v podstatě popírá apolitičnost funkce. Tajemník by se však neměl ve své práci jakkoli nechat ovlivňovat svou politickou příslušností. Bohužel opak bývá často pravdou, a zastupitelé by se neměli obávat na to poukázat, přesáhne-li to přijatelnou mez. Projevit se to může při přijímání pracovníků apod.

## **Písemnosti – jejich formální podoba**

Zákon upravuje přesně také to, jak mají vypadat písemnosti obce a písemnosti vyhotovené odbory obecního úřadu. Přestože v případě odlišností nemusí nastat žádné dramatické následky, vyjadřuje správnost písemností profesionalitu aparátu obce.

### **1. Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v samostatné působnosti**

V záhlaví se označují uvedením slova "obec" ("město") a názvem obce nebo města s uvedením orgánu, který písemnost vyhotovil.

### **2. Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v přenesené působnosti orgánů obce (s výjimkou nařízení obce)**

V záhlaví se označují slovy "Obecní úřad" ("Městský úřad") s uvedením názvu obce nebo města

### **3. Písemnosti vypracované odbory obecního (městského) úřadu**

Pod záhlavím se uvede též název odboru, který písemnost vyhotovil. Stanoví-li zvláštní zákon jiné označení odboru, uvede se toto označení.

## **Používání razítek**

Zdánlivě banální věc – používání razítek, je velmi důležitá. Obec může používat tyto druhy razítek:

- a) obec – hranaté
- b) obec – kulaté se státním znakem
- c) obec – kulaté se znakem obce

Používání razítek se řídí zvláštními předpisy, nicméně základní pravidlo je – na rozhodnutí se dává razítko kulaté, na ostatní písemnosti hranaté. Zákon pak stanoví

výslovně, kdy může obec použít „své“ razítko, a to takto: Obce mohou používat razítko obce v případech, kdy zvláštním zákonem není stanoveno povinné užívání úředního razítka s malým státním znakem.<sup>34b)</sup>

### Úřední deska

**Obecní úřad zřizuje úřední desku, která je umístěna na místě, které musí být veřejně přístupné zpravidla po 24 hodin denně. Úřední deska se zpravidla umísťuje na budově, v níž má své sídlo obecní úřad.**

Text zákona bohužel poněkud „nahrává“ dohadům praxe, a to zejména slůvky „zpravidla“. Úřední deska je významný institut, a tak přesto, že to zákon neříká jako „příkaz“, měla by 24 hodin denně být přístupná. Úřední deska uvnitř úřadu je v odpoledních hodinách k ničemu, přitom řada lidí si ji právě až v tu dobu může přečíst. Druhý požadavek, aby byla zpravidla na budově úřadu, je méně podstatné doporučení – úřední deska by měla být především tam, kde je vysoká kumulace lidí, aby ji co nejvíce lidí mohlo shlédnout.

## FORMÁLNÍ NÁLEŽITOSTI zápisů zastupitelstva a rady a některé pojmy

### Jednací řády zastupitelstva obce a rady obce

Jednací řády upravuje zákon velmi stručně, a to pouze tak, že jejich vydání předpokládá. Nestanoví nic bližšího o jejich obsahu, přičemž tedy platí, že se jednací řády nesmějí dostat do kolize s obecně závaznými právními předpisy. Přestože se tento požadavek jeví jako snadný, není tomu tak. V jednacích řádech minulých let bylo nacházeno mnoho a mnoho ustanovení, které byly v rozporu se zákony. Přitom Jednací řád, je-li přijat, má závazný charakter – stejně jako např. zákon o obcích.

**Základní otázka je: Má být vydán Jednací řád jako obecně závazná vyhláška?**

I když pro praxi jde o lehce podružnou záležitost, protože je-li přijat jednací řád zastupitelstvem, poněkud se stírá to, zdali byl přijat jako interní dokument nebo obecně závazná vyhláška, ale mělo by být dodrženo pravidlo, že pokud Jednací řád upravuje vztahy navenek, tedy např. stanovuje práva a povinnosti občanům obce (např. upravuje jejich vystupování na zasedáních zastupitelstva), mělo by se tak stát obecně závaznou vyhláškou. Jednací řády takto přijímány nebyly, ale právě proto vnikaly pak problémy v praxi, když se řídicí schůze na Jednací řád odvolával, a občan neměl šanci vůbec vědět, zdali oprávněně nebo ne, protože jednací řád nebyl zveřejněn. Chce-li tedy zastupitelstvo předejít problémům v budoucnu, Jednací řád zastupitelstva by měl být vydán jako obecně závazná vyhláška.

Pokud jde o obsah jednacího řádu, můžeme uvést pouze určité doporučení, co by v Jednacím řádu nemělo chybět:

- způsob, data, případně jiná pravidla **svolávání zasedání** (jinými pravidly rozumím např. povinnost zaslat předem program, zásadní materiály, které se budou projednávat apod.)

- způsob **omluvy z neúčasti** na zasedání a postup, nesejde-li se nadpoloviční většina členů obecní rady (např. lhůta 30 minut, poté se zasedání ruší, a lhůta nového svolání)
- **způsob projednávání** každého bodu určením obecného postupu, např. přednesení návrhu včetně zdůvodnění (žádosti, podnětu, oznámení...), protinávrh (diskuze k žádosti, podnětu, oznámení...), usnesení k věci
- **způsob hlasování** (veřejné nebo tajné, lze věcně odlišit, např. o personálních otázkách tajné, ostatní veřejné, popř. zakotvit, že kterýkoli člen obecní rady může kdykoli v průběhu jednání navrhnout hlasovat o způsobu hlasování) a **jeho pořadí** (zdali se napřed hlasuje o návrhu nebo protinávru a jaký důsledek má výsledek hlasování na protinávrh nebo původní návrh, např. je-li přijat většinou protinávrh, nehlasuje se již o původním návrhu apod.)
- v jaké podobě mají být pro jednání připraveny **materiály**, o nichž se bude jednat (zdali pro všechny členy orgánu obce, nebo stačí ústní přednes, opět lze odlišit, např. že věci pronájmů písemně, ostatní ústně apod.)
- jakým způsobem a zdali bude zaznamenán nepřijatý **protinávrh** (např. na žádost toho, kdo ho vznášel)
- **stálá podoba vyhotovovaných zápisů**, eventuelně usnesení, např. pořadí částí Orgán obce bere na vědomí, schvaluje, zamítá apod., za každým usnesením k věci může být pravidelně část "Orgán obce ukládá..." s určením úkolů pro své členy, starostu, úřad apod.
- stanovení, zdali budou přizývány **třetí osoby**, které mají na projednávané věci osobní zájem, tj. kterých se projednávaná věc bezprostředně týká (to neznámá, že musí být tyto osoby přítomny celému projednávání věci, jde o to, aby byly připraveny odpovědět např. na dotazy, přednést svůj názor na věc apod., samotné hlasování o věci bych nedoporučovala činit před těmito dotčenými osobami, a to proto, že z toho nemůže být obecné pravidlo a není vhodné narušovat rovnost občanů ani v této věci)
- délku diskuzního příspěvku

Text jednacího řádu by měl vycházet nejen z problematiky, kterou je nutno upravit, ale **též z místních specifik**. Jiný obsah a rozsah bude mít jednací řád ve velkých městech a jiný v malých obcích. Není možné opisovat nějaký vzor centrálně zpracovaný, ale uzpůsobit text podmínkám ve své obci.

NAOPAK jednací řád nesmí omezit zákonná práva.

#### **Například nesmí**

- vyloučit vystupování občanů ke každé věci
- vyloučit podávání návrhů zastupitelem přímo na jednání
- zakázat pořizování záznamů na video, diktafon apod. (v případě zastupitelstva)
- zakázat fotografování (v případě zastupitelstva)
- vyloučit novináře (v případě zastupitelstva)

Poznámka:

**Záznam zasedání obecního zastupitelstva na soukromý videozáznam, v některých případech fotografování, a někdy záznam na diktafon**, vyvolalo téměř vždy nevoli členů zastupitelstva. Má či nemá na tyto aktivity občan právo? Je nutno proti sobě postavit veřejnost zasedání, postavení zastupitele jako veřejného činitele a na druhou stranu ochranu osobnosti jako takovou. **Obecně lze konstatovat, že je-li zasedání veřejné a zastupitelé mají statut veřejného činitele, nelze proti podobným záznamům nic namítat.** Je to též určitá novodobá forma občanské kontroly, často pořizovaná spíše z důvodů soukromých - záznam projednávání věci, která se dotýká. Zastupitel není soukromý subjekt ani herecká hvězda, která může při svolání tiskové konference libovolně stanovovat pravidla jejího konání - naopak zastupitelstvo je přísně vázáno zákonem. Na druhou stranu lze lidsky

chápat, že přítomnost soukromé videokamery, která dosud není tak běžným vybavením každého, vnáší nervozitu, ztrátu soustředěnosti na jednání apod. Podle mého názoru však není pořizování těchto záznamů protizákonné. **Nesmí jich být samozřejmě zneužito k útoku na osobnost zastupitele**, jíž je poskytována ochrana jako každému jinému (například zkreslujícím stříhem). **Usnesení jednacího řádu, kterým se zakazuje třetím osobám pořizovat záznamy z jednání, není proto v pořádku.** Jednak jednací řád nemůže ukládat omezení přísnější než zákon, jednak je tak jako tak velký problém vynutit požadované chování v praxi. Než jít formou restriktivní, doporučovala bych, má-li někdo zájem si tu "svou část" natočit, a činí-li tak ohleduplným způsobem, mu v tom nebránit. Chová-li se někdo s podobným záznamovým zařízením záměrně rušivě (např. pod vlivem alkoholu), využijme jiných nástrojů, např. zásahu policie. Jinak by měli zastupitelé pochopit, že přijetím mandátu na sebe vzali i určitou odpovědnost, určité povinnosti, statut veřejného činitele a v souvislosti s tím musí, jako každý jiný veřejný činitel, počítat s tím, že budou více vidět a že určitým způsobem ztratí svou anonymitu. Zákaz pořizovat záznam z veřejného jednání vyvolává opačný dojem - totiž že zastupitelé nechťejí nést odpovědnost za svá slova anebo jejich jednání je tak sporné úrovně, že mají strach z jeho zaznamenání.

- nemůže stanovit, že zastupitelstvo bude o některých otázkách jednat neveřejně atd.

## ZÁPISY Z JEDNÁNÍ

Zachycení průběhu jednání zastupitelstva a rady jsou velmi důležitou formální součástí jednání. Právní úprava zakotvila to zásadní:

### Právní úprava zápisů zastupitelstva obce

O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé.

V zápise se vždy uvede:

- počet přítomných členů zastupitelstva obce
- schválený pořad jednání zastupitelstva obce
- průběh a výsledek hlasování
- přijatá usnesení.

Zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. O námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva obce.

**Otázky praxe:**

**Zapisuje se kdo jak hlasoval?**

Ne, ale zastupitel si může dát zaprotokolovat své hlasování, pokud to uzná za vhodné.

**Má zastupitel právo na fotokopie zápisů?**

Ano, bývá dokonce zvyklostí, že každý zastupitel dostane zápis zastupitelstva domů poštou k založení.

**Je zápis a usnesení rozdíl?**

Zápis v sobě zahrnuje vše, tedy i usnesení.

**Jak vznášet námítky?**

Tuto otázku by měl upravovat jednací řád, pokud neupravuje, tak v podstatě jakkoli.

### Právní úprava zápisů rady obce

Rada obce pořizuje ze své schůze zápis, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním.

V zápise se vždy uvede:

- počet přítomných členů rady obce
- schválený pořad schůze rady obce
- průběh a výsledek hlasování
- přijatá usnesení.

Zápis ze schůze rady obce musí být pořízen do 7 dnů od jejího konání. O námitkách člena rady obce proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady obce. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce.

**Otázky praxe:**

***Je zápis z rady veřejný i pro ostatní občany?***

Ano, a to podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Zastupitelé pak mohou namísto nahlédnutí opět dát radě úkol doručovat jim zápisy rady automaticky.

### **Související pojmy**

- **pojem "průběh zasedání" zastupitelstva**

Pojem průběh zasedání je v praxi často vykládán velmi úzce. Přitom už z jeho obsahu vyplývá, co jím měl zákonodárce na mysli. V zápise by se tedy měl objevit každý bod, který je projednáván, připomínky k němu, důvodové a uvozující zprávy k tomuto bodu, hlavní obsah diskuze k této věci a v závěru tohoto zachycení výsledky hlasování (pro, proti, zdržel se), a konečně přijaté usnesení. Tento postup je nezbytný jak v případě, kdy zastupitelstvo něco rozhoduje, popř. jen bere na vědomí, nebo jen diskutuje a přijme závěr, že na dané otázce se bude nadále pracovat. U přijatého usnesení by rovněž měly být zachyceny úkoly, které z něj vyplývají pro členy zastupitelstva, radu obce, obecní úřad či starostu. Pro předejití budoucích rozporů je jistě vhodné zachytit protinávrh, který nebylo přijato. Součástí zápisu musí být všechny podklady, které byly při rozhodování použity, ve formě příloh. Je to důležité zejména z toho důvodu, že bez těchto dokumentů není často obsah zápisu srozumitelný a jednoznačný.

**Nelze přijmout občas praktikovanou praxi zužování těchto zápisů různými způsoby.** Jedním z nich je např. vyhotovení zápisu jako takového se všemi výše uvedenými náležitostmi, a odděleně vyhotovení usnesení zastupitelstva. K nahlédnutí je pak předkládáno jen ono usnesení, tedy stručná rekapitulace přijatých rozhodnutí bez toho, že by byly zřejmé motivy rozhodnutí, výsledky hlasování nebo zaznamenání odlišných návrhů, a už vůbec ne příslušné provázející dokumenty. Obdobný důsledek má praxe velmi stručných zápisů v podobě "navrženo", "schváleno", "neschváleno" s tím, že ostatní zápis není buď vyhotovován vůbec nebo je považován za neformální, neveřejný a bez nějaké závaznosti pro kohokoliv.

- **ověřovatelé zápisu**

Ze zákona vyplývají podpisy starosty a místostarosty povinně, a mimo nich by měli zápis ověřovat ještě minimálně další dva ověřovatelé. Ačkoli to zákon neukládá ani nenaznačuje jiným způsobem, pro důvěru v obci by bylo vhodné, aby se tito ostatní ověřovatelé měnili a byli určováni na každém zasedání zastupitelstva. **Ověřování zápisu, ač často považováno za formální (a někde se dokonce ani neděje) je velmi významné,** a to především v případě, dochází-li ke kontrole určitých rozhodnutí, např. o zástavě nemovitého majetku obce apod. Např. podvod starosty obce při zástavě nemovitého majetku, kterou podepsal sám, se prokazuje právě skutečností, že tuto zástavu podepsal sám bez souhlasu zastupitelstva. Ovšem



existuje-li zápis řádně ověřený dvěma a více ověřovateli, a v němž je zástava schválena, ztěžít lze starostu trestně stíhat.

- **lhůta 7 (rada) a 10 dnů (zastupitelstvo)**

Důvodem stanovení lhůty je záměr zákonodárce zajistit **aktuálnost zápisu**. Pro případ, že zápis není v této lhůtě vyhotoven, však neexistují sankce. uložení k nahlédnutí

- **rukopis a jeho opis**

V praxi je poměrně obvyklé, že ze zasedání zastupitelstva se pořizuje zápis ručně, tzv. rukopis. Zpravidla jej pořizuje zapisovatelka, což bývá nejčastěji pracovnice obecního úřadu tím pověřená. V tomto rukopise se zaznamenává, nebo by mělo zaznamenávat, vše, co se na zasedání děje; tj. o čem se jedná, kdo co přednesl, jaký je návrh na hlasování a o čem, jaký je protinávrh, jak se hlasovalo, jaké bylo přijato usnesení atd. Tento rukopis se pak zpravidla opisuje, dnes nejčastěji na počítači. V praxi se setkávám často s otázkou, **kteřá z těchto listin má vlastně charakter zápisu z jednání obecního zastupitelstva**, a jak zajistit, aby v zápise bylo opravdu to, na čem se zastupitelé usnesli. Zákon tyto detaily neřeší, může je však řešit jednací řád. Podle mého názoru by byl pro právní i obecnou jistotu možný tento postup:

V průběhu zasedání, resp. před jeho ukončením, dát vyhotovený rukopis k dispozici ověřovatelům. Ti jej pročtou a poté buď podepíší na znamení svého souhlasu s textem, anebo hned na místě jednání iniciují změnu formulace a až po vyjádření zastupitelstva text podepíší. Těmito podpisy je dokladována autentičnost a objektivita textu. Je také možné v průběhu zasedání náročnější formulace číst nahlas průběžně, čímž je zaručena zpětná kontrola toho, na čem se zastupitelé usnesli.

Takto vyhotovený písemný materiál je možné pokládat (vzhledem k podpisům ověřovatelů) jak za oficiální zápis z jednání stejně jako za podkladový materiál k vyhotovení zápisu dle zákona o obcích. Obojí je možné, jde jen o to, jak se s tímto zápisem dále - podle jeho charakteru - naloží.

**Je-li tato listina pokládána dle jednacího řádu za oficiální zápis z jednání obecního zastupitelstva** tak, jak jej předpokládá zákon o obcích, není již třeba vyhotovovat opis; pokud je pro lepší čtivost vyhotovován, musí být naprosto doslovný. Jinak by vedle sebe vzápětí existovaly dva odlišné oficiální zápisy z téhož zasedání. Musí být taktéž opatřen podpisy ověřovatelů (pro opětovnou kontrolu shodnosti textu) a je jistě přinejmenším prozíravé archivovat obě dvě vyhotovení pro případ možných sporů o autentičnost v budoucnu.

**Není-li rukopis pokládán za oficiální zápis z jednání**, ale jen za pracovní podklad k jeho následnému vyhotovení, nejsou podpisy zvolených ověřovatelů však vůbec na závadu, naopak. Jsou určitou jistotou, že rukopis sám nedozná změn, že z něj nebude nic vypuštěno ani nic doplňováno apod. Je-li následně vyhotovován opis, není samozřejmě nezákonné upravit text stylisticky, logicky, esteticky, v určitém pořadí témat apod., ovšem s tím, že nesmí být měněno, doplňováno, rozšiřováno či vypouštěno nic, co by zkreslovalo nebo dokonce zcela měnilo obsah toho, co bylo projednáváno a rozhodnuto. Jinak řečeno - může tam být totéž jinými slovy. Po vyhotovení zápisu jej podepíší ověřovatelé, kteří by měli rukopis s novým textem vždy porovnat, a opět nelze než doporučit ponechat v archívu oba materiály.

- **změna zápisu, revokace**

Poněkud jinak než námitku je nutno chápat návrh člena zastupitelstva, **který si od minulého zasedání nějakou věc rozmyslel** a rád by se k ní vrátil a znovu o ní jednal. V tomto případě nenamítá tento člen rozpor zápisu s projednanou věcí, ale má zájem na revokaci usnesení, resp. na novém projednání a odlišném

zaznamenání věci. V tomto případě je možné doporučit hlasování o tom, zdali se k záležitosti vracet, a až poté eventuelně jednat, podpoří-li to nadpoloviční většina zastupitelů. Návrh vrátit se k čemukoli by měl být zmíněn v aktuálním zápise spolu s výsledky hlasování.

Nelze přijmout postup, kdy člen zastupitelstva (buď ověřovatel nebo starosta), sám o své vůli dodatečně napíše pod vlastní zápis ze zasedání poznámku, že v dané věci má jiný názor, nebo že ji doplňuje tak a tak apod. **Jakékoli změny, revokace, doplňování a vypouštění textu se musí dít výhradně skrze zastupitelstvo (nebo radu v případě jejího zápisu) na návrh a musí být stejně jako jiné záležitosti zaznamenány v aktuálním zápise o jednání.**

- **srozumitelnost**

Dobrá stylistika je nepsaným pravidlem a předpokladem kvality zápisů ze zastupitelstva či rady. Mělo by být na ni pamatováno už v případě určení zapisovatele. **Schopnosti rychle, jasně a s určitou stylistickou úrovní formulovat text nejsou dány každému.** Formulace zápisů by měly mít svou pravidelnou logickou stavbu, např. předmět jednání, první návrhy, základní body diskuze k tomuto předmětu, protinávry, hlasování, přijaté usnesení. Ze zápisu by měly být patrné důvody a motivy jednání i rozhodnutí.

## VÝBORY ZASTUPITELSTVA A KOMISE RADY

Výbory zastupitelstva obce zavedl zákon 128/2000 Sb., tedy zákon o obcích druhý v pořadí. Reagoval tak na potřeby praxe, kdy zastupitelstvu chyběly kontrolní mechanismy – kontrolní a finanční komise rady byly totiž nelogicky podřízeny výkonnému, nikoli nejvyššímu orgánu obce. Zavedením výborů byla tato disproporce odstraněna. Komise rady zůstaly – mají však nyní o něco menší význam.

**Kontrolní výbor a finanční výbor zastupitelstva, které jsou zřizovány obligatorně, tedy povinně, jsou velmi významnými orgány, a neměly by zůstat stranou pozornosti zastupitelů.**

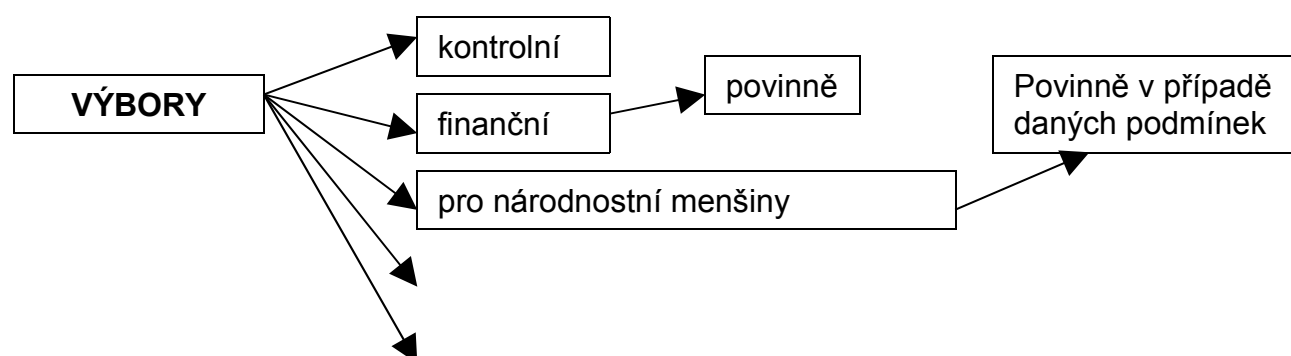
### Výbory zastupitelstva

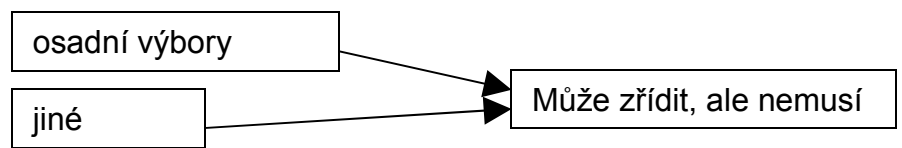
Zastupitelstvo obce může zřídit jako své **iniciativní a kontrolní orgány** výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu obce.

Zastupitelstvo obce **zřizuje vždy** finanční a kontrolní výbor.

Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje **výbor pro národnostní menšiny**. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva obce; to však neplatí, jde-li o předsedu osadního výboru (osadní výbory viz dále).

### Schéma – výbory.





### Činnost výborů

Výbor plní **úkoly, kterými jej pověří zastupitelstvo** obce. Ze své činnosti odpovídá výbor zastupitelstvu obce. **Počet členů** výboru je vždy lichý. Výbor se schází podle potřeby. **Usnesení výboru** se vyhotovuje písemně a podepisuje je předseda výboru. Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas **nadpoloviční většina všech členů výboru**.

Tato obecná ustanovení lze rozvést v jednacím řádu pro výbory, který ale není povinný. Speciální režim mají výbory obligatorní.

### Finanční a kontrolní výbor

Tyto výbory jsou nejméně tříčlenné.

Jejich členy nemohou být:

- starosta
- místostarosta
- tajemník obecního úřadu
- osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.

Výkladem docházíme k tomu, že uvedené osoby však mohou členy jiných výborů.

### Činnost finančního výboru

Finanční výbor

- provádí **kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce**
- plní **další úkoly**, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.

Výkladem docházíme k tomu, že činnost pod bodem a) vykonává výbor automaticky, aniž ho k tomu zastupitelstvo musí pověřovat či mu ukládat v tomto směru úkoly. V praxi se objevila otázka, zda zastupitelstvo může zakázat tuto automatickou kontrolu provádět – domnívám se, že nikoli – proto jsou výbory povinné, proto jim zákon dává pravomoc, aby ji vykonávaly.

### Činnost kontrolního výboru

Kontrolní výbor

- kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena
  - kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti
  - plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce
- Situace je obdobná – činnosti pod bodem a) a b) vykonává výbor automaticky.

### Průběh kontroly finančním a kontrolním výborem

O provedené kontrole výbor pořídí **zápis**, který obsahuje:

- co bylo kontrolováno
- jaké nedostatky byly zjištěny

- návrhy opatření směřující k odstranění nedostatků.

Zápis **podepisuje**:

- člen výboru, který provedl kontrolu
- zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala.

Výkladem docházíme k tomu, že kontrolu nemusí provádět všichni členové výboru, ale například i jeden z nich. Provedením kontroly ho může pověřit jak výbor sám, lze přijmout i uložení provedení kontroly členů výboru zastupitelstvem.

**Výbor předloží zápis zastupitelstvu obce**; k zápisu připojí vyjádření orgánu, popřípadě zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala.

Zde dochází v praxi k nejčastějším problémům. Tyto se týkají těchto otázek:

**1. Musí se zastupitelstvo zápisem zabývat?**

**2. Má zápis schvalovat?**

Zákon to neupravuje, a tak patrně bude docházet k těmto situacím:

- a) zastupitelstvo vezme zápis výboru na vědomí, aniž učiní nějaká opatření
- b) zastupitelstvo vezme zápis na vědomí a přijme opatření
- c) zastupitelstvo bude nečinné

Pokud jde o schvalování, to je velmi sporné – jedná se o zápis, který již schválil výbor sám jako řádně ustavený orgán zastupitelstva. Podle mého názoru jej zastupitelstvo už schvalovat nemůže.

## Osadní výbory

Jsou to orgány zastupitelstva obce, které zavedl zákon 128/2000 Sb. Dříve narození občané je často vnímají jako staronové občanské výbory, ale toto chápání je mylné. Osadní výbory mají jiné cíle a rovněž obsah jejich činnosti by měl být jiný. A přestože je zákonná úprava poměrně přesná, hned vznikly v praxi určité otázky, u nichž nezbyvá nic jiného než si pomoci logickým výkladem.

### **Kde může zřídit zastupitelstvo obce osadní výbor**

Zákon říká, že osadní výbor může zřídit zastupitelstvo v částech obce. Název "osadní" napovídá, že nejčastěji tomu bude v obcích, které jsou součástí jiného města, tedy které se neosamostatnily. Ale to není dogma - osadní výbor může vzniknout i ve městě samotném, v okruhu určitého území, například čtvrti apod., a může mít stejný pozitivní význam jako v "přespolní" obci. Nebo ve větší obci, která má území rozděleno např. na "Horní" a Dolní", i tam mohou tyto výbory vzniknout.

Důležité je však si uvědomit, že zastupitelstvo osadní výbor zřídit "může", ale nemusí, a záleží to opravdu na jeho vůli.

### **Členové osadního výboru**

Zákon stanoví jejich minimální počet na tři, ale vyšší být samozřejmě může a o konečném počtu rozhoduje zastupitelstvo. Členy mohou být jen občané s trvalým bydlištěm v té části obce, kde je výbor zřizován. Členy určuje zastupitelstvo obce. Pro jejich určení nejsou žádná pravidla, ale nejčastější postup bude, že návrhy budou vznášeny tzv. zdola, tedy přímo z té části obce, v níž se výbor zřizuje. Ovšem zastupitelstvo může vycházet jen ze své úvahy a se zákonem to není v rozporu. Zastupitelstvo volí též přímo předsedu tohoto osadního výboru, tento předseda není tedy volen tímto osadním výborem.

### **Oprávnění osadního výboru**

Mezi oprávnění osadního výboru patří například tato:

- **předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce**

Jedná se o aktivní formu činnosti osadního výboru, kdy je jasně definováno, že jeho návrhová činnost může směřovat v podstatě ke dvě hlavním orgánům obce i výborům zastupitelstva. Návrhy se mohou týkat

- rozvoje části obce (například vyjádření k prodeji či koupi nemovitostí, pronájmu nemovitostí na území obce, vzniku stavebních parcel apod.)
- rozpočtu obce - zde samozřejmě nejsou návrhy vázány na rozvoj části obce, ale celého rozpočtu, protože jen v komplexu rozpočtu lze hodnotit např. investice do části obce

Z toho vyplývá, že návrhová činnost osadních výboru je přece jen omezena, a návrhy jiného obsahu, např. uvedme návrhy ve věci prodeje nemovitosti na náměstí "mateřské" obce jako takové, patrně nejsou v souladu s tímto ustanovením - v praxi však patrně budou vnímány jako další běžný návrh občanů a jako takové budou přijímány.

- ***vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce***

To znamená mimo jiné to, že se o nich musí dozvědět. Mělo by se proto stát standardní praxí, že rada obce či zastupitelstvo obce tyto návrhy budou osadním výborům dávat k dispozici v dostatečném časovém předstihu, aby se mohly vyjádřit. Jejich vyjádření však jsou podpůrná, respektive slouží orgánům obce jako jeden z podkladů pro rozhodování. Je nutné si uvědomit, že se vyjadřují k návrhům, které se týkají "části obce". Setkala jsem se s praxí s případem, že obecní úřad požádal osadní výbor o vyjádření k osvojení dítěte rodinou žijící v části obce - to je naprosto nepřijatelné a tamní úředníci porušili hned několik zákonů, ne-li rovnou ústavní práva. Zde je nejvíce rozdíl mezi osadními výbory a dřívějšími občanskými výbory - osadní výbory slouží výhradně jako "prodloužená ruka" v rozhodování o rozvoji části obce, a nikoli jako nástroj k těmto zásahům do soukromí občanů. Osadní výbory, pokud se s touto praxí setkají, ji musí rezolutně odmítnout.

- ***vyjadřovat se k připomínce a podnětům předkládaným občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu části obce, orgánům obce***

Opět jsme ale výhradně na půdě samosprávy, a osadní výbor například nemůže dávat vyjádření k přestupkové činnosti tohoto občana, nebo se vyjadřovat k jeho oznámení o spáchání přestupku, apod. Podá-li například občan části obce návrh, aby se rozšířil chodník v této části obce, je to přesně ten případ, kdy by měl být osadní výbor tázan. Bez ohledu na jeho stanovisko však musí orgán obce prozkoumat všechny aspekty žádosti, například bezpečnost apod.

<b>Ve všech otázkách platí - konečná odpovědnost za rozhodnutí leží na zastupitelstvu nebo radě obce. Osadní výbor může přispět pouze k objektivitě rozhodnutí nebo k tomu, aby rozhodnutí vyjadřovalo zájmy občanů části obce.</b>
---

Aby osadní výbor mohl pružně plnit své poslání, požádá-li předseda osadního výboru na zasedání zastupitelstva obce o slovo, musí mu být uděleno (stanoví zákon).

Má se za to, že využívá-li tohoto práva, měl by samozřejmě hovořit o záležitostech části obce. Jak to budou předsedové dodržovat, ukáže opět až praxe.

Obecně lze říci, že osadní výbory mají být především pomocníkem orgánů obce, aby měly o částech obce přehled, aby znaly názory jejích občanů, a neměly by "vyrůst" v malá zastupitelstva a osobovat si nějaký absolutní vliv na všechna rozhodnutí v části obce. **V každém případě je zakotvení osadních výborů velkým plus jak pro předmětné části obce i "hlavní" orgány obce mateřské.**

## Komise rady

Rada obce může zřídit jako své **iniciativní a poradní orgány** komise. Svá stanoviska a náměty předkládají komise radě obce.

Komise je též výkonným orgánem, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti (týká se např. komise péče o rodinu a děti) Předsedou této komise může však být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti komisi svěřené přenesené působnosti. Na prokázání zvláštní odborné způsobilosti předsedy komise se obdobně vztahují ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků.

Komise se usnává většinou hlasů všech svých členů.

Komise je ze své činnosti odpovědná radě obce; ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku odpovídá starostovi.

## DOLOŽKY podle § 41 a neplatnost právních úkonů obce

Nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb. zakotvil jednu velmi důležitou a lze říci na svou dobu i revoluční věc, a novela 313 ji respektuje. Tato věc se týká osvědčení platnosti právního úkonu obce a jasné vyslovení neplatnosti v případě absence schválení příslušným orgánem obce. Text § 41 je tak důležitý, že jej uvádím doslovně tak, jak bude účinný od 1. ledna 2003:

### §41

**(1) Podmiňuje-li zákon platnost právního úkonu obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující tento právní úkon doložkou, jíž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny.**

**(2) Právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné.**

### Důvodů pro zavedení doložek podle odst.1 bylo několik:

1. Uvedená doložka dává právní jistotu adresátovi právního úkonu (nejčastěji druhé smluvní straně), že vše proběhlo zákonným způsobem a on nemusí mít o platnosti právního úkonu pochybnosti.
2. Kdyby přesto, že zákonné podmínky splněny nebyly, starosta podobnou doložku podepsal, jde o jasný důkaz v rovině trestněprávní (skutková podstata úmyslného zneužití pravomoci veřejného činitele, popř. dalších).
3. Evidenční charakter - z listiny bude vždy hned patrné, kdy a kdo právní úkon obce schválil, usnadní to dohledávání v zápisech příslušných orgánů apod.
4. Jde o další předpoklad ochrany obcí před neuváženými kroky starostů, jichž jsme v minulých letech byli často svědky.

### Jak mají doložky znít?

Existuje v podstatě několik základních variant, které se mohou podle potřeby doplnit či obměnit. Podstatné je, aby obsahovaly vždy všechny údaje podstatné pro platnost z pohledu schvalovacího procesu v obci.

### Vzorová znění doložek podle § 41 zákona o obcích

#### a) Prodej nemovitosti

"Záměr obce prodat předmětnou nemovitost byl řádně zveřejněn na úřední desce obce od \_\_\_\_ do \_\_\_\_ . Prodej nemovitosti za podmínek uvedených v této smlouvě byl schválen zastupitelstvem obce dne \_\_\_\_\_, usnesení číslo \_\_\_\_\_ nadpoloviční většinou hlasů všech členů zastupitelstva obce."

#### **b) Pronájem nemovitosti**

"Záměr obce pronajmout předmětnou nemovitost byl řádně zveřejněn na úřední desce obce od \_\_\_\_ do \_\_\_\_ . Pronájem nemovitosti za podmínek uvedených v této smlouvě byl schválen radou obce dne \_\_\_\_\_, usnesení číslo \_\_\_\_\_ nadpoloviční většinou hlasů všech členů rady obce."

#### **c) Smlouva o dílo na základě veřejné soutěže**

"Tato smlouva o dílo byla schválena radou obce dne \_\_\_\_\_ číslo usnesení \_\_\_\_\_ nadpoloviční většinou hlasů členů rady obce, a to na základě radou obce řádně vyhlášené a vyhodnocené veřejné soutěže podle zákona o zadávání veřejných zakázek."

#### **nebo**

"Tato smlouva o dílo byla schválena, na základě vyhrazení si věci do rozhodování zastupitelstva, zastupitelstvem obce dne \_\_\_\_\_ číslo usnesení \_\_\_\_\_ nadpoloviční většinou hlasů členů zastupitelstva obce, a to na základě řádně vyhlášené a vyhodnocené veřejné soutěže podle zákona o zadávání veřejných zakázek."

Podle tohoto **modelu** lze v podstatě připojit ke každé listině příslušnou doložku. Z ní musí být patrné:

1. Kdo, kdy a jak právní úkon schválil
2. Zdali jsou splněny jiné podmínky právního úkonu (zveřejnění, proběhla veřejná soutěž apod.)

Doložka se píše **před** příslušné podpisy v listině, lze přijmout i připojení doložky za podpisy, ovšem pak musí být podpis starosty ještě za touto doložkou.

#### **Možné situace**

##### **1. Právní úkon obce byl řádně schválen, vše je v usneseních řádně zachyceno, ale ve smlouvě není doložka.**

Přestože jde o smlouvu, která nemá všechny náležitosti dle zákona o obcích, nepůjde o neplatnost, ale formální odstranitelný nedostatek. Pozor na využití tohoto nedostatku protistranou v případě sporu - zde je pak každá záminka dobrá. U soudu by patrně neobstála, nicméně s tímto argumentem může věc protahovat a komplikovat.

##### **2. Právní úkon obce byl řádně projednán a schválen, písemné zachycení tohoto aktu je nedostatečné, doložka ve smlouvě schází.**

Zde se může obec dostat v případě pochybností do stavu důkazní nouze, a riskuje neplatnost právního úkonu (nebude čím prokázat řádný průběh schvalovacího procesu, popř. splnění jiných náležitostí, v neposlední řadě se může starosta dostat do problémů, že něco podobného podepsal) .

##### **3. Právní úkon obce nebyl řádně projednán a schválen, doložka však je ve smlouvě uvedena.**

S ohledem na § 103, odst.1) půjde o právní úkon absolutně neplatný. Patrně bude naplněna i skutková podstata trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele ze strany představitele obce, který tuto smlouvu podepsal.

#### **Závěr**

Nejrozumnějším přístupem obce proto bude respektovat právní úpravu, dbát na obsah smluv včetně uvedeného § 41, a vyvarovat se tak možných problémů v budoucnu. Je rovněž vhodné stanovit standardní texty doložek v obci, aby byly užívány podle stejného modelu pro

totožné případy. Přispěje se tím k transparentnosti smluvních vztahů v obci a posílení důvěry ve výkon samosprávy.

## **ZÁKON O ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

### **A. Obce a města jako zadavatelé veřejných zakázek**



Zákon o zadávání veřejných zakázek, tedy zákon číslo 199/1994 Sb. v platném znění, je založen na dvou základních principech. Prvním je **princip transparentnosti** zadávání veřejné zakázky (jeho naplnění v praxi zajišťuje písemná forma nabídek, povinnost publikační atd.), **druhým je princip rovného přístupu všech uchazečů** k zadávání veřejné zakázky (zákaz zvýhodnění některého z uchazečů, každý zájemce může podat jen jednu nabídku apod.). Tyto principy jsou povinni respektovat dle znění zákona všichni zadavatelé veřejných zakázek. Mezi nimi však mají zvláštní postavení obce a města – to proto, že obec jako zadavatel ani uchazeč o veřejnou zakázku nevystačí pouze se znalostí zákona o zadávání veřejných zakázek.

Úvodem je třeba uvést základní – **i v případě, že ve vztahu k obci jako zadavateli splní uchazeč všechny náležitosti dle zákona o zadávání veřejných zakázek, což samo o sobě není snadné, nemusí držet v závěru v rukou platnou smlouvu.**

A naopak – přestože se jeví, že obec postupovala v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, může uchazeč identifikovat zásadní pochybení, které mu umožní legální cestou veřejnou soutěž po právu zpochybnit.

Sama obec jako zadavatel pak musí mít zájem na tom, aby proces zadání byl bezchybný. K tomu vedená jediná cesta – jak uchazeči o veřejnou zakázku, tak obec jako zadavatel musí vedle sebe postavit zákony dva:

**1. zákon o zadávání veřejných zakázek**

**2. zákon o obcích**

Skloubit jejich znění totiž není v praxi jednoduché. Cílem tohoto článku je upozornit na to základní a dát návod, jak v praxi postupovat, a které náležitosti dobře uhlídat.

### **Co je také veřejnou zakázkou**

Podle § 2, odst.a) zákona o zadávání veřejných zakázek je veřejnou zakázkou úplatná smlouva uzavřená mezi zadavatelem a vybraným uchazečem, jejímž předmětem jsou

- 1. dodávky**
- 2. provedení prací**
- 3. poskytování služeb**

V praxi vznikají dva extrémy. Tyto pojmy jsou vykládány buď velmi široce nebo velmi úzce, často se na některé oblasti zapomene zcela. U obcí je specifický zejména úzký výklad - přitom obce by neměly zapomínat na tyto oblasti:

1. rovněž uzavření smlouvy o úvěru (půjčce) podléhá zákonu o zadávání veřejných zakázek, smlouvy o stálém právním zastoupení rovněž tak, nákup automobilů pro radnici ze rovněž zařadit pod pojem „dodávky“, opravy bytového fondu, zadávají-li se stále stejné firmě, byť po menších částkách, se sčítají, u větších městských úřadů pozor na stálé dodávky kancelářských potřeb, kancelářského nábytku, počítačové techniky, úvěrová smlouva sem spadá též atd.

Zkrátka je velmi málo věcí, na které zákon o zadávání veřejných zakázek ve výše uvedených pojmech nepamatuje.

**Důležitým znakem veřejné zakázky je úplatnost smlouvy.** Vzniká pak otázka, zdali je nutno dělat veřejnou soutěž v případě, že se některý subjekt zaváže dělat pro obec některé práce bezúplatně, i když nikoli neziskově. K takovému případu může dojít – například obec provádí rekultivaci skládky tím, že na ni naváží zeminu a jiný neškodný odpad. Zadá tuto stavbu - rekultivaci firmě, které ji realizuje zdarma, ovšem za ukládání odpadu vybírá od třetích osob nemalé finanční prostředky. Podle dikce zákona však není smlouva mezi firmou a obcí úplatná, a nepodléhá tedy zákonu o zadávání veřejných zakázek –obec firmě totiž nic neplatí, naopak dostává realizaci díla zdarma.

### **Kdo je zadavatelem**

Podle § 2, odst. b) je zadavatelem mimo jiných i **územní samosprávný celek**. Územně samosprávným celkem je dnes obec nebo kraj. V případě obce však nevystačíme pouze s tím, že konstatujeme, že zadavatelem je obec. Musíme určit, **kdo je za obec – zadavatele oprávněn rozhodovat a závazně jednat**.

## 1. **zadání veřejné zakázky**

Jedná se o první oblast, v níž se může dostat zákon o zadávání veřejných zakázek do střetu se zákonem o obcích.

Zákon o zadávání veřejných zakázek říká mimo jiné v § 4, odst.2 toto: „*Před vyhlášením obchodní veřejné soutěže ... nesmí být podmínky soutěže uveřejněny jiným způsobem a žádným jiným osobám nesmí být sdělen jejich obsah.*“ (rozuměj než zveřejněním v *Obchodním věstníku*)

Jde o jeden z hlavních principů rovných podmínek pro účastníky soutěže. S tím máme **v kolizi hned několik ustanovení zákona o obcích**, a to ta, která říkají, že

1. zasedání zastupitelstva jsou veřejná
2. zápis ze zasedání zastupitelstva je též veřejný a občan má právo jednak do něj dle zákona o obcích nahlížet, dle zákona o svobodném přístupu k informacím má právo dokonce na jeho fotokopie
3. zápis ze zasedání rady obce je veřejný a platí pro něj totéž co pro zápis ze zastupitelstva

**Uvědomíme-li si současně, že:**

1. některá rozhodnutí o vyhlášení veřejné soutěže včetně schválení zadávacích podmínek může učinít výhradně zastupitelstvo (přijetí úvěru)
2. ostatní minimálně rada obce

musíme dojít k tomu, že obec by nemohla při dodržení zákona o obcích vyhlásit veřejnou obchodní soutěž, aby současně neporušila zákona o zadávání veřejných zakázek v části publikování v *Obchodním věstníku*. Proč? Protože by zákonitě zveřejnila nebo zpřístupnila veřejnosti podmínky soutěže.

**Jak to lze vyřešit v praxi?**

Musíme vyjít z toho, že vůči zákonu o obcích je v tomto případě zákon o zadávání veřejných zakázek **zákonem speciálním**. Zákaz publicity před uveřejněním v *Obchodním věstníku* je nutno respektovat. To lze zajistit více způsoby, např. aby dokument o schválení zadávacích podmínek byl v případě rady obce veden zvlášť po schválení v zalepené obálce jako příloha zápisu. Totéž lze použít u zastupitelstva, kdy ovšem ještě k tomu musíme čelit jeho povinné veřejnosti. V našem případě je věc možno vyřešit tak, že zastupitelé prodiskutují podmínky na pracovní poradě, a veřejně se provede akt hlasování, přičemž text, o němž zastupitelé hlasují, budou mít pouze písemně. Je to jeden z mála případů zákona o obcích, který řeší praxe svépomocí, protože právní úprava schází.

**V každém případě je však třeba se vyvarovat těchto situací:**

1. zadávací podmínky neschválí k tomu příslušný orgán obce (minimálně rada, u vybraných případů zastupitelstvo – podle své pravomoci)
2. schválení zadávacích podmínek se neobjeví v zápise z jednání těchto orgánů, byť jen formulací „*Rada obce (zastupitelstvo obce) schválilo zadávací podmínky pro veřejnou soutěž..., jejichž text je uveden v zalepené obálce jako příloha zápisu s podpisem obou ověřovatelů zápisu.*“
3. Zastupitelstvo projedná zadávací podmínky na „neveřeném“ zasedání. Žádné takové neexistuje a není schopno se tedy ani o ničem rozhodnout
4. Zadávací podmínky se objeví v plném znění v zápise z jednání rady nebo zastupitelstva, a tím dojde k porušení zákona o zadávání veřejných zakázek

**Kdo schvaluje za obec podmínky soutěže?**

Zákon o obcích nepřiděluje schvalování podmínek veřejných soutěží žádnému orgánu obce. To, co zákon žádnému orgánu obce nesvěřuje, náleží do rozhodovací pravomoci rady města, nebo si může rozhodování vyhradit zastupitelstvo. Navíc je zde ještě ustanovení, které dává starostovi obce právo pozastavit rozhodnutí rady obce, a přenést rozhodnutí na zastupitelstvo. K problému veřejnosti viz výše.

#### **Člen zastupitelstva obce může vědět, ale nemůže se účastnit**

Je však zapotřebí současně zdůraznit, že **třetí osobou, před kterou je nutné tajit podmínky soutěže, není rozhodně člen zastupitelstva**. Požádá-li radu obce, aby ho se schválenými podmínkami seznámila, musí tak rada učinit. Ale pozor na účast zastupitelů jako podnikatelů nebo společníků jiných subjektů v soutěži - jsou-li s podmínkami soutěže seznámeni předem, nemohou se jí pak už v žádném případě zúčastnit.

#### **Obec jako zřizovatel (zakladatel) právnické osoby**

Zadává-li obec veřejnou zakázku, mnoho pochybností o tom, zdali musí či nemusí jednat podle zákona o zadávání veřejných zakázek, nevzniká. Až na výjimky, taxativně jmenované zákonem, se musí zákonu o zadávání veřejných zakázek podřídit jako každý veřejnoprávní subjekt. Pochybnosti vznikají však v okamžiku, kdy hodláme aplikovat §1, odst.2, písm. d) novelizovaného zákona o zadávání veřejných zakázek (dále jen "zákon"). Toto ustanovení říká:

*Tento zákon se nevztahuje na plnění veřejné zakázky, které poskytuje v celém rozsahu právnická osoba zřízená za tím účelem zadávajícím ministerstvem, jiným správním úřadem nebo územním samosprávným celkem.*

Právníckými osobami, zřízenými za tím účelem, tedy za účelem plnění určité veřejné zakázky, může být společnost s ručením omezeným, příspěvková organizace, rozpočtová organizace, akciová společnost, družstvo.

Zákon je patrně nutné chápat tak, že **má-li obec zřízenou právnickou osobu, a to za účelem plnění určitých veřejných zakázek, nepostupuje při zadávání těchto zakázek podle zákona, ale zadá je přímo**. To, co zní poměrně logicky, může bez bližšího určení způsobit v praxi výkladový chaos.

Lze již předem odhadnout, kolem čeho budou v obecních orgánech největší polemiky:

- **co to je "právnická osoba zřízená za účelem plnění veřejné zakázky"** - jsou to pouze právnické osoby typu technické služby, teplárny, správy bytových fondů apod., sloužící v podstatě výhradně pro veřejné služby, obslužné činnosti atd., nebo si může obec založit i vlastní stavební podnik a zadávat mu obecní zakázky přímo?
- **bude moci tato právnická osoba vyvíjet činnost i pro jiné subjekty než obec?**
- **může tuto právnickou osobu zřídit obec sice za účelem plnění veřejné zakázky, ale společně s jinou právnickou nebo fyzickou osobou?**

Z uvedených otázek, které již v praxi zaznívají, neboť obce se na novelu připravují a ujasňují si své postoje k jednotlivým změnám, jednoznačně vyplývá, **jaký prostor dává zákon k obcházení sebe sama**. Sice všichni vnímáme jako logické fungování určité obdoby technických služeb, jako velmi sporné by pak bylo možné charakterizovat městský stavební podnik, ovšem oba dva tyto subjekty jde podřadit pod citované ustanovení a tomuto chování obcí v podstatě nelze nic vytknout.

Toto ustanovení komentují různě i komentáře-to svědčí o nedokonalé formulaci tohoto pravidla, jež vyjímá podstatný okruh činností z režimu klasických veřejných

zakázek. V této části zákona o zadávání veřejných zakázek se podle mého názoru může praxe dostat do situace, kdy budeme zvažovat, **zdali citované ustanovení, dovedeno do stadia "zneužití", nevede k porušování pravidel hospodářské soutěže obecně, a to zejména z hlediska principu rovnosti.** Obec má v soukromoprávních vztazích stejné postavení jako kterýkoli jiný subjekt, a představíme-li si hypoteticky, že si obec založí s.r.o. pro realizaci staveb (např. střešní nadstavby), a bude jí automaticky zadávat tyto de facto veřejné zakázky, aniž je s odkazem na §1, odst.2, písm. d) zákona bude chápat jako veřejné zakázky, přestože jsou hrazeny obcí z rozpočtu, nebude to v pořádku. A půjdeme-li ještě dál, a představíme-li si, že obec zadá této právnické osobě výstavbu určitého celku, a tato právnická osoba pak formou subdodávek zadá tuto stavbu dál, máme zde elegantní způsob, jak zákon o zadávání veřejných zakázek úspěšně obejít. I v opačném případě, když obec sice bude postupovat podle zákona o zadávání veřejných zakázek, ale sama se tohoto výběrového řízení bude účastnit prostřednictvím právnické osoby, kterou zřídila (založila), není rozhodne ve stejném postavení, protože má informace, které druhý nemá. To je ovšem příliš absurdní příklad.

Na druhé straně však stojí rovnost obcí v jiném světle - **obec je samostatný subjekt, a kdo by jí mohl zabránit podnikat?** Proti tomu můžeme postavit pouze jeden argument, podle mého názoru silnější než všechny ostatní - **obec nehospodář se soukromým majetkem, ale s majetkem "veřejnoprávním", a jako taková by měla být podrobena mnohem přísnějším, a někdy i omezujícím opatřením.** Zákonodárce to použil například v zákoně o obcích, když stanovil, že obec nemůže prodat majetek jen tak - záměr musí být zveřejněn, aby občané mohli reagovat, a to dokonce pod sankcí neplatnosti právního úkonu v případě porušení tohoto ustanovení.

Z toho je zřejmé, že v případě citovaného sporného znění zákona o zadávání veřejných zakázek nic nebrání použít podobný "omezující" mechanismus.

### **Hodnocení nabídek**

I hodnocení nabídek má u obcí své nuance, na které je třeba dát si pozor.

#### **a) Komise pro otvírání obálek**

To jmenuje ten, kdo rozhodoval o zadání (zastupitelstvo, rada, starosta). Jinak se práce této komise řídí zákonem o zadávání veřejných zakázek. Složení komise může být různé – od členů zastupitelstva, rady, pracovníků úřadu, třetích osob.

#### **b) Komise pro posouzení a hodnocení nabídek**

Především je nutno v úvodu zmínit malou absenci zákona o zadávání veřejných zakázek v § 31, odst.1. Pokud není specifikován pojem „odborná způsobilost“, a to alespoň odkazem na jiný zákon, je de facto odborně způsobilým každý, kdo je do komise jmenován. Lze sice předpokládat, že praxe si bude odbornou způsobilost vykládat podle pravidel zdravého úsudku, ale jinak je složení komise nevynutitelné.

Komisi pro posouzení a hodnocení nabídek jmenuje orgán obce, který rozhodoval o zadání, tzn. opět zastupitelstvo, rada nebo starosta v její pravomoci.

#### **c) Smluvní vztah**

Komise postupuje podle zákona o zadávání veřejných zakázek, sestaví pořadí, ale pozor: Schválení příslušné smlouvy s vítězným uchazečem náleží opět výhradně orgánu obce, kterému věc přísluší do pravomoci. Ten se může od hodnocení komise odchýlit, ovšem musí toto odchýlení písemně odůvodnit ve svém usnesení.

### Jak tedy poznáme, že zákon o obcích byl v tom základním dodržen?

Rekapitulujme:

1. **Zadávací podmínky** musí schválit příslušný orgán obce. To musí být zakotveno v zápise z jednání tohoto orgánu, ovšem při respektování pravidel zveřejnění nejdříve v Obchodním věstníku.
2. **Složení komise** pro otevírání obálek a komise pro posouzení a hodnocení nabídek musí též schválit příslušný orgán obce. Složení komise musí být zakotveno v zápise zjednání příslušného orgánu, tento zápis je veřejný.
3. **Smluvní vztah s vítězným uchazečem** musí též schválit příslušný orgán obce. Může se přitom odchýlit od závěrů komise, ale toto odchýlení musí písemně odůvodnit. Obojí musí být opět součástí zápisu z jednání tohoto orgánu obce.
4. Na smlouvě by měla být v závěru uvedena **schvalovací doložka dle § 41** zákona o obcích, která uvádí kým a kdy byla smlouva schválena.
5. **V záhlaví smlouvy** musí být uvedeno „Obec...“ nikoli „Obecní úřad“ – smlouva by byla neplatná, protože obecní úřad není subjektem.
6. Smlouvu **musí podepsat starosta obce**, podepisuje-li někdo jiný musí být k tomu výslovně zmocněn orgánem obce, který rozhodoval jako zadavatel.

## SVOBODNÝ PŘÍSTUP K INFORMACÍM

Když byl přijat zákon o svobodném přístupu k informacím, tedy zákon číslo 106/1999 Sb., jednalo se o velmi zásadní krok. Zákon nabyl účinnosti k 1. lednu 2000, a v prvních měsících byl přijímán ze strany obcí i státní správy se značným odporem. Dnes, kdy za sebou máme první rozsudky, které podpořily práva na informace v tom nejširším slova smyslu, je situace přece jen poněkud jiná. Obce, kraje i státní orgány si začínají zvykat na to, že

**co zákon přímo nezakazuje zveřejnit, je prostě veřejné.**

Definitivně tedy zapadla opačná teorie, která tvrdila, že když mi zákon nepřikazuje to občanovi sdělit, tak mu to prostě nesdělím.

**Občan má dnes tedy právo dozvědět se tedy vše, co není označeno za utajované. A těch utajovaných věcí je velmi málo.**

Zákon o svobodném přístupu by si zasloužil vlastní publikaci, a ztěžjí jej rozebrat na tak malém prostoru. Uvedu tedy to základní, co je důležité pro obce, a co by měli zastupitelé znát.

### **a) obec je povinným subjektem**

Obec tedy musí podle zákona 106 poskytovat informace

### **b) lhůta k poskytnutí informace je 15 dnů**

- c) **není-li informace poskytnuta**, občan se může odvolat k radě obce, event. ke starostovi obce, není-li rada zřízena

- d) **je-li odvolání vyhověno**, občan informaci dostane a proces končí
- e) **není-li odvolání vyhověno**, občan má právo obrátit se na krajský soud

Co vše je například veřejné:

- zápisy z jednání orgánů obce
- všechny smlouvy uzavřené obcí včetně nájemních, o dílo aj.
- mimořádné odměny vedoucích odborů, starosty
- plat starosty, místostarosty
- výdaje obce (fotokopie faktur apod.)

V případě, že zastupitelé chtějí mít větší přehled o této problematice, existuje aktivní webová stránka [www.ostosest.cz](http://www.ostosest.cz), na níž najdou nejen zajímavé soudní případy, ale též odpovědnu na otázky a jiné.

## HOSPODAŘENÍ OBCE

Pojem hospodaření obce je velmi široký. Proto se budeme věnovat těmto nejpodstatnějším oblastem:

- **Základní právní úprava**
- **Dispozice s majetkem – prodej, pronájem**

### Základní právní úprava

**A. Základní pravidla pro hospodaření s majetkem obce, která stanovuje zákon:**

**1) Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti.**

Bohužel jde pouze o deklaratorní ustanovení, tzn. právně nevynutitelné. Dnešní právní úprava nezná mechanismus, který by zabránil obci zacházet s majetkem nehospodárně. Obec může prodat pod cenou, pronajmout nevýhodně apod., a není kdo by jí v tom zabránil. Přesto není toto ustanovení bezúčelné – zastupitelé by se jej měli držet už proto, že porušení zakládá odpovědnost politickou, ovlivňuje veřejné mínění, a to není zase tak málo.

**2) Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.**

V tomto ustanovení je zakotven nepřímo pokyn – nerozprodávat, nezabavovat, se, ale pečovat a rozvíjet. Opět jde o ustanovení doporučující – bohužel jej řada obcí nedbá.

**3) Obec vede evidenci svého majetku.**

Mít přehled o majetku se zdá sice samozřejmé, ale řada obcí často nevěděla, co jí vlastně patří. Dnes už ve většině obcí tato evidence existuje.

**4) Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. S nepotřebným majetkem obec naloží způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy, pokud zákon o obcích nestanoví jinak.**

Obci se zde říká, že musí s majetkem nakládat tak, jak většinou nakládá každý vlastník. Musí se starat, aby byl majetek pojištěn, aby nebyl devastován, aby budovy nechátraly.

I když jsou uvedena ustanovení nevyhmáhatelná, dávají pravidla, podle kterých by zastupitelé měli rozhodovat v tom kterém konkrétním případě. Minimálně dávají argumentační nástroj – zastupitel, který nesouhlasí s nevýhodným prodejem, se na tato ustanovení zákona může odkázat a poukázat na jejich porušení..

## **B. Omezení dispozičních práv s majetkem a související**

Obec je sice vlastníkem jako každý druhý, ovšem s jednou velkou výjimkou – tento majetek je majetkem veřejným. Proto na hospodaření s ním musí dolehnout přísnější pravidla. U obcí je těch omezujících ustanovení více. Jedním z nich je následující ustanovení:

### **1. Obec nesmí ručit za závazky fyzických osob a právnických osob.**

Z toho jsou tyto výjimky:

- a) závazky vyplývající ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu,
- b) závazky vyplývající ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí
- c) právnické osoby, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát,
- d) právnické osoby, v nichž míra účasti jí samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo krajem nebo státem přesahuje 50 %,
- e) bytová družstva

Právní úkony učiněné v rozporu s tímto ustanovením jsou od počátku neplatné.

Jakou roli hraje stát? Zákon poprvé vyslovil, že: „Stát neručí za hospodaření a závazky obce, pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně.“

### **2. Obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.**

To, co jiný vlastník může, ale nemusí udělat, se obci dává jako příkaz – svůj majetek musí chránit a všechny své nároky uplatňovat.

### **3. Obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.**

Opět jasně daný příkaz – to proto, že obec uplatňuje nároky ve prospěch veřejného majetku.

## **C. Kontrola hospodaření obce – nová právní úprava účinná od 1.1.2003**

### **Odlišný režim podle počtu obyvatel**

- a) **Obec nad 5000 obyvatel**, dá přezkoumat **auditorem** hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok.
- b) **Obec pod 5000 obyvatel**, dá přezkoumat hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok **krajským úřadem nebo auditorem**. Volba záleží na obci. Hospodaření obce přezkoumává krajský úřad v přenesené působnosti.

**Rozhodující pro stanovení počtu obyvatel** v obci, pro potřeby přezkoumání hospodaření obce, je počet obyvatel obce k 1. lednu roku, za který se provádí přezkoumání hospodaření obce.

**V územně členěných statutárních městech** přezkoumává hospodaření městského obvodu nebo městské části magistrát tohoto města. Magistrát přezkoumává hospodaření městského obvodu nebo městské části v přenesené působnosti.

### **Oznamovací povinnost a náklady**

Obec, která dala přezkoumat hospodaření obce auditorem, oznámí neprodleně tuto skutečnost finančnímu úřadu. Náklady na přezkoumání hospodaření obce auditorem uhradí obec ze svých rozpočtových prostředků.



## Sankce

Jestliže obec nepožádá o přezkoumání svého hospodaření do 31. ledna, může jí finanční úřad uložit **pokutu do výše 100 000 Kč** ve správním řízení a zabezpečí provedení přezkoumání hospodaření obce auditorem na náklad povinné obce.

Při rozhodování o výši pokuty přihlíží finanční úřad k povaze, závažnosti a následkům jednání a dále k výši příjmů a výdajů rozpočtu obce.

Řízení o uložení pokut podle odstavce lze zahájit nejpozději do 2 let ode dne, do kterého byla obec povinna požádat o přezkoumání svého hospodaření.

Výnos pokut je příjmem státního rozpočtu.

Zákonodárce klade tak vysoký důraz na přezkoumání hospodaření obce, že stanovuje vysoké sankce pro případ, že obec bude nečinná. Bude tedy ve vlastním zájmu obce, aby si přezkoumání zajistila. Odpovědný za splnění této zákonné povinnosti je starosta obce.

## Dispozice s majetkem – prodej, pronájem a jiné

Zákon omezuje obec i jako vlastníka nemovitostí. Smyslem je veřejná kontrola těchto dispozic a také rovný přístup občanů v ucházení se o jejich prodej či pronájem.

## Povinnost zveřejnit

Záměr obce **prodat, směnit** nebo **darovat** nemovitý majetek, **pronajmout jej** nebo poskytnout jako **výpůjčku** 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 úkon od počátku neplatný. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru (tj. katastrální předpisy).

Text vychází vstřícně praktickým zkušenostem, kdy obce záměry nezveřejňovaly, a pokud, tak nekvalitně. Zákon nyní jasně stanovuje několik věcí:

- Jaký záměr se zveřejňuje
- Jak dlouho nejméně
- Že to musí být před projednáváním v orgánech obce
- Nemovitost musí být označena podle katastrálních zákonů
- Pokud to tak nebude, úkon je neplatný, což je velmi tvrdý následek pro obě smluvní strany

## Cena

Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.

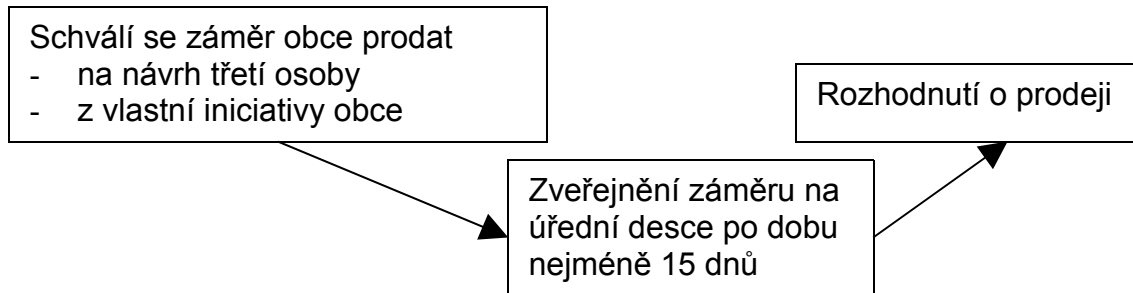
Cena v místě a čase obvyklá není takovou jen proto, že to zastupitelé ve svém rozhodnutí konstatují. Buď musí jít o cenu tak notoricky známou (například v případě prodeje bytů to většinou lze), nebo je nutné se opřít o názor znalce (nemusí jít vždy o znalecký posudek). V případě, že se zastupitelé rozhodnou jinak, musí říci proč – například „pro havarijní stav budovy“, nebo „v zájmu podpory podnikatelského záměru“, „v rámci podpory kultury“, „z charitativních důvodů“, „ze sociálních důvodů“, a tento důvod by měl v očích veřejnosti obstát.

## Výjimky z povinnosti zveřejnit

Zveřejnění není podmínkou v těchto případech:

- jde-li o pronájem bytů
  - hrobových míst
  - pronájem nebo o výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů
  - jde-li o pronájem nebo výpůjčku právnické osobě zřízené obcí
- Pozor – i zde platí jinak povinnost rozhodnout k tomu oprávněným orgánem obce.

## Schéma postupu při prodeji nemovitosti



## Co by měl obsahovat „záměr“

Zákon neříká, co má obsahovat zveřejnění na úřední desce. Minimálně by to mělo být toto:

- které nemovitosti se záměr týká (dle katastrálních údajů)
- vhodné je přiblížit nemovitost místním označením
- datum zveřejnění záměru na úřední desce
- do kdy se mají podávat nabídky
- minimální cena (nemusí se uvádět)
- jiné podmínky prodeje (pronájmu, apod.)

Nezapomeňme, že od zveřejněných podmínek se pak nelze odchýlit.

## Jak rozhodovat

Ideální je rozhodovat v pořadí – tedy v případě více nabídek rozhodnout o jejich pořadí, protože v případě, že neuzavře smlouvu první uchazeč, můžeme uzavřít smlouvu s uchazečem druhým. V opačném případě musíme opakovat výběrové řízení. Nemusí též dojít k výběru žádného z uchazečů.

## Uzavírání smluvních vztahů Krizové scénáře

Základní poznámka v úvodu – obec v případě uzavírání smluvních závazků nevystačí jen se zákonem o obcích. Pro uzavírání smluvních závazků obcí jsou ze zákona o obcích podstatná ustanovení zakotvující samostatnost obce, působnost orgánů obce a některé doplňující paragrafy.

Jinak má obec stejné postavení jako kterýkoli jiný subjekt, který uzavírá smlouvy. To mimo jiné znamená, že nikdo nemůže obec k uzavření jakékoli smlouvy jakkoli nutit, tedy obec má stejnou smluvní volnost jako kdokoli jiný. Protože je však obec přece jen právnická osoba poněkud odlišná od např. obchodní společnosti (odlišnost je dána tím, že obec není osobou soukromého, ale veřejného práva), zákon o obcích ji určitým způsobem ve smluvní volnosti omezuje (viz výše).

## **Určitost a ostatní náležitosti právního úkonu**

Na prvním místě bych připomněla a velmi zdůraznila ustanovení § 37 občanského zákoníku, které říká ve svém odstavci 1, že "**Právní úkon musí být učiněn svobodně a vážně, určitě a srozumitelně, jinak je neplatný**", a dále ustanovení § 34 občanského zákoníku, který říká mimo jiné, že "**Právní úkon je projev vůle...**"

Co to znamená pro praxi obcí?

Uzavírá-li obec smlouvu, musí být v této smlouvě vyjádřen "projev vůle", to znamená musí být z usnesení příslušného orgánu obce zřejmé, že se ROZHODL (pojmy jako "bere na vědomí", "seznámil se s textem smlouvy" apod. nejsou projevem vůle), a nejen to. I v textu smlouvy musí být jasně uvedeno, že "Obec Lhota se DOHODLA se smluvní stranou XY na tomto znění smlouvy." V praxi velmi časté znění smluv v podobě "smluvní strany a potom hned článek I. Předmět smlouvy" nebude patrně v budoucí a částečně již současné soudní praxi postačovat, neboť chybí ono vyjádření, že se smluvní strany na následujícím znění smlouvy dohodly (bude tedy chybět projev vůle).

Naváží-li hned na citovaný § 37 a určitost projevu vůle, je nutné zdůraznit, že příslušný orgán obce musí rozhodnout o **celém obsahu smlouvy**, budeme-li méně přísní tak alespoň, a to již bezvýjimečně, o **podstatných náležitostech** tak, jak je formuluje zákon. Nelze považovat za určitý projev vůle obce, když najdeme v usnesení "Obec Lhota schvaluje prodat nemovitost XY panu Novákovi" bez toho, že je tam cena a platební podmínky, označení nemovitosti dle katastru atd. V každém případě však projev vůle nemůže měnit úředník - schválí-li obec prodej nemovitosti s tím, že kupní cena je splatná při podpisu, nemůže úředník, který smlouvu vyhotovuje, do textu zakotvit splátky. Všechny nedostatky mohou mít za následek tak přísné dopady, jako jsou uvedeny v § 39 občanského zákoníku, který upravuje absolutní neplatnost právního úkonu.

## **Smlouva o smlouvě budoucí a smlouvy nepojmenované**

Obec může jako každý jiný subjekt uzavřít smlouvu o budoucí smlouvě. I tuto smlouvu musí schválit příslušný orgán obce, a to se všemi náležitostmi, které by jinak měla smlouva samotná. Obdobně je tomu u smlouvy tzv. nepojmenované (inominátní). Jde o smlouvu, která není jako standardní smluvní vztah samostatně zakotvena v zákoně, a "jméno" jí dávají smluvní strany. Může jít například o "smlouvu o stálém servisu počítačové techniky na obecním úřadě", "smlouvu o zajišťování sekání travnatých ploch" apod. Podobné smlouvy musí schvalovat minimálně obecní rada.

## **Změny a doplňky uzavřených smluvních vztahů**

Změny již uzavřených smluvních závazků, jejich doplnění, anebo ujednání o tom, že část smlouvy bude doplněna v budoucnu, musí být schválena orgánem obce, kterého by se jinak týkala samostatná smlouva. Není možné přijmout praxi, že zastupitelstvo schválí text, obecní rada jej v detailu změní nebo přijme doplněk apod. Obdobně postupujeme při aplikaci obchodního zákoníku a smluv dle něj uzavíraných.

**Obecně lze říci, že obec postupuje zcela shodně jako každý subjekt - ovšem je zase natolik odlišná, že musí velmi dobře zvažovat procesní postupy ve vztahu k zákonu o obcích, neboť dle tohoto zákona rozhodují její orgány a tento zákon stanoví meze jejich smluvní volnosti, například i ve vztahu k procesnímu přijímání návrhů smluv dle § 43 a násl. občanského zákoníku.**

**Tato vyšší náročnost kladená na obce je v pořádku - obec je veřejnoprávní subjekt, a proto i při vystupování jako subjekt práva soukromého musí mít na zřeteli veřejný zájem, resp. zájem svých občanů.**

## OBEC JAKO SMLUVNÍ PARTNER

Uzavírání smluv se stalo pravidelnou součástí života měst a obcí bez ohledu na jejich velikost, počet obyvatel či ekonomickou situaci. Rozdíly jsou pouze v četnosti těchto smluvních vztahů, v jejich obsahu a více či méně standardním obsahu. Pro zastupitele je dobré, aby vnímal při uzavírání smluvních vztahů obcí základní věci – a tyto se snažím v této kapitole přiblížit.

### Řádné označení obce jako účastníka smluvního vztahu

Základním pravidlem pro uzavírání jakéhokoli smluvního vztahu je tedy především požadavek, aby jako smluvní partner byla obec řádně uvedena, a to tímto způsobem:  
Název obce (města)

Zastoupená kým (titul, jméno, příjmení, funkce)

(Poznámka: Některé obce si stanovily systém tzv. dvou podpisů, tzn. že smlouvy za obec podepisují minimálně dva zástupci, nejčastěji starosta a další člen obecní rady, není-li ustaven další člen zastupitelstva. V tom případě uvádíme oba dva zástupce.)

Adresa obecního úřadu:

IČO:

Bankovní spojení:

#### Smluvní partner obce

Druhý účastník nebo účastníci by měli být označeni podobně pečlivě a přesně. Není to zase tak jednoduché, jak by se zdálo. Rozdíly jsou především u právnických a fyzických osob, nejčastěji tedy obchodních společností a živnostníků nebo občanů

#### 1. Fyzická osoba jako občan

Titul, jméno, příjmení

Rodné číslo

Adresa trvalého bydliště

#### 2. Fyzická osoba jako podnikatel

Obchodní jméno:

(Poznámka. Pozor - obchodním jménem fyzické osoby je její jméno a příjmení, nepostačuje tedy uvedení například Firma ABC, když provozovatel je živnostník Jan Novák. Označení tedy musí být: Jan Novák - Firma ABC)

IČO:

DIČ: (je-li plátcem DPH, pokud není, doporučuji uvést "není plátcem DPH")

Sídlo:

Bankovní spojení:

Uvedení, zdali je zapsán v Obchodním rejstříku či nikoli, pokud ano, údaje o zápisu.

Jako přílohu smlouvy pak doporučuji přiložit kopii živnostenského oprávnění, popř. výpis z obchodního rejstříku, je-li tam živnostník zapsán, pro ověření uváděných skutečností.

#### Poznámka k fyzickým osobám:

V případě zásadnějších záležitostí, a to i tehdy, nevyplývá-li to ze zákona, doporučuji zajímat se o rodinné poměry této osoby, zejména o fakt, zdali je ženatý či vdaná a zdali mají s druhým manželem společný majetek (dnes společné jmění manželů). Má to širší význam, zejména u nemovitého majetku (viz. dále), může to mít vliv i na určitou osobní záruku plnění, možné náhrady škody v případě jejich způsobení obci apod.

#### 3. Právnická osoba

Název: (Nejčastěji to bývá název, který je uveden v Obchodním rejstříku, popř. jiném rejstříku)

Právní forma: (zdali jde o s.r.o., a.s., v.o.s., nadaci, fond atd.)

Statutární zástupce: (Titul, jméno, příjmení, funkce - např. jednatel)

IČO:

DIČ: (je-li plátcem DPH, pokud není, doporučuji uvést "není plátcem DPH")

Sídlo:

Bankovní spojení:

Údaje z Obchodního nebo jiného rejstříku

Jako přílohu pak doporučuji chtít výpis z Obchodního rejstříku, popř. jiného rejstříku, pro ověření uvedených skutečností, navíc se z tohoto výpisu dozví obec další podstatné náležitosti o právnické osobě, například v případě dvou jednatelů zdali může jeden jednat samostatně nebo musí podepsat oba apod.

**Vždy si obec musí dát pozor, aby za smluvního partnera jednala osoba k tomu oprávněná buď jako statutární zástupce, anebo na základě plné moci statutárním zástupcem udělené.**

### **.Kdo má smlouvu připravovat**

Smlouvu, pokud to není opakovaná standardní smlouva např. o nájmu bytu (ale i zde se dá mnohé vymyslet a zlepšit), by měl vždy sepsat právník. Obec je ve výhodnějším "vyjednávacím" postavení, když je to ona, kdo text smlouvy pro jednání připraví. Orgány obce **by nikdy** neměly bez dalšího podepsat smlouvu předloženou protistranou, i kdyby se jim jevila jako výhodná. Vždy je v zájmu obce zkonzultovat text smlouvy ze svým právníkem, nebo alespoň s nezávislým právníkem. Někdy totiž rozhodují o výhodnosti či nevýhodnosti zdánlivé maličkosti, které laik nepostřehne.

Když druhá smluvní strana předloží svůj návrh smlouvy, je také jistě možné tento návrh projednat a připomínkovat - a obzvláště v tomto případě považují za nezbytnou přítomnost právníka, stejně tak v případě, kdy druhá smluvní strana předloží tzv. protinávrh, tedy vlastní text smlouvy proti textu navrženému obcí.

### **Základní podoba každé smlouvy**

Tak jako jiné oblasti i smlouvy nabírají postupně svou specifickou podobu - mám teď na mysli jejich písemné zachycení. Podobu některých smluv stanovuje přesně zákon (převody nemovitostí), některé zákon specifikuje toliko co do podstatných náležitostí, někde nestanoví ani písemnou formu. Přesto lze pro obce uvést základní pravidla i pro případy, kdy vodítkem není sám zákon:

**1. Každá smlouva uzavíraná obcí by měla být jednoznačně písemná.**

**2. Je-li text vyhotoven na více listech, přičemž smlouva se podepisuje na posledním z nich, doporučuji listy svázat a konce provázků na zadní list přelepit papírovou páskou, nebo přelepit papírovou páskou přes sešitý levý horní okraj. Přes tuto papírovou pásku je možné dát razítko a připojit podpis - a všechny listy bez možnosti výměny jsou potvrzeny. Druhou možností je podpis na každé stránce.**

Smlouva na více listech sešitá v levém horním rohu sešivačkou a podepsané jen na posledním listě neskýtá potřebnou jistotu v tom, že text smlouvy na nepodepsaných listech nebude vyměněn či zpochybněn. Jedná se zejména o rozsáhlejší smlouvy o dílo apod.

**3. Text smlouvy by měl být graficky proveden tak, aby byl přehledný.** Z vlastní zkušenosti vím, jak je praktické na první list (titulní) uvést výrazně smluvní strany a ještě výrazněji předmět smlouvy, tedy většinou článek první. Dobrá orientace v textu smlouvy usnadňuje práci s touto smlouvou, a naopak- hustý nepřehledný text odrazuje už při prvním nahlédnutí.

### **Omezení rizika při uzavírání smluvních vztahů**

Přes všechno řečené musím zdůraznit - nemůžeme nikdy zcela odstranit rizika vyplývající z uzavíraných smluvních vztahů mezi obcí a dalšími subjekty, protože nemůžeme nikdy jednoduchým způsobem odlišit partnera seriózního od těch druhých. Je však docela dobře možné riziko snížit až na nezbytné minimum. To je možné tehdy, když k uzavírání jakéhokoli smluvního vztahu přistupují orgány obce odpovědně. Co znamená odpovědný přístup?

#### **a/ od každého z podnikatelských subjektů vyžadujeme úplnou identifikaci**

Co mám na mysli "úplnou" identifikací? Každý podnikatelský subjekt, s nímž má obec uzavřít jakýkoli smluvní vztahy, by měl předložit

- aktuální listiny, které dokládají jeho existenci
- listiny, které dokládají, že je oprávněn podnikat v předmětném oboru
- zdali je řádně registrován u finančního úřadu
- jeho bankovní spojení
- úplné nacionále osob oprávněných jednat jeho jménem (pokud není uvedena v jiné listině, tak je nutné vyžádat si plnou moc s úředně ověřenými podpisy)
- vždy je nezbytné znát právní formu

#### **b/ vyžadujeme bližší informace o firmě**

Bližšími informacemi o firmě mám na mysli například (podle toho, jakou smlouvu a v jakém rozsahu chceme s partnerem uzavřít):

- počet zaměstnanců, popř. spolupracovníků
- roční obrát
- působení v daném regionu
- potvrzení o splnění všech povinností vůči správci daně (finančnímu úřadu)
- ptejme se na materiální zajištění firmy (prostory, v nichž působí, vybavení apod.)
- jiné aktivity společníků, působení v jiných firmách
- reference (jaké zakázky již dělali, kde již působili apod.)

#### **c/ přítomnost osoby s právním vzděláním, v případě nutnosti také ekonoma a daňového poradce**

Když už nic jiného, tak tito odborníci jsou schopni řádně formulovat ustanovení smlouvy tak, aby vyjadřovala vůli obce, aby obec chránila před možným porušením smlouvy anebo ošetřila možné eventuality v budoucnu, které mohou nastat, a které v době uzavření smlouvy nelze předpokládat.

#### **d/ podpůrné signály**

Nejen uvedená fakta nám slouží jako vodítko - jsou tu i další detaily, které mohou rozhodování zastupitelů usnadnit, respektive které pomohou obci v orientaci, pokud váhá.

- o mnohém svědčí **sídlo** (jedna zakouřená kancelář patrně nevzbudí přílišnou důvěru)
- za projev maximální otevřenosti je nutno považovat poskytnutí **údajů z bankovního konta** (poslední hotovost, poslední příjmy a výdaje ve výpise z peněžního ústavu)
- zdráhání se uvést **reference** je nedůvěryhodné - za svou práci by se smluvní partner neměl stydět (sympatičtější je přiznání, že toto je první větší zakázka, pro kterou hodlá zájemce udělat maximum)
- ptejme se na **odbornost společníků právnických osob**, popř. živnostníka (ta nemusí přímo souviset s podnikatelskou činností, a není to ani na závadu, ale má-li lékař stavební firmu nebo stavař marketingovou společnost, není to běžné a je nutné se ptát o pokrytí odborníky)
- požadavek **přemrštěných zálohových plateb** je rovněž signálem, např. o nepříliš dobré finanční situaci firmy (zálohové platby jsou sice dnes běžné, jde jen o jejich výši)

- je dobré mít několik dotazů, kterými zjistíme **informovanost o zakázce**, o kterou se zájemce uchází (někdy se firmy z nouze hlásí na cokoli, aniž ví, o co vlastně jde, a doufají, že to nějak dopadne)
- ptejte se **věcně** (uvádí-li zájemce o koupi nemovitosti, že v ní zahájí provoz kadeřnictví, ptejte se živnostenský list, uvádí-li, že ji celou zrekonstruuje, ptejte se na finanční krytí apod.)

### **Nebezpečí v řadách členů obecních orgánů - tzv. lidský faktor**

Nikdo není neovlivnitelný - to by měli mít všichni členové obecních orgánů na paměti. Přesto nechci radit "nevěřte nikomu", ale spíše "**důvěřuj, ale prověřuj**". Pokud někdo z členů obecního orgánu někoho velmi protěžuje, důvody mohou být různé - od nevinného fandovství až po osobní zájem, úplatek, příslib zaměstnání, anebo někdy přímo účasti na podnikání uchazeče. Osobní zainteresovanost sama o sobě nemusí být důvodem k odmítnutí, ale nesmí ovlivňovat rozhodování, a měla by být v rámci etiky v každém případě prezentována předem.

**Odstranit nebezpečí vyplývající z lidského článku nejde. Jde ovšem závčas vyjádřit jasné stanovisko, že obec se rozloučí s úředníky, kteří nebudou v tomto smyslu loajální a nebudou hájit zájmy obce, a že obecní orgány nepřistoupí na "hru" kolotoče úplatků a protislužeb.**

Z výše uvedeným souvisí ještě otázka **lobování**. Osobně zastávám názor, že proti lobování v tom pravém slova smyslu, tedy proti snaze ovlivnit záležitost ve svůj prospěch cestou osobních kontaktů a přesvědčování v rámci otevřených lobbistických skupin, nelze nic namítat. Existují všude ve světě a nelze lidem bránit v realizaci taktiky, diplomacie a osobní invence. Nelze si však plést lobování s uplácením, protislužbami, zastrahováním zastupitelů, uváděním je v omyl apod. I **lobování má svá nepsaná pravidla**, která je třeba naučit se ctít. Starosta ani žádný jiný zastupitel se tedy nezpronevěří své objektivitě, bude-li s lobistickými skupinami komunikovat, nechá-li si od nich předem vysvětlit jejich pohled, zavítá-li do jejich podniku, eventuálně vyzkouší jejich výrobek - ovšem za předpokladu, že tím na sebe nepřijímá žádný závazek ve vztahu ke svému hlasování.

### **Iniciativa obce je důležitá pro kvalitu smluvních vztahů**

Obec se může ocitnout ve dvojitěm postavení - buď sama text smlouvy vyhotovuje a předkládá druhé straně, anebo je jí text smlouvy nabídnut (zejména v rámci výběrových řízení) a ona jej posuzuje. V obou případech je důležité, aby obec nešla "cestou nejmenšího odporu", jinými slovy aby si práci zbytečně neusnadňovala.

Iniciativa obce může mít tyto podoby:

#### **a/ tam, kde je to možné, navrhuje text smlouvy obec**

Ten, kdo navrhuje text smlouvy, je ve výhodnějším postavení v tom, že sám formuluje své představy, a snadno rozpozná záměr druhé strany, když ta navrhuje změnu toho kterého ustanovení. Práci, kterou obec má s přípravou smlouvy, se jí vrátí v připomínkovém řízení, kdy se orientuje pak velmi rychle, a navíc podstatná část návrhového textu zůstává většinou zachována - smluvní partneři obcí většinou přání obce respektují.

#### **b/ obec si své závazky hlídá**

Obec by měla mít přehled o svých aktuálních smluvních závazcích, hlídat lhůty plnění a jiné související otázky. Obec by měla vést kvalitní agendu ke každé smlouvě, využívat pro evidenci výpočetní techniky.

### **c/ pro kvalitní text smlouvy obec raději vyčká a uskuteční více jednání**

Spěch v tomto případě není na místě a vyplatí se vytvořit si na uzavření smlouvy čas. Ušetříme čas v budoucnu, kdyby vznikly problémy z nekvalitních smluv.

### **d/ účast protistrany a úředníků na jednání zastupitelstva**

Aby smluvní partner mohl hned reagovat na diskuzi zastupitelů, je vhodná účast obou na jednání.

## **Schválení všech důležitých náležitostí smlouvy**

Záměrně nepíši podstatných, přestože schválení podstatných náležitostí by podle zákona stačilo (bohužel ani ty často zastupitelé neschvalují). Pokud uvádím, že zastupitelstvo by mělo schválit **důležité** náležitosti smlouvy, mám tím na mysli **všechno, co v daném případě považují zastupitelé za podstatné, zásadní**. Pro názornost uvedu základní typy nejčastěji uzavíraných smluv.

### **a/ prodej obytného domu**

Podstatnou náležitostí je určení předmětu prodeje (přesné označení nemovitosti), sjednání ceny a komu se dům prodává. Za neméně důležité je nutno považovat způsob úhrady ceny - zdali bude kupující hradit hotově ihned při podpisu, anebo z úvěru (pak je nutno žádat garance banky) nebo zdali chce hradit dům ve splátkách (pak je nutno vážit okamžik převodu vlastnictví), žádá-li o koupi se slevou, a to proto, že v něm chce zřídit chybějící službu apod., je nutno podmínku provozování této služby taky zakotvit, v případě, že se tak nestane, žádat doplatek. Bydlí-li v domě nájemníci, je nutno to uvést ve smlouvě a předat nabyvateli nájemní smlouvy apod.

### **b/ smlouva o dílo**

Mimo sjednání předmětu díla, ceny, komu se svěří jeho realizace je důležité také stanovit, kolik lze uhradit jako zálohu předem, otázky pojištění, smluvní pokuty při nesplnění termínu, co všechno cena zahrnuje (důležité při vícenákladech) apod. Zejména u smlouvy o dílo na dodávku stavebních prací je nutno vyhotovit smlouvu velmi obezřetně a nezapomenout na nic z toho, co by v případě nezahrnutí do smlouvy znesnadňovalo pozici obce. *(Například formulace "Vícepráce budou fakturovány zvlášť podle jejich skutečného rozsahu" zní sice dobře, ale není v ní nic o tom, že vícepráce musí napřed odsouhlasit investor apod.)*

### **c/ nájem nebytových prostor**

I zde je řada dalších okolností, které je dobré do smlouvy dát - například sankce při neplnění povinností nájemce, je dobré stanovit kratší výpovědní lhůtu pro případ závažného porušení smlouvy, v případě, že je odpouštěn nájem za opravy určit způsob prokázání vložených nákladů, v případě, že je stanoven nájem nižší proto, že zde bude chybějící služba, je nutno pojistit si její provozování pod sankcí výpovědi a tak dále. Důležitá je výpovědní lhůta, zastupitelé by měli vyjádřit, že nájemce nesmí prostory dále podnájemat, zastupitelé by měli myslet na inflační doložky apod.

*(Znám případ, kdy zastupitelé schválili nájemní smlouvu, a úředník tam "přidal" desetiletou výpovědní lhůtu.)*

**V žádném případě není nutné opisovat zákon proto, aby se smlouva zdála delší a tím úplnější. Co je v zákoně, to je dáno. Je spíše nutné, aby zastupitelé trvali na zakotvení toho, co si přejí, co zákon umožňuje a na čem se smluvní strany shodly. Nebude-li obec jištěna ve smlouvě, usnesení zastupitelstva ji nepomůže. Zastupitelé by se také měli bránit tomu, aby úředník měnil v textu jejich rozhodnutí anebo si přidával své improvizace. Tedy- zastupitelstvo by si mělo smlouvy hlídat. Jak, o tom byla řeč výše.**



V každém případě platí pro uzavírání smluv jedna základní rada – uzavírejte smlouvy obce tak, jako byste z nich měli plnit sami.

## **RADA OBCE V ROLI JEDINÉHO SPOLEČNÍKA V OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI**

Radě obce bylo zákonem o obcích svěřeno rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti. Letitý problém tím nebyl vyřešen. Přestože v případě, že obchodní společnost má jediného společníka, se valná hromada nekoná, tento jediný společník rozhoduje „jako by byl valnou hromadou on sám.“

**Uplatňování sporného ustanovení v praxi je totiž obtížné, ne-li nemožné. Zejména proto, že připouští několik výkladů ve vztahu k zastupitelstvu obce.**

Praktické problémy vznikají tam, kde si rada obce vysvětluje zákon velmi svérázně. A to tak, že vzhledem k tomuto ustanovení nesmí zastupitelstvo vůči obchodní společnosti obce vůbec nic. Radní v těchto případech tvrdí, že zastupitelé nesmějí ohledně této obchodní společnosti obce o ničem rozhodovat, nesmějí radě obce ukládat žádné úkoly, které se této obchodní společnosti dotýkají, a co víc, dokonce tvrdí, že zastupitelé nemají nárok na informace o této obchodní společnosti nebo že zastupitelům tyto informace poskytovány být nesmějí.

Je pravdou, že některé právní výklady jako výsledek detailního porovnání zákona o obcích a obchodního zákoníku jsou pro laika složité, v ojedinělých případech navíc používající vedle doslovného textu zákona argumenty jako je účel zákona o obcích a ústavní princip samosprávy, ale jedno je jisté: **Zastupitelstvo není vůbec ze hry - naopak.**

Postavme vedle sebe některá konkrétní ustanovení obchodního zákoníku v části společností s ručením omezeným a zákon o obcích, eventuálně ústavní princip samosprávy. Výsledek je, zejména pro ony svérázné výklady některých radních, přinejmenším překvapivý.

**§106, odst.1 ObchZ: Společnost odpovídá za porušení svých závazků celým svým majetkem.**

Obchodní podíl ve výši 100% je majetkem obce. Jako takový může být předmětem převodu, zástavy či jiné majetkové dispozice. Nepochybně se ho dotýkají všechna ustanovení o majetku města. Faktická hodnota obchodního podílu je přímo závislá na tom, jak společnost hospodaří, jaké má závazky - za které, jak uvedeno, odpovídá celým svým majetkem. Zastupitelé mají proto např. nepochybně právo znát stav závazků obecní s.r.o., protože tyto závazky mají přímý vliv na objem faktického majetku společnosti, jejímž 100% vlastníkem je obec. Obchodní podíl v s.r.o. je tedy součástí majetku města, a zde má zastupitelstvo roli velmi významnou, která se tohoto obchodního podílu přímo dotýká.

**§114, odst.1 ObchZ: Obchodní podíl představuje účast společníka na společnosti a z této účasti plynoucí práva a povinnosti.**

Obchodní podíl je majetkem obce. Zastupitelstvo nemůže být odříznuto od této části majetku tímto obchodním podílem vyjádřeně.

**§115, odst.1 a 2 ObchZ: Se souhlasem valné hromady může společník smlouvou převést svůj obchodní podíl na jiného společníka, nestanoví-li společenská smlouva jinak....Má-li společnost jediného společníka, je obchodní podíl vždy převoditelný na třetí osoby.**

Není v praxi myslitelné, aby rada obce rozhodla bez zastupitelstva o převodu obchodního podílu na někoho jiného, a obec tak přišla jednou provždy o obchodní podíl ve společnosti, v tomto případě o podnik jako takový.

#### **§117a ObchZ**

**Zastavení obchodního podílu, odst.1): Obchodní podíl může být předmětem zástavního práva. Zástavní smlouva musí mít písemnou formu. Podpisy na zástavní smlouvě musí být úředně ověřeny.**

Zde přímo zákon o obcích říká, že "zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodovat o zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč". Proto ani zástava obchodního podílu nemůže nikdy spadnout do působnosti rady.

**Obdobných případů, kdy se dostane obchodní zákoník a zákon o obcích v této části do přímé kolize, je mnohem více. Proto v případě rozhodování rady obce jako jediného společníka lze předpokládat výkladové problémy. Neobsahuje-li řešení zákon, je nutno vystačit se zdravým rozumem – zastupitelstvo od rozhodování neseparovat, ale právě naopak. Snaha odříznout zastupitele dokonce od informací je pak zcela v rozporu se zákonem o obcích.**

## **NÁPRAVA CHYBNÝCH ROZHODNUTÍ**

Obec není ponechána bez dozoru. Pokud zastupitelé poruší zákon, a nevšimnou si toho sami, natož aby špatné usnesení napravili, učiní tak jiní v rámci dozoru. Dozor odlišujeme podle toho, zda se týká samostatné působnosti nebo zda se týká působnosti přenesené.

### **Dozor nad výkonem samostatné působnosti**

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí vykonává od 1. ledna 2003 krajský úřad. Dozor se provádí **následně** (obec tedy nikdo nekontroluje předem) a zjišťuje se při něm soulad obecně závazných vyhlášek obce se zákony a soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce se zákony a jinými právními předpisy.

### **Dozor nad výkonem přenesené působnosti**

Dozor nad výkonem přenesené působnosti vykonává od 1. ledna 2003 Ministerstvo vnitra. Dozor se opět provádí **následně** (obec tedy nikdo nekontroluje předem) a zjišťuje se při něm soulad obecně závazných vyhlášek obce se zákony a soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce se zákony a jinými právními předpisy.

### **Průběh dozoru**

Při výkonu dozoru je krajský úřad oprávněn

- a) požadovat na obci poskytnutí **informací** potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách

- b) **navrhnout obci změnu nebo zrušení** nezákonné obecně závazné vyhlášky obce, rozhodnutí nebo jiného opatření jejích orgánů
- c) **požadovat na obci splnění úkolu stanoveného jí zákonem**; nesplní-li obec úkol stanovený jí zákonem a po upozornění krajským úřadem nezjedná nápravu, zabezpečí náhradní výkon na návrh krajského úřadu Ministerstvo vnitra na náklady obce, jestliže nesplněný úkol může provést někdo jiný; v odůvodněných případech může od vymáhání nákladů upustit.

#### Obecně závazná vyhláška odporující zákonu

Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, je postup následující:

- a) **krajský úřad vyzve obec** ke zjednání nápravy
- b) **nezjedná-li obec nápravu** do 30 dnů od doručení výzvy, **navrhne krajský úřad** Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky.
- c) O tomto návrhu **vyrozumí krajský úřad starostu obce**.
- d) **Ministerstvo vnitra přezkoumá** návrh krajského úřadu
- e) shledá-li, že obecně závazná vyhláška obce je v rozporu se zákonem, **rozhodne o pozastavení její účinnosti**. Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost obecně závazné vyhlášky obce v případě jejího rozporu se zákonem i bez návrhu krajského úřadu, pokud není takový podán do 30 dnů ode dne účinnosti obecně závazné vyhlášky obce.
- f) Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky **nabývá právní moci dnem doručení** jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu.
- g) Ministr vnitra podá nejpozději **do 15 dnů od pozastavení** účinnosti obecně závazné vyhlášky obce **návrh na její zrušení Ústavnímu soudu**.
- h) Jestliže **Ústavní soud tento návrh odmítne**, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.
- i) **zjedná-li příslušný orgán obce nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu** o návrhu, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší do 15 dnů od doručení usnesení příslušného orgánu obce o zjednání nápravy Ministerstvu vnitra.

#### Usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem (a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce), je postup následující:

- a) **krajský úřad vyzve obec ke zjednání nápravy**
- b) **nezjedná-li obec nápravu** do 30 dnů od doručení výzvy, navrhne krajský úřad Ministerstvu vnitra **pozastavení** účinnosti takového usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti.
- c) o tomto návrhu **uvědomí krajský úřad starostu obce**
- d) **Ministerstvo vnitra přezkoumá** návrh krajského úřadu, a shledá-li, že usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, rozhodne o pozastavení jeho výkonu
- e) Ministerstvo vnitra pozastaví **výkon usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu** obce v samostatné působnosti pro rozpor se zákonem nebo jiným

právním předpisem i bez návrhu krajského úřadu, pokud není takový návrh podán do 30 dnů od jeho schválení příslušným orgánem obce.

- f) **Není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 2 podán rozklad**, podá ministr vnitra do 15 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému **soudu návrh na zrušení** usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce.
- g) Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 2 **podán rozklad**, podá ministr vnitra takový návrh soudu **do 15 dnů ode dne rozhodnutí o rozkladu**.
- h) **Zamítne-li soud tento návrh**, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.
- i) **Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu před rozhodnutím soudu** o návrhu podle odstavce 3, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce zruší do 15 dnů od doručení usnesení příslušného orgánu obce o zjednání nápravy Ministerstvu vnitra.

***Ustanovení odstavců 1, 2 a 3 se nepoužijí v případech porušení právních předpisů občanského, obchodního a pracovního práva.***

#### **Povinnosti obce**

1. Pozastaví-li Ministerstvo vnitra účinnost obecně závazné vyhlášky obce nebo výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce v samostatné působnosti, **vyvěsí obec** toto rozhodnutí Ministerstva vnitra **neprodleně** na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.
2. Nález, kterým Ústavní soud ruší obecně závaznou vyhlášku obce, nebo rozhodnutí, kterým soud ruší usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření orgánu obce v samostatné působnosti, **vyvěsí obec neprodleně** na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.
3. **Stejným způsobem vyvěsí obec** rozhodnutí Ministerstva vnitra o zrušení rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce nebo výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá platnosti rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce a rozhodnutí soudu, na jehož základě pozbývá platnosti rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce v samostatné působnosti.

#### **Opatření orgánů obce v přenesené působnosti**

Opatření orgánů obce v přenesené působnosti jiné než uvedené výše, které je v rozporu se zákonem, jiným právním předpisem, v jejich mezích též s usnesením vlády nebo směrnicí ústředního správního úřadu, **zruší krajský úřad**, nezjedná-li nápravu orgán, který je vydal, ve lhůtě stanovené krajským úřadem. Opatření krajského úřadu obec neprodleně vyvěsí na úřední desce obecního úřadu pod dobu 15 dnů.

#### **Jak může zasáhnout zastupitel**

Ztěž si lze představit, že krajský úřad a ministerstvo zachytí všechna rozhodnutí obce. Jednak jde o právní úpravu, která ještě není v praxi vyzkoušena, a zejména

role ministerstva vnitra znamená, že bude muset posílit počet pracovníků na jemu svěřenou dozorovou činnost, jednak máme více jak 6 tisíc obcí.

Proto **pochybuje-li zastupitel o zákonnosti přijatého rozhodnutí**, může se sám s podnětem na tyto dozorové orgány obrátit.

**Poznámka:**

Obdobně se může zastupitel obrátit na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v případě, že má pochybnosti o dodržení zákona o zadávání veřejných zakázek.

Postup, kdy zastupitel upozorní příslušný orgán, bývá často jediným mechanismem osamoceneného zastupitele nebo menšiny zastupitelů, kteří marně upozorňují na porušování zákona většinou kolegů. Zásahy dozorových orgánů bývají většinou velmi účinné.

## **SPOLUPRÁCE S MÉDIÍ**

Veřejné mínění je důležitý faktor nejen ve vysoké politice, ale též v politice regionální. Pojem politika je zde přítom tak trochu pomýlený, protože jde zejména o život v obcích jako takový – a politické boje nechávají občany víceméně klidnými. To, co je zajímavé, je fungování samosprávy.

### **Nechcete, aby noviny a televize o vás psaly a vysílaly nesmysly? Vyjděte jim napůl cesty!**

Mediální politika bývá v obcích opomíjena. Starostové a zastupitelé mají často z tisku a médií ostych, nechávají zprávy o své obci „osudu“ a aktivitě samotných novinářů.

Velká chyba. **Pravidelná komunikace s médii má hned několik pozitiv:**

- zastupitelé tím plní svou povinnost informovat
- novináři mají stálý přísun věcných informací
- občané se dozvědí, co se v jejich obci děje
- je důkazem, že obec „žije“

#### **Metody spolupráce s tiskem**

- tiskové zprávy včetně vyjádření představitelů obce v přímé řeči
- pozvánky na akce v obci včetně zastupitelstev
- tiskové konference
- osobní informování zástupců novin a důležitých věcech ze života obce

#### **Základem je přitom:**

- věcnost a hodnověrnost informací podaná stručně
- téměř absolutní pravidelnost
- nápadité stylistické podání
- iniciativní role obce
- nenechat se odradit, že tisk nebude hned z našich informací čerpat – naučí se to
- neobávat se vyjádřit i k negativním věcem a vysvětlit jejich příčiny
- nebát se přiznat chybu – nikdo nejsme neomylný
- před novináře postavit lidi komunikativní a informované
- informace poskytovat napříč spektrem dostupného tisku a televizí
- na zastupitelstvu mít pro tisk připraveny materiály (minimálně program)
- využívat internetu a e-mailové komunikace
- novinám zasílat místní tiskoviny

## **Slovo závěrem**

*Dočetli jste publikaci Profesionální zastupitel, a já pevně věřím, že tomuto pojmu jste o kousek blíž. Už proto, že Vám stálo za to se poučit, vstřebat nové informace nebo si osvěžit to, co už znáte.*

*Tato publikace by mohla mít tisíc stran a možná i víc – tak rozsáhlá je problematika obcí. Nebylo v jejich silách postihnout vše – ale dává základ, hovoří o nejčastějších problémech, s nimiž se budete setkávat, dává návod.*

*A snad dodává odvahy k tomu, abyste jako zastupitelé byli sebevědomí, abyste se nebáli zeptat, když něco nebudete vědět, a tak trochu vám dává i „zbraň“, kdyby vám někdo chtěl říkat, že něco nemůžete. Protože hovoříme-li o obci, platí plně hrdé:*

***„Jsem zastupitel – a kdo je v obci víc?“***

*Nechejte si od úředníků poradit – nikdy diktovat. Nechejte si vyložit různé názory – a utvořte si vlastní. Mějte odvalu nazývat věci pravými jmény a nikdy se nedejte ničím koupit. Získáte se respekt i úctu, ačkoli to není jednoduchá cesta.*

*Ač se i v této publikaci píše o odpovědnosti vůči obci a jejím občanům, mějte na paměti to nejzákladnější – musíte obstát zejména sami před sebou. To druhé už půjde ruku v ruce.*

*Přeji Vám mnoho úspěchů...a kapku štěstí.*

*Mgr. Jana Hamplová*

© Mgr. Jana Hamplová, 2002  
AK – U Brány 16, 78985 Mohelnice