

**Etika ve veřejné správě na místní a
regionální úrovni
v České republice**

Předmluva

Předkládaná studie o etice ve veřejné správě na místní a regionální úrovni v České republice navazuje na národní a mezinárodní konzultace k publikaci "Příručka dobré praxe", které v rámci aktivity "Etika veřejné správy na místní úrovni: strategie pro boj s korupcí a dalšími formami finančních trestných činů v orgánech místní správy", inicioval Řídící výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR) Rady Evropy v roce 2003. Finální verze Příručky dobré praxe byla schválena na mezinárodní konferenci pořádané nizozemskou vládou ve spolupráci s Radou Evropy v holandském Noordwijkerhoutu v dubnu 2004. Na 34. zasedání CDLR v listopadu 2004 se členské státy zavázaly, že budou všemi možnými způsoby podporovat využití Příručky dobré praxe v praktickém životě. Tento proces byl zahájen zpracováním národních studií o etice ve veřejné správě. Základní údaje v oblasti etiky ve veřejné správě na místní a regionální úrovni v České republice právě držíte v rukou. Národní studie budou vždy v intervalu 3-4 let aktualizovány. Studii o etice ve veřejné správě v České republice proto nelze považovat za definitivní; v mezidobě je třeba vyvinout aktivity vedoucí k posílení etiky ve veřejné správě v České republice tak, aby za tři roky bylo možné prezentovat dosažený pokrok. Příručku dobré praxe i studii Etika ve veřejné správě na místní a regionální úrovni v České republice naleznete v elektronické podobě na webových stránkách odboru modernizace veřejné správy úseku veřejné správy www.mvcr.cz.

Vláda České republiky silně vnímá potřebu zajištění transparentního výkonu veřejné správy prostřednictvím stanovených pravidel pro chování zaměstnanců veřejné správy ve styku se soukromým sektorem. V souladu s výše uvedeným přijala vláda ČR dne 21. března 2001 usnesení č. 270, ke kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě, ve kterém jednak schválila Kodex etiky uvedený v příloze tohoto usnesení, jednak uložila mimo jiné přednostům okresních úřadů seznámit starosty obcí v obvodu své působnosti s tímto usnesením, jednak doporučila hejtmanům, primátorovi hlavního města Prahy, primátorům měst Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov a Most a starostům městských částí seznámit zaměstnance jejich úřadů s Kodexem, postupovat podle Kodexu, a v případě potřeby vydat pro jejich úřady vlastní etický kodex vycházející z Kodexu. Jako další nástroj pro dodržování etických principů ve veřejné správě lze chápat i zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Zásady a principy, které podporují či jsou v souladu s obecnými etickými principy, zakotvuje také nový zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, který nabude účinnosti dnem 1. ledna 2006. V § 4 Správního řádu se uvádí, že "veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc".

V rámci přípravy této studie bylo provedeno malé dotazníkové šetření, kterého se zúčastnili úředníci, vedoucí úředníci a vedoucí úřadů územních samosprávných celků, volení představitelé a občané. Šetření ukázalo, že etika ve veřejné správě je chápána jako základní stavební kámen dobré veřejné správy nejenom ze strany úředníků územních samosprávných celků a volených představitelů, ale také široké veřejnosti. Orgány územní samosprávy respektují výše uvedený Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě; některé z nich již vydaly svůj etický kodex, některé

se jej vydat chystají. K budování transparentnosti přispívá také snaha orgánů územní samosprávy přiblížit práci obecních či krajských úřadů občanovi a zapojit co nejvíce občanů do veřejného života prostřednictvím besed, činnosti v komisích a výborech nebo rozvojového programu obce. Posilování etických zásad bezesporu napomáhá osvěta. Prostřednictvím úřední desky, internetových stránek a regionálního tisku některé obecní a krajské úřady informují občany o tom, jaké chování mají od úředníků a volených představitelů očekávat. Cestou dotazníků, anket či "schránek spokojenosti" (ať už ve fyzické nebo v elektronické podobě) se orgány územní samosprávy zajímají o to, jak jsou občané spokojeni s jejich činností a co by bylo možné zlepšit; dotazy jsou mnohdy směřovány také na možné korupční jednání. Výsledky dotazníkového šetření naznačily, že se otázka etiky dostává pomalu, ale jistě do povědomí veřejnosti. I přesto, že se jedná o dlouhodobou práci vyžadující trpělivost, je třeba v aktivitách posilujících etické chování i nadále pokračovat. Velkou úlohu zde sehrává osobní příklad politiků a vedoucích pracovníků, kvalitní vzdělávání úředníků i veřejnosti, dostatečná transparentnost a kvalitní kontrola.

Základní údaje

Na území České republiky, která se rozkládá na ploše 78.866 m², žije 10.207.888 obyvatel. Hlavním městem je Praha.

V České republice existuje dvoustupňový systém územní samosprávy. V Ústavě České republiky je zakotveno členění České republiky na základní a vyšší územní samosprávné celky. Základní územní samosprávné celky představují obce (k 1. 3. 2005 jich v ČR existovalo 6.248), vyšší územní samosprávné celky potom kraje (14 krajů - Jihočeský kraj, Jihomoravský kraj, Karlovarský kraj, Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, Moravskoslezský kraj, Olomoucký kraj, Pardubický kraj, Plzeňský kraj, Praha*, Středočeský kraj, Ústecký kraj, Vysočina, Zlínský kraj). U územní samosprávy se nejedná o hierarchickou strukturu, resp. o nadřízenost a podřízenost, neboť každý územní samosprávný celek má své kompetence, do kterých jiný územní samosprávný celek nemůže zasahovat. V České republice byl zvolen tzv. spojený model veřejné správy, tzn. že obce a kraje vykonávají vedle samostatných působností také státní správu v přenesené působnosti.

I. Statut volených představitelů orgánů místní správy

1. Obecný rámec

Statut volených představitelů orgánů místní správy je upraven:

- zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních), ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 96/2005 Sb., zákon kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů
- zákonem č. 65/1965 Sb., zákoník práce
- zákonem č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku
- nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev,
- nařízení vlády č. 108/1994 Sb., kterým se provádí zákoník práce a některé další zákony

2. Nezpůsobilost, ukončení funkčního období a odvolání

Mandát zastupitele obce podle zákona 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, zaniká kromě obecných případů (odmítnutím slibu, rezignací, úmrtím, dnem voleb a dnem sloučení obcí nebo připojení obce k jiné obci) také vysloví-li to příslušné zastupitelstvo (resp. ředitel krajského úřadu a u Prahy ministr vnitra) z důvodu:

- a) pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody,
- b) ztráty volitelnosti (z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům, trvalého pobytu mimo obvod obce),
- c) neslučitelnosti s funkcí.

Funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy (dále jen "obec") je podle zákona 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do obecního (resp. městského) úřadu této obce, pověřeného obecního úřadu nebo krajského nebo finančního úřadu, a to za podmínek, že zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce, nebo za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného starostou, primátorem, hejtmanem nebo radou kraje či obce (u obce jde o tajemníky obecních úřadů a vedoucí odborů obecních úřadů). Podle zákona č. 96/2005, o střetu zájmů, je funkce člena zastupitelstva dále neslučitelná s funkcí statutárního

orgánu příspěvkové organizace obce, osoby oprávněné jednat za organizační složku obce a strážníka obecní policie. Dále je funkce člena zastupitelstva obce neslučitelná s výkonem státní služby podle služebního zákona.

Proti usnesení, kterým zastupitelstvo obce vyslovilo, že mandát člena zastupitelstva obce zaniká, nebo proti obdobnému rozhodnutí ředitele krajského úřadu nebo ministra vnitra, se může člen zastupitelstva, o jehož mandát jde, do dvou pracovních dnů od doručení domáhat ochrany u soudu.

To znamená, že zastupitel při porušování pravidel může být odvolán pouze v případě odsouzení za trestný čin soudem; porušení etiky veřejné správy není trestným činem, nelze jej tedy za to odvolat. Praktickým trestem za porušování morálky může být pouze zveřejnění informací spojené s poklesem spokojenosti občanů - voličů a následné nezvolení zastupitele v příštím volebním období. Zákon o obcích upravuje pouze postup při neplnění funkce zastupitelstva jako celku (rozpuštění zastupitelstva Ministerstvem vnitra).

Rovněž není možné odvolat nebo pozastavit výkon funkce zastupitele v průběhu vyšetřování.

Starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) volí a odvolává z funkce zastupitelstvo obce.

Prakticky totožnou úpravu zániku mandátu zastupitele kraje obsahuje zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, s tím rozdílem, že není-li zániku mandátu dosaženo na mimořádném zasedání zastupitelstva kraje, zaniká mandát člena zastupitelstva kraje okamžikem, kdy to vysloví ministr vnitra.

Informační povinnost orgánů vůči příslušnému orgánu se týká pouze trestných činů a přestupků.

3. Práva a povinnosti volených představitelů

Práva a povinnosti zastupitelů obce stanoví zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, a obdobně pro zastupitele krajů zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo:

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

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

Upřesnění povinnosti zastupitele mohou obsahovat též jednací řády zastupitelstev obcí, např. že členové zastupitelstva obce jsou povinni se zúčastnit každého jednání, jinak jsou povinni se omluvit starostovi s uvedením důvodu.

Stanovení výše odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce patří do působnosti zastupitelstva obce.

Zastupitelé samozřejmě mohou být odsouzeni za trestný čin spojený s výkonem funkce, např. za pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě, zneužívání pravomoci veřejného činitele, maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti nebo přijímání úplatku.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních), ve znění pozdějších předpisů, řeší i střet zájmů při projednávání věcí. Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, 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.

Podle zákona č. 96/2005 Sb., o střetu zájmů jsou členové zastupitelstev krajů, zastupitelstva hlavního města Prahy, zastupitelstev obcí s rozšířenou působností a městských částí Prahy, které vykonávají působnost s rozšířenou působností (dále jen "zastupitelé") povinni učinit oznámení před projednáváním věci, na kterém má osobní zájem nebo osobní prospěch zastupitel, manžel nebo manželka, děti, rodiče, sourozenci, druh nebo družka. Zastupitel musí kontrolnímu výboru oznámit zda provozuje podnikatelskou činnost, v kterých orgánech podnikajících právnických osob je členem a zda vykonává nějakou činnost v pracovním, služebním nebo jiném obdobném poměru; o příjmech, darech a nemovitém majetku. Povinnost podat oznámení o příjmech se týká pouze uvolněných zastupitelů, a to i těch, kteří pozbyli v průběhu roku mandát. V přiznání musí být uvedena výše příjmů a dárci, pokud souhrnná částka za rok překročí stanovený limit.

4. Odpovědnost volených představitelů

Volený představitel má vykonávat své povinnosti pečlivě a poctivě.

Odpovědnost za škodu vzniklou při výkonu veřejné funkce upravuje zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce (podle výslovného ustanovení § 206), a to jak při odpovědnosti občana vykonávajícího veřejnou funkci, tak i při odpovědnosti za škodu jemu vzniklou.

Zastupitel je tedy povinen nahradit škodu způsobenou z nedbalosti až do výše čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena v opilosti, kterou si sám přivodil, nebo po zneužití jiných návykových látek. Jde-li o škodu způsobenou úmyslně, lze požadovat náhradu i jiné škody.

Zastupitel může požadovat náhradu škody, která mu vznikla při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním porušením právních povinností zaměstnance obce nebo úmyslným jednáním proti dobrým mravům. Platí i odpovědnost zaměstnavatele za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání - zaměstnanci, který utrpěl pracovní úraz nebo u něhož byla zjištěna nemoc z povolání, je zaměstnavatel povinen v rozsahu, ve kterém za škodu odpovídá, poskytnout náhradu za ztrátu na výdělku, bolest a ztížení společenského uplatnění, účelně vynaložené náklady spojené s léčením a věcnou škodou.

Ohledně odpovědnosti za škodu vůči třetí osobě platí obecná ustanovení odpovědnosti za škodu podle zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku - každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti; škoda je způsobena právnickou osobou, anebo fyzickou osobou, když byla způsobena při jejich činnosti těmi, které k této činnosti použili. Platí zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání.

O případných sporech rozhodují obecné soudy.

K odpovědnosti za hlasování lze konstatovat, že jednání zastupitelstva jsou veřejná, o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání informuje obecní úřad. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým. 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 a přijatá usnesení. Zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí.

Existuje tedy zajištěná možnost kontroly práce zastupitele veřejností.

Tomu, kdo jedná v rozporu se svým čestným prohlášením podaným na základě zákona č. 96/2005 Sb., o střetu zájmů, nebo jej ani neučinil, hrozí pokuta až do výše 30.000,- Kč.

5. Odměny, pracovní podmínky a postavení volených představitelů místní správy

Zastupitelstvu obce je vyhrazeno určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolnění, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva a stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce. Převládají neuvolnění členové zastupitelstev.

Zaměstnavatel nesmí dát zaměstnanci výpověď v ochranné době, což je mimo jiné v době, kdy je zaměstnanec dlouhodobě uvolněn pro výkon veřejné funkce. Je-li pracovní poměr založen volbou do veřejné funkce, je zaměstnavatel, u něhož je zaměstnanec v době zvolení do funkce v pracovním poměru, povinen mu umožnit výkon funkce a poskytnout mu za tím účelem pracovní volno bez náhrady mzdy nebo na jeho žádost s ním rozvázat pracovní poměr.

Výkon veřejné funkce patří mezi překážky z důvodů obecného zájmu podle zákona 65/1965 Sb., zákoníku práce. Zaměstnanci uvolněnému dlouhodobě pro výkon veřejné funkce poskytne zaměstnavatel, pro kterého byl uvolněn, přiměřenou odměnu, která se posuzuje jako mzda; náhrada mzdy od zaměstnavatele, u něhož je v pracovním poměru, mu nepřísluší.

K neuvolněnému zastupiteli stanoví prováděcí nařízení vlády č. 108/1994 Sb., kterým se provádí zákoník práce a některé další zákony, že k výkonu veřejných funkcí využívají zaměstnanci především svého volného času. Pokud je ve výjimečných případech třeba vykonávat tyto funkce v pracovní době, poskytne zaměstnavatel zaměstnanci k tomuto účelu pracovní volno v nezbytně nutném rozsahu.

Při krátkodobém uvolnění zaměstnance uhradí zaměstnavatel, pro kterého byl zaměstnanec v době krátkodobého uvolnění činný, zaměstnavateli, u něhož byl zaměstnanec v době uvolnění v pracovním poměru, náhradu platu za dobu uvolnění, pokud se vzájemně nedohodnou na upuštění od úhrady.

Poskytování odměny členům zastupitelstva upravuje zákon o obcích, který dále obecně stanoví, že člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. Konkrétní výši odměn členům zastupitelstva stanoví nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev.

Neexistuje zákonem stanovený zákaz zastupitele po skončení mandátu pracovat pro určité zaměstnavatele.

6. Školení, poskytování informací a spolupráce s volenými představiteli místní správy

Metodické řízení vzdělávání členů zastupitelstev zajišťuje odbor vzdělávání a informací ve veřejné správě Ministerstva vnitra České republiky. Spolupracuje se všemi subjekty, které do systému příprav pracovníků pro veřejnou správu vstupují - univerzitami, samostatnými vysokými školami, vyššími odbornými školami, středními školami, resortními a vzdělávacími zařízeními a ostatními nestátními vzdělávacími institucemi, ale i vědeckými a výzkumnými pracovišti, které se problematikou vzdělávání a lidských zdrojů ve veřejné správě zabývají. Hlavním partnerem realizační části činností je Institut pro místní správu Praha.

Ministerstvo vnitra České republiky je zapojeno také do mezinárodního projektu MATRA II: Zvýšení připravenosti členů zastupitelstev obecních a krajských samospráv v České republice. Jedná se o bilaterální program holandské vlády, administrovaný holandským ministerstvem. Hlavním cílem projektu je zvýšit připravenost volených členů obecních a krajských zastupitelstev v ČR, a to prostřednictvím příručky zaměřené na nově zvolené členy obecních zastupitelstev a členy krajských zastupitelstev v ČR, v kombinaci se dvěma sériemi televizních programů a vytvoření cíleného školení a poradenství pro potřeby volených členů obecních a krajských zastupitelstev.

Povinnost absolvovat organizovanou vzdělávací přípravu zastupitelů byl obsažen v návrhu zákona o veřejné službě. Vzhledem k tomu, že tato zákonná úprava nebyla

přijata, nabídka i absolvování vzdělávacího systému jsou postaveny pouze na dobrovolnosti.

7. Hodnocení naplňování standardů

V rámci posilování integrity a prevence proti korupci zpracovává Ministerstvo vnitra každoročně Zprávu o korupci v České republice a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci, která obsahuje také vývoj trestných činů souvisejících s korupcí. Ministerstvo vnitra zpřístupnilo také webovou stránku www.korupce.cz, kde seznamuje občany s tím, co lze chápat pod trestným činem korupčního charakteru a jak dále postupovat. Na webové stránce je mimo jiné uveden také přehled útvarů určených k vyřizování podání občanů, vytvořených v rámci ministerstev a některých dalších ústředních orgánech státní správy. Ministerstvo vnitra provozuje současně anonymní telefonní protikorupční linku.

II. Financování politických stran, politických asociací a individuálních kandidátů na místní úrovni

1. Obecný rámec

Financování politických stran a politických hnutí upravuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o politických stranách").

Podle zákona o politických stranách příjmem politické strany mohou být:

- a) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů,
- b) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnosti strany a hnutí,
- c) členské příspěvky,
- d) dary a dědictví,
- e) příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku,
- f) úroky z vkladů,
- g) příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob zákonem vymezených (např. obchodní společnost, jejímž výlučným předmětem činnosti je publikační a propagační činnost),
- h) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- i) půjčky a úvěry.

Politická strana nesmí přijmout bezúplatná plnění a dary od:

- a) státu, nestanoví-li tento zákon jinak,
- b) příspěvkových organizací,
- c) obcí, městských částí a městských obvodů a krajů s výjimkou pronájmu nebytových prostor,
- d) státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osob, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10%,
- e) právnických osob s majetkovou účastí obcí, městských částí nebo městských obvodů; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10%,
- f) obecně prospěšných společností,

- g) jiných právnických osob, stanoví-li tak zvláštní právní předpis,
- h) zahraničních právnických osob s výjimkou politických stran a nadací,
- i) fyzických osob, které nejsou státními občany České republiky; to neplatí, jedná-li se o cizí státní příslušníky, kteří mají trvalý pobyt na území České republiky.

Pokud by politická strana získala dar v rozporu s tímto zákonem, je povinna jej vrátit. Není-li takový postup možný, odvede příslušnou částku do státního rozpočtu. Jestliže by dar politická strana nevrátila, je jí uložena pokuta ve výši dvojnásobné hodnoty daru.

Politická strana má nárok na příspěvek na činnost, který zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek za mandát, a to za podmínky, že předložila ve stanovené lhůtě Poslanecké sněmovně úplnou výroční finanční zprávu. Příspěvek na činnost vyplácí Ministerstvo financí, které o poskytnutých příspěvcích pravidelně informuje na svých webových stránkách (www.mfcr.cz).

Nárok na stálý příspěvek vzniká politické straně, která získala ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3% hlasů.

Nárok na příspěvek na mandát vzniká, jestliže byl zvolen alespoň jeden poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy na kandidátní listině politické strany nebo byl zvolen za politickou stranu na kandidátní listině koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy.

Stálý příspěvek činí ročně 6 000 000,- Kč pro politickou stranu, která získala v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3% hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1% hlasů obdrží politická strana ročně 200 000 Kč. Obdrží-li politická strana více než 5% hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje.

Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí ročně 250 000 Kč.

Příspěvek na mandát náleží po celé volební období jen politické straně, na jejíž kandidátní listině byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen. Jestliže byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen na kandidátní listině koalice, náleží příspěvek na mandát po celé období jen politické straně, za kterou byl na kandidátce koalice uveden. Není-li na uprázdněný mandát poslance, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy náhradník nebo zanikne-li mandát senátora v průběhu volebního období, příspěvek na mandát politické straně nenáleží.

2. Financování lokálních politických stran a asociací

Pro financování politických stran na místní a regionální úrovni neplatí žádná zvláštní zákonná úprava.

3. Financování volební kampaně

Zákon o politických stranách ani volební zákony neupravují financování místní a regionální volební kampaně.

Podle zákona o politických stranách se poskytuje pouze příspěvek na úhradu volebních nákladů za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna sdělí, po ověření volby poslanců, Ministerstvu financí údaje o počtu platných hlasů odevzdaných pro jednotlivé politické strany nebo koalice. Politické straně nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1,5% z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 100 Kč.

4. Monitoring dodržování zásad financování stran a voleb

Pro tuto oblast neplatí na místní a regionální úrovni žádná zvláštní právní pravidla. Pokud politická strana nedodržuje povinnosti vyplývající ze zákona o politických stranách, může Nejvyšší správní soud na návrh vlády (popř. prezidenta republiky) rozhodnout o pozastavení její činnosti. Trvají-li skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena i po uplynutí jednoho roku, podá příslušný orgán návrh na jejich rozpuštění.

5. Informace a publicita

Zákon o politických stranách ukládá politickým stranám povinnost předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu, která zahrnuje:

- a) roční účetní výkazy podle zvláštních předpisů,
- b) zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad,
- c) přehled o celkových příjmech ve stanoveném členění a o výdajích v členění na provozní a mzdové výdaje, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby,
- d) přehled o darech a dárcích s uvedením výše peněžitého daru, jména, příjmení, rodného čísla a adresy místa pobytu dárce; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní název, sídlo a identifikační číslo,
- e) přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím; pokud hodnota takto získaného majetku přesahuje 100 000,- Kč, uvede se zůstavitel,
- f) přehled o členech, jejichž celkový členský příspěvek za rok je vyšší než 50 000 Kč s uvedením výše tohoto příspěvku, jejich jména, příjmení, data narození nebo rodného čísla a adresy místa pobytu.

Přesahuje-li dar svou celkovou hodnotou od jednoho dárce za rok 50 000 Kč, doloží se přehled o darech a dárcích ověřenými kopiemi darovacích smluv, které musí obsahovat údaje shodné s údaji v přehledu.

Výroční finanční zprávu předkládá politická strana na předepsaném formuláři s přílohami, jehož vzor stanovilo vyhláškou Ministerstvo financí.

Výroční finanční zpráva politické strany je veřejná; lze do ní nahlédnout a pořizovat z ní výpis nebo její opis či kopii v Kanceláři poslanecké sněmovny.

III. Oblast kontroly a auditu

1. Obecný rámec

Výkon působnosti územních samosprávných celků je podroben kontrole a dozoru. Jednotlivé prostředky a postupy při výkonu dozoru a kontroly se rozlišují v závislosti na tom, zda je předmětem dozoru či kontroly výkon samostatné působnosti nebo výkon působnosti přenesené. Pokud jde o samostatnou působnost samosprávných celků, je významným limitem zásahu do jejich činnosti čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, podle kterého může stát do činnosti územních samosprávných celků zasahovat jen, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Dozor představuje způsob, kterým stát zjišťuje, zda územní samosprávné celky při výkonu své působnosti respektují zákony (právní předpisy územních samosprávných celků či ostatní realizované akty). Zjištěná nezákonnost je jediným důvodem pro uplatnění dozorového zásahu. Dozorovými prostředky jsou oprávnění pozastavovat účinnost nebo výkon nezákonných aktů, podávat žaloby nebo návrhy na jejich zrušení soudům, příp. tyto akty přímo rušit. Dozor je vykonáván zásadně následně.

Dozoru nepodléhají rozhodnutí vydaná ve správním řízení a v řízení podle zákona o správě daní a poplatků (ta jsou přezkoumávána v rámci instančního postupu příslušnými orgány). Dozoru rovněž nepodléhá případné porušení předpisů občanského, obchodního a pracovního práva, zejména vyplývá-li ze smluvních vztahů (v takových případech jsou příslušné soudy). Předmětem dozoru nejsou ani činnosti územních samosprávných celků, u kterých se uplatňují speciální kontrolní mechanismy; jde zejména o kontrolu hospodaření s majetkem vykonávanou podle zákona o finanční kontrole, případně o kontrolu prováděnou v rámci vnitřních kontrolních mechanismů orgány samotných územních samosprávných celků, zejm. finančními a kontrolními výbory zastupitelstva a útvarů interního auditu.

Výkon dozoru je upraven:

- zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních), ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
- metodickou pomůckou pro výkon dozoru nad samostatnou a přenesenou působností obcí Ministerstva vnitra z prosince 2003
- směrnicí Ministerstva vnitra ze dne 27. 10. 2003 k postupu krajských úřadů při provádění dozoru a kontroly obcí.

Výkon kontroly nad činností územních samosprávných celků, narozdíl od dozoru, jednotně upraven není. Lze proto rozlišovat vnitřní kontrolu, tedy kontrolu prováděnou v rámci územního samosprávného celku jeho orgány a kontrolu vnější, prováděnou subjektem odlišným od kontrolovaného územního samosprávného celku. Kontrola je výhradně vyhledávací činností; zjištěné nedostatky orgány kontroly nenapravují, ale iniciují jejich nápravu u orgánů s odpovídající působností. Kontrola

není činností pouze následnou, může mít i preventivní charakter. Prostředky kontroly nejsou speciálně definovány jako je tomu u dozoru; kontrola se nezaměřuje pouze na vyhledávání nezákonnosti, ale hodnotí stav i z hlediska hospodárnosti, efektivnosti, účelnosti, posuzuje i plnění vládních usnesení a směrnic ústředních správních úřadů, ačkoliv to nejsou právní předpisy a jejich porušení nemůže založit nezákonnost.

Mezi druhy vnitřní kontroly lze zařadit kontrolu prováděnou výbory zastupitelstva územního samosprávného celku (např. kontrola hospodaření prováděná finančním výborem) a dále stanovenou odpovědnost mezi jednotlivými orgány územního samosprávného celku (např. odpovědnost rady zastupitelstvu). Vnější kontrolu lze rozlišovat kontrolu obecnou, kterou za současného právního stavu vykonává vůči obcím krajský úřad, který kontroluje výkon přenesené působnosti obcí a vůči krajům příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží výkon přenesené působnosti. Obecná kontrola samostatné působnosti zásadně upravena není. Zvláštní vnější kontrola se předně týká přezkumu hospodaření územních samosprávných celků, které je v současnosti upraveno zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Přezkum hospodaření obcí vykonává krajský úřad, auditor či auditorská společnost, přezkum hospodaření kraje pak Ministerstvo financí. Kontrolní mechanismy upravuje dále zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

2. Orgány a procesy dozoru

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí je v první fázi svěřen krajským úřadům v přenesené působnosti. Pokud krajský úřad zjistí nezákonnost určitého aktu obce, vyzve obec ke zjednání nápravy. Není-li výzvě vyhověno, podává krajský úřad Ministerstvu vnitra návrh na pozastavení účinnosti či výkonu takového aktu. Ministerstvo vnitra provádí dozor a případně realizuje dozorová opatření (pozastavení účinnosti a návrh na zrušení) buď na základě podnětu krajského úřadu nebo na základě vlastních zjištění. Dojde-li Ministerstvo vnitra k závěru, že akt obce v samostatné působnosti je v rozporu se zákonem, rozhodne o pozastavení jeho účinnosti (tzv. sistace či sistační rozhodnutí) a do patnácti dnů podá návrh na jeho zrušení příslušnému soudu (v případě právních předpisů soudu Ústavnímu, v ostatních případech správním soudům). Dozor nad zákonností nařízení obcí je svěřen krajským úřadům a Ministerstvu vnitra, přičemž je realizován obdobným způsobem, jako dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek. Dozor nad ostatními opatřeními obcí v přenesené působnosti vykonávají pouze krajské úřady, které jsou oprávněny výkon příslušného aktu pozastavit a není-li zjednána náprava, mohou jej následně samy zrušit. Specifické postupy se pak uplatní u aktů městských obvodů či městských částí statutárních měst, neboť dozor nad nimi vykonává magistrát statutárního města, který je oprávněn akt pozastavit a není-li zjednána náprava, může jej následně zrušit.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti krajů provádí výlučně Ministerstvo vnitra, které je oprávněno pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky kraje nebo pozastavit výkon jiného aktu kraje v samostatné působnosti. Následně se obrátí na příslušný soud (Ústavní soud nebo správní soud) s návrhem na zrušení obecně závazné vyhlášky nebo jiného aktu kraje v samostatné působnosti. Dozor nad výkonem přenesené působnosti krajů vykonávají věcně příslušná ministerstva nebo

jiné věcně příslušné ústřední orgány státní správy. Jde-li o nařízení kraje, příslušný dozorový orgán pozastaví jeho účinnost a následně podá návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu. Jde-li o jiný akt v přenesené působnosti vydaný orgánem kraje, věcně příslušný dozorový orgán pozastaví jeho účinnost a není-li zjednána náprava, tento akt sám zruší.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti hl. m. Prahy vykonává Ministerstvo vnitra, které je oprávněno pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy nebo výkon jiného aktu v samostatné působnosti a není-li zjednána náprava, může se obrátit s návrhem na zrušení vyhlášky k Ústavnímu soudu resp. na zrušení jiného aktu k Vrchnímu soudu v Praze. Dozor nad výkonem přenesené působnosti hl. m. Prahy vykonávají věcně příslušná ministerstva. Dozor nad nařízeními hl. m. Prahy probíhá obdobně, jako dozor nad obecně závaznými vyhláškami. Při výkonu dozoru nad jiným aktem v přenesené působnosti je věcně příslušné ministerstvo oprávněno pozastavit jeho výkon a nezjedná-li hl. m. Praha nápravu, může tento akt svým rozhodnutím zrušit. Dozor nad akty v samostatné působnosti, které vydaly městské části hl. m. Prahy, vykonává Rada hl. m. Prahy, která je oprávněna pozastavit výkon tohoto aktu a není-li zjednána náprava, může se obrátit s žalobou k Městskému soudu v Praze. Dozor nad akty městských částí v přenesené působnosti vykonává Magistrát hl. m. Prahy, který je oprávněn pozastavit výkon takového aktu a není-li zjednána náprava, je oprávněn takový akt zrušit.

V praxi Ministerstva vnitra je dozor realizován buď na základě vlastních zjištění, na základě podnětu příslušných krajských úřadů, pokud jde o dozor nad působností obcí nebo na základě podnětů a stížností třetích osob. K realizaci dozorových opatření (tj. pozastavení účinnosti či výkonu a návrh k soudu) se zásadně přistupuje pouze tehdy, jestliže územní samosprávné celky dobrovolně neodstraní zjištěné nezákonnosti (tedy jestliže nezjednávají nápravu dobrovolně). Je třeba poznamenat, že územní samosprávné celky v drtivém množství případů zjednávají nápravu dobrovolně a jen zlomek z aktů, u nichž je nezákonnost zjištěna, je následně předkládán soudům ke zrušení.

Při výkonu dozorové činnosti se lze v praxi setkat s různými příčinami nezákonnosti v činnosti územních samosprávných celků. V ojedinělých případech zejména malé obce ne vždy respektují relevantní judikaturu zejména Ústavního soudu a v přijímaných právních předpisech upravují záležitosti, které upravovat nemohou, případně je neupravují zákonným způsobem. Problematický je též přístup některých obcí, které hledí na metodickou pomoc ze strany ústředních správních úřadů jako ingerenci do jejich vlastních záležitostí a bez relevantních právních důvodů odmítají metodickou pomoc akceptovat.

3. Hodnocení naplňování standardů

Základním kritériem hodnocení činnosti územních samosprávných celků při výkonu dozoru je zákonnost výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků (soulad se zákony u obecně závazných vyhlášek a soulad i s podzákonnými předpisy u ostatních aktů v samostatné působnosti) a zákonnost a soulad s usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků (soulad se zákony u nařízení obce a soulad jiných aktů v

přenesené působnosti s podzákonnými předpisy a v jejich mezích vydanými usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů).

Z uvedeného vyplývá, že v rámci dozoru nejsou zkoumána etická kritéria výkonu působnosti územních samosprávných celků, ledaže by takové porušení současně znamenalo porušení zákona. Prosté „neetické“ jednání ze strany úředníků či zaměstnanců územních samosprávných celků nezakládá bez dalšího též porušení zákona.

Kontrola je primárně zaměřená na řádný výkon působnosti územních samosprávných celků. Kontrola nemá represivní charakter; jejím smyslem je postihnout porušení povinností či postihnout jiné vady výkonu působnosti. Zatímco výsledkem dozorového procesu je represivní akt (zrušení dozorovaného aktu), výsledkem kontroly je protokol o kontrole, ve kterém jsou uvedeny zjištěné nedostatky a návrhy opatření k odstranění nedostatků.

Výsledky dozorové činnosti (tj. rozhodnutí o pozastavení účinnosti právních předpisů či výkonu jednotlivých aktů a rozhodnutí o jejich zrušení) jsou zveřejňovány na úřední desce příslušného územního samosprávného celku a jako takové jsou přístupny široké veřejnosti. Rozhodnutí Ústavního soudu, kterými je rušen právní předpis územního samosprávného celku, je pak publikováno rovněž ve Sbírce zákonů České republiky. Výsledky kontrolní činnosti zásadně zveřejňovány být nemusí, neboť zákon takovou povinnost neukládá.

4. Závěry

Současná právní úprava výkonu dozoru a kontroly nad územními samosprávnými celky již neodpovídá aktuálním potřebám účinného, rychlého a jednotného výkonu dozoru. Z tohoto důvodu byla připravena koncepční legislativní změna výkonu dozoru a kontroly, která reaguje zejména na tyto existující hlavní problémy (které se dotýkají zejména koncepce dozoru nad výkonem působnosti obcí a kontroly výkonu působnosti územních samosprávných celků):

1. Nynější koncepce výkonu dozoru zakládá duplicitní působnost Ministerstva vnitra a krajských úřadů při dozoru obcí a tím i nerovný přístup oproti dozoru nad kraji a hlavním městem Prahou. Obce jsou povinny zasílat podklady pro výkon dozoru oběma orgánům a zjednávat nápravu na výzvu obou orgánů, avšak krajské úřady jsou oprávněny v zákonné 30 denní lhůtě pouze vyzývat obce ke zjednání nápravy, sistační oprávnění a oprávnění následně podat návrh k soudu je svěřeno Ministerstvu vnitra, resp. ministru vnitra. Tento podíl krajských úřadů na dozoru vytváří prostor pro výkladové, metodické a kompetenční neshody s negativním důsledkem jak na obce, tak i na efektivní a jednotný výkon státní správy v oblasti dozoru.
2. Stávající právní úprava rovněž neumožňuje okamžitý zásah orgánu dozoru, a to ani při zřejmém porušení zákona. Sistačnímu rozhodnutí musí předcházet zákonná lhůta pro zjednání nápravy na základě výzvy krajského úřadu, což ve svém důsledku znamená, že nezákonný právní předpis resp. jiný akt územního samosprávného celku je po celou dobu určenou ke zjednání nápravy platný a účinný a tedy způsobilý vyvolávat stanovené právní následky.

3. Právní úprava rovněž neumožňuje, aby obce zjednaly nápravu i po vydání sistačního rozhodnutí, tj. do doby, než je v konkrétní věci podán návrh příslušnému soudu, resp. do doby, než je příslušným soudem s konečnou platností rozhodnuto. Ministr vnitra je povinen po vydání sistačního rozhodnutí podat návrh příslušnému soudu de facto okamžitě (v zákonné lhůtě do 15 dnů), takže obce (mají-li dodržet zákonné podmínky svolání zastupitelstva) již nápravu zjednat nemohou, i když vytýkané porušení zákona uznávají.
4. Stávající úprava též směšuje institut dozoru nad zákonností a institut kontroly plnění zákonem uložených povinností. Zákon o krajích pojímá dozor a kontrolu jako synonyma, přestože mají rozdílný předmět i rozdílné nápravné mechanismy (žaloba k soudům na rozdíl od protokolu z kontroly). Kontrola povinností uložených územním samosprávným celkům v samostatné působnosti (např. zřízení úřední desky, evidence vydaných právních předpisů a jejich zasílání dozorovému orgánu) pak není upravena vůbec.

Navrhovaná změna reaguje na výše uvedené hlavní nedostatky stávající koncepce dozoru a kontroly nad výkonem působnosti územních samosprávných celků a ve svých ustanoveních navrhuje provedení následujících koncepčních změn. Dozor nad samostatnou působností (obecně závaznými vyhláškami a usneseními a dalšími rozhodnutími) všech územních samosprávných celků bude vykonávat pouze Ministerstvo vnitra. V oblasti dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí se tak odstraňuje stávající neefektivní a kontraproduktivní duplicita výkonu tohoto dozoru Ministerstvem vnitra a krajskými úřady. Dozor nad usneseními a dalšími rozhodnutími městských částí hl. města Prahy a statutárních měst budou vykonávat magistráty těchto měst. Současně se zakládá subsidiární působnost Ministerstva vnitra pro případ nečinnosti magistrátu. Dozor a současně kontrolu nad přenesenou působností obcí (nařízeními a dalšími akty) budou vykonávat krajské úřady s tím, že se zakládá subsidiární působnost věcně příslušných ústředních správních úřadů pro případ nečinnosti krajského úřadu. Dozor a současně kontrolu nad přenesenou působností krajů a hl. města Prahy budou nadále vykonávat věcně příslušné ústřední správní úřady.

Institut dozoru a kontroly bude nadále upraven samostatně (v samostatných hlavách zákonů) tak, aby nedocházelo k pochybnostem o obsahu těchto činností a způsobu jejich provádění. V současné právní úpravě není mezi těmito činnostmi vedena jasná rozlišovací hranice a dochází tak – vedle nejasností obsahu kontroly a nemožnosti kontrolovat výkon samostatné působnosti obcí – k překrývání dozoru a kontroly.

IV. Postavení úředníků místní správy

1. Obecný rámec

Postavení úředníků územních samosprávných celků je upraveno:

- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.
- zákon č. 65/1965, zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů
- nařízení vlády č. 108/1994 Sb., kterým se provádí zákoník práce a některé další zákony, ve znění nařízení vlády č. 516/2004 Sb.
- nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění nařízení vlády č. 637/2004 Sb.
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- vyhláška č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků
- vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků

Zákon o úřednících je ve vztahu k zákoníku práce zákonem speciálním, který se užije přednostně tam, kde ve srovnání se zákoníkem práce „stanoví jinak“. V případech, kdy žádné odchylky neobsahuje, aplikuje se zákoník práce. Je zde tedy zakotvena obecná zásada podpůrné působnosti zákoníku práce, dle které zákon o úřednících upravuje pouze nezbytné odchylky od zákoníku práce, jež odpovídají specifickému postavení úředníků územních samosprávných celků, ve všech ostatních případech potom platí zákoník práce. Obecná ustanovení zákoníku práce se ovšem aplikují vždy. Zákon o úřednících, tedy zákon speciální, buď upravuje oblast pracovněprávních vztahů, která dosud nebyla zákoníkem práce upravena anebo odlišně upravuje oblast pracovněprávních vztahů, kterou upravuje zákoník práce. Zákon o úřednících územních samosprávných celků též neupravuje platové poměry úředníků, které se i nadále řídí zákonem č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost a právními předpisy vydanými k jeho provedení.

2. Nezpůsobilost, ukončení pracovních povinností, odvolání

Vzhledem k tomu, že zákon o úřednících pro skončení pracovního poměru úředníka žádnou odlišnou úpravu nestanoví, platí pro úředníky úprava stanovená v § 42 a následujících zákoníku práce. Pracovní poměr úředníka lze tudíž rozvázat jako v případě ostatních zaměstnanců čtyřmi základními způsoby: dohodou, výpovědí, okamžitým zrušením a zrušením ve zkušební době. Pracovní poměr zaniká též smrtí zaměstnance. A samozřejmě, že pracovní poměr sjednaný na dobu určitou končí též uplynutím sjednané doby.

Pro vedoucí úředníky a vedoucí úřadu zákon o úřednících taxativně stanoví důvody, pro které je lze odvolat z funkce. Tyto důvody uvedené v § 12 zákona jsou výlučné, tzn. odvolání z funkce z jiných důvodů anebo bez udání důvodu je vyloučeno (např. vedoucího úředníka nelze odvolat z funkce z organizačních důvodů dle § 46 odst. 1 písm.a), b) a c) zákoníku práce). Jedná se o odchylnou úpravu oproti § 65 odst. 2 zákoníku práce, který stanoví, že „zaměstnanec, který byl do funkce zvolen nebo jmenován, lze z této funkce odvolat“. Jak vyplývá z výše uvedeného, zákon o

úřednících přispěl ke zlepšení postavení vedoucích úředníků a vedoucích úřadu, které bylo možné před jeho účinností odvolat z funkce i bez udání důvodu.

Dle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o úřednících lze vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu odvolat z funkce jen

- a) pozbyl-li některý z předpokladů podle § 4,
- b) porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností, nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců, nebo
- c) neukončil-li vzdělávání vedoucích úředníků ve lhůtě podle § 27 odst. 1.

Z výše uvedeného vyplývá, že jedním z důvodů, pro které lze vedoucího úředníka odvolat z funkce, je porušení některé z jeho zákonem stanovených povinností závažným způsobem nebo dopuštění se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců. Tyto povinnosti jsou stanoveny např. v § 16 a § 18 odst. 1 a 2 zákona o úřednících a v § 35 odst. 1 písm. b) a § 74 zákoníku práce, v pracovním řádu.

Zákon o úřednících ani zákoník práce nedefinuje pojmy „porušení zákonem stanovené povinnosti závažným způsobem“ a „porušení zákonem stanovené povinnosti méně závažným způsobem“. Je proto třeba vycházet z konkrétních okolností každého jednotlivého případu s přihlédnutím k osobě zaměstnance, k funkci, kterou zastává, k jeho dosavadnímu postoji k plnění pracovních úkolů, k době a situaci, v níž došlo k porušení zákonem stanovených povinností, k míře zavinění zaměstnance, ke způsobu a intenzitě porušení zákonem stanovených povinností k důsledkům porušení zákonem stanovených povinností pro zaměstnavatele apod. Např. nelze odvolat z funkce vedoucího úředníka z důvodu porušení dvou zákonem stanovených povinností méně závažným způsobem, kterých se dopustil v průběhu posledních 6 měsíců, když mu byly v tomto období přiznány odměny za vykonanou práci.

V případě, že má být porušení zákonem stanovené povinnosti právně postižitelné jako důvod pro odvolání z funkce, musí být toto porušení zákonem stanovené povinnosti vedoucím úředníkem zaviněno (alespoň z nedbalosti) a musí dosahovat určitý stupeň intenzity.

Úředníku, který byl odvolán z funkce, pracovní poměr k územnímu samosprávnému celku nekončí. V tomto případě se jedná o společné použití zákona o úřednících a zákoníku práce. Zákon o úřednících odchylně od zákoníku práce upravuje odvolání z funkce. Naopak úprava pracovního poměru po odvolání z funkce a úprava vzdání se funkce se řídí ustanoveními zákoníku práce. Zákon stanoví jako sankci pro nesplnění náležitostí odvolání z funkce, neplatnost takového odvolání. Odvolání z funkce musí být písemné, musí obsahovat některý z důvodů, které zákon pro odvolání z funkce stanoví a musí být vedoucímu úředníkovi doručeno.

3. Práva a povinnosti úředníků místní správy

Mezi případy, kdy se ustanovení zákona o úřednících použijí namísto platných ustanovení zákoníku práce, patří úprava základních povinností úředníka. V § 16 zákona je totiž výslovně stanoveno, že se ustanovení § 73 zákoníku práce nepoužije. To ovšem neznamená, že by povinnosti úředníků upravoval pouze zákon o

úřednících. Samozřejmě se použije i ustanovení § 35 odst. 1 písm. b) zákoníku práce, dle kterého je zaměstnanec povinen podle pokynů zaměstnavatele konat osobně práce podle pracovní smlouvy ve stanovené pracovní době a dodržovat pracovní kázeň.

Právní úprava povinností úředníka stanovených v § 16 zákona zdůrazňuje jeho povinnost jednat ve veřejném zájmu, jednat a rozhodovat nestranně, dodržovat ústavní předpisy, zákony a ostatní právní předpisy atd. Mezi základní povinnosti úředníka dle zákona o úřednících patří nejen běžné pracovněprávní povinnosti, které jsou úředníku ukládány jen pro dobu výkonu práce, ale i povinnosti, které se vztahují na chování úředníka mimo výkon práce (např. úředník se musí zdržet jednání, které by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku, úředník nesmí zneužívat informací, úředník nesmí přijímat dary nebo jiné výhody a úředník je povinen zachovávat mlčenlivost).

Naproti tomu k pracovněprávním povinnostem, které je úředník povinen dodržovat jen po dobu výkonu práce, lze přiřadit povinnosti obsažené v § 16 odst. 1 pod písm. k) až l) (např. úředník je povinen poskytovat informace o činnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů, v rozsahu, v jakém to vyplývá z jeho pracovního zařazení).

Podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona je úředník povinen řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu územním samosprávným celkem a střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku.

Ustanovení § 16 odst. 3 vylučuje členství úředníka v řídících, dozorcích nebo kontrolních orgánech právnických osob, předmětem jejichž činnosti je podnikání. Výjimkou je případ, kdy bude úředník do takového orgánu vyslán územním samosprávným celkem, jehož je zaměstnancem (v takovém případě mu ovšem za výkon funkce v takovém orgánu nenáleží odměna, a to ani po skončení jeho pracovního poměru).

Ustanovení § 16 odst. 4 a 5 upravují pravidla pro výkon jiné výdělečné činnosti úředníka. Úprava zákazu výkonu jiné výdělečné činnosti bez předchozího písemného souhlasu územního samosprávného celku, u něhož je úředník zaměstnán, je přejata z ustanovení § 73 odst. 4 zákoníku práce. Souhlas s výkonem jiné výdělečné činnosti vydává za územní samosprávný celek ten, který plní úkoly (funkce) statutárního orgánu v pracovněprávních vztazích např. dle zákona o obcích je to tajemník, dle zákona o krajích je to ředitel krajského úřadu. Z výše uvedeného zákazu výkonu jiné výdělečné činnosti bez předchozího písemného souhlasu územního samosprávného celku, u něhož je úředník zaměstnán, ovšem zákon o úřednících stanoví výjimku. Omezení se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle zvláštního předpisu pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku.

4. Odpovědnost úředníků místní správy

Právní úprava náhrady škody je obsažena v zákoníku práce. Vzhledem k tomu, že zákon o úřednících neobsahuje odchylnou právní úpravu, bude tato právní úprava náhrady škody v pracovněprávních vztazích, platit i pro úředníky územních samosprávných celků. Zákon o úřednících přitom tuto právní úpravu rozšiřuje o odpovědnost územního samosprávného celku za škodu na majetku prokazatelně způsobenou úředníkovi na jeho majetku pro plnění pracovních úkolů.

5. Nábor, odměny, pracovní podmínky a profesní rozvoj úředníků místní správy

Jedním z ustanovení zákona o úřednících, které upravuje otázky zákoníkem práce dosud neupravené, je požadavek veřejné výzvy a výběrového řízení při přijímání úředníků do pracovního poměru.

Veřejná výzva je podmínkou pro vznik pracovního poměru na dobu určitou úředníka zařazeného v obecním úřadě obce, která není obcí s rozšířenou působností a ani obcí s pověřeným obecním úřadem.

Požadavek veřejné výzvy se nevztahuje na zájemce o uzavření pracovní smlouvy na dobu určitou.

Zákon o úřednících taxativně stanoví náležitosti obsahu veřejné výzvy a náležitosti přihlášky zájemce o uzavření pracovní smlouvy. Územní samosprávný celek má povinnost vyvěsit veřejnou výzvu na úřední desce úřadu po dobu nejméně 15 pracovních dnů přede dnem určeným pro podání přihlášek zájemců a současně ji zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím stanoví, že možností dálkového přístupu je přístup k informaci neomezeného okruhu žadatelů pomocí telekomunikačního zařízení, např. prostřednictvím sítě internet. V případě, že přihláška zájemce o uzavření pracovní smlouvy nebude obsahovat všechny zákonem stanovené náležitosti nebo k ní nebudou připojeny všechny zákonem stanovené doklady, zájemce o uzavření pracovní smlouvy bude v přiměřené lhůtě vedoucím úřadu vyzván k doplnění. Zákon ovšem již nestanoví délku přiměřené lhůty. Je totiž ve vlastním zájmu zájemce o uzavření pracovní smlouvy všechny předepsané náležitosti splnit. Jedním z dokladů, které zákon požaduje připojit k přihlášce je ověřená kopie dokladu nejvyšším vzdělání. Zákon sice výslovně nemluví o „úředně“ ověřené kopii, nicméně se jí rozumí kopie ověřená podle zákona č. 41/1993 sb., o ověřování shody opisů nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu okresními a obecními úřady a o vydávání potvrzení orgány obcí a okresními úřady. Vedoucí úřadu je povinen pořídit o posouzení a hodnocení zájemců o uzavření pracovní smlouvy zprávu, která má zákonem taxativně stanovený obsah. Jednou ze zákonem stanovených náležitostí obsahu takové zprávy je stručný popis způsobu hodnocení zájemců. Jde o velmi důležitou podmínku, která by měla vést ke zprůhlednění záležitostí při vzniku pracovních poměrů nových úředníků. Tato podmínka ovšem neznamená, že by vedoucí úřadu měl v popisu způsobu hodnocení zájemců uvést pořadí jednotlivých zájemců. Pro pořízení zprávy je zákonem stanovena lhůta do 15 dnů od uzavření pracovní smlouvy se zájemcem o uzavření pracovní smlouvy na základě veřejné výzvy nebo do 15 dnů od rozhodnutí, že s žádným ze zájemců o uzavření pracovní smlouvy pracovní smlouva uzavřena nebude. Tato zpráva je přístupná k nahlédnutí

pro všechny zájemce o uzavření pracovní smlouvy. Zákon stanoví, že pracovní smlouvu lze uzavřít pouze se zájemcem o uzavření pracovní smlouvy, který splňuje předpoklady a podmínky stanovené ve veřejné výzvě, jehož přihláška měla všechny zákonem stanovené náležitosti, a který předložil občanský průkaz, v případě cizího státního občana doklad o povolení k pobytu, a všechny doklady, které zákon vyžaduje připojit k přihlášce.

Výběrové řízení je podmínkou pro vznik pracovního poměru na dobu neurčitou úředníka zařazeného:

1. v krajském úřadě,
2. v Magistrátu hlavního města Prahy,
3. v obecním úřadě obce s rozšířenou působností,
4. v pověřeném obecním úřadě a
5. v úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, kterému je svěřen výkon přenesené působnosti v rozsahu pověřeného obecního úřadu.

Výběrové řízení je též podmínkou pro jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka.

Oznámení o vyhlášení výběrového řízení musí obsahovat stejné údaje, jaké zákon taxativně stanoví pro obsah veřejné výzvy. Výběrové řízení vyhlašuje vedoucí úřadu oznámením na úřední desce úřadu územního samosprávného celku a současně i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Úprava lhůty pro oznámení je stejná jako úprava lhůty pro vyvěšení veřejné výzvy. Náležitosti přihlášky k výběrovému řízení jsou opět shodné s náležitostmi přihlášky na veřejnou výzvu a uchazeč o přijetí do pracovního poměru úředníka musí připojit k přihlášce tytéž doklady jako zájemce o uzavření pracovní smlouvy. Taktéž v případě, že přihláška uchazeče o přijetí do pracovního poměru nebude obsahovat všechny zákonem stanovené náležitosti nebo nebudou-li k ní připojeny všechny zákonem stanovené doklady, bude uchazeč o přijetí do pracovního poměru vyzván v přiměřené lhůtě vedoucím úřadu k doplnění. Zákon o úřednících stejně jako v případě veřejné výzvy nestanoví délku této lhůty. Po uplynutí lhůty stanovené k vyhlášení výběrového řízení, případně po uplynutí přiměřené lhůty, ve které byl uchazeč o přijetí do pracovního poměru vyzván vedoucím úřadu, aby doplnil náležitosti přihlášky, předá vedoucí úřadu přihlášky výběrové komisi. Výběrová komise může ale též nemusí pozvat uchazeče k jednání. K jednání ovšem nezve uchazeče, kteří nepředložili úplné přihlášky, včetně všech zákonem stanovených dokladů anebo, kteří nesplňují zákonem stanovené předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka nebo pro jmenování vedoucího úředníka. Zde je nutné zdůraznit, že pro jmenování vedoucího úřadu a vedoucího úředníka se vyžaduje též splnění předpokladů stanovených lustračním zákonem. Je tedy nutné, aby uchazeč o jmenování do funkce vedoucího úřadu nebo vedoucího úředníka splnění těchto předpokladů prokázal. Výběrová komise pořídí o posouzení uchazečů písemnou zprávu, která obsahuje pouze údaje o jejím složení, seznam uchazečů a seznam a pořadí uchazečů, kteří předložili úplné přihlášky, včetně všech zákonem stanovených dokladů, kteří splňují zákonem stanovené předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka nebo pro jmenování vedoucího úředníka, a kteří splňují požadavky stanovené v oznámení. Pořadí uchazečů o přijetí do pracovního poměru, který výběrová komise stanoví je ovšem nezávazný. Rozhodovat o tom, se kterým uchazečem bude uzavřena pracovní smlouva bude vedoucí úřadu. Zákon ale

stanoví podmínku, že pracovní smlouva může být uzavřena pouze s uchazečem, který předložil úplnou přihlášku, včetně všech zákonem stanovených dokladů, který splňuje zákonem stanovené předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka a který splňuje požadavky stanovené v oznámení. Stejně tak do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka může být jmenován pouze uchazeč který předložil úplnou přihlášku, včetně všech zákonem stanovených dokladů, který splňuje zákonem stanovené předpoklady pro jmenování do funkce vedoucího úřadu nebo pro jmenování vedoucího úředníka, a který splňuje požadavky stanovené v oznámení. Vedoucí úředníky bude jmenovat do funkce v případě vedoucích odborů rada územního samosprávného celku, v případě ostatních vedoucích úředníků vedoucí úřadu územního samosprávného celku. Jmenování vedoucích odborů obecního úřadu je podmíněno návrhem tajemníka, zákon o obcích ovšem nestanoví žádnou sankci neplatnosti v případě absence takového návrhu. Jmenování vedoucích odborů krajského úřadu resp. Magistrátu hlavního města Prahy je pod sankcí neplatnosti vázáno na návrh ředitele krajského úřadu resp. ředitele Magistrátu hlavního města Prahy. Vedoucí úřadu jmenuje starosta, hejtman nebo primátor. Jmenování tajemníka obecního úřadu je pod sankcí neplatnosti vázáno na souhlas ředitele krajského úřadu, jmenování ředitele krajského úřadu a ředitele Magistrátu hlavního města Prahy je pod sankcí neplatnosti vázáno na souhlas ministra vnitra. K písemné zprávě výběrové komise připojí vedoucí úřadu záznam o uzavření pracovní smlouvy nebo o jmenování, přičemž musí být každému uchazeči umožněno na jeho požádání do ní nahlédnout. Zákon stanoví, že uchazeč o přijetí do pracovního poměru si sám musí zaplatit náklady, které mu účastí ve výběrovém řízení vznikly.

Jednou z výhod, které pro úředníka zavádí zákon o úřednících, je trvání jeho pracovního poměru. Jedná se o významný a pro úředníka výhodný rozdíl od úpravy trvání pracovního poměru v zákoníku práce (např. zákon o úřednících vylučuje možnost, s výjimkou dvou taxativně vymezených důvodů, uzavřít s úředníkem pracovní poměr na dobu určitou, a to i v případě, kdy by úředník uzavření pracovního poměru na dobu určitou výslovně požadoval). Pracovní poměr s úředníkem lze dle ustanovení § 10 uzavřít pouze na dobu neurčitou.

Prvním důvodem, pro který lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, je potřeba zajistit časově omezenou správní činnost. Jedná se o činnost, kterou obec nevykonává trvale, ale vznikla potřeba takovou činnost zajistit (např. vymáhání pohledávek). Druhým důvodem, pro který lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, je potřeba nahradit dočasně nepřítomného úředníka. Dočasně nepřítomný úředník svou práci nevykonává z důvodu omluvené překážky v práci na jeho straně, kterou je např. mateřská nebo rodičovská dovolená, pracovní neschopnost, výkon veřejné funkce atd. Zákon o úřednících stanoví pouze minimální délku trvání pracovní neschopnosti úředníka, minimální délku ostatních překážek v práci, pro které je možné nahradit dočasně nepřítomného úředníka, nespecifikuje.

V případě, že územní samosprávný celek uzavře s úředníkem pracovní poměr na dobu určitou, ale neuvede v pracovní smlouvě nebo ve jmenování do funkce důvod pro uzavření pracovního poměru na dobu určitou spočívající v potřebě zajistit časově omezenou správní činnost nebo v potřebě nahradit dočasně nepřítomného úředníka nebo uvedený důvod neodpovídá důvodům, které zákon o úřednících stanoví,

pracovní poměr na dobu určitou se ze zákona změnil na pracovní poměr na dobu neurčitou.

Další z výhod, kterou zákon o úřednících úředníkům přináší, je rozšíření odstupného nad zákonný nárok stanovený zákoníkem práce. Výše dalšího odstupného, které úředník při rozvázání pracovního poměru výpovědí z organizačních důvodů nebo dohodou z těchto důvodů obdrží vedle odstupného stanoveného zákoníkem práce (dvojnásobek průměrného výdělku), bude záviset na délce pracovního poměru úředníka k územnímu samosprávnému celku (i jinému, než tomu, který s ním rozvazuje pracovní poměr) nebo ke správnímu úřadu. Zákon stanoví, že se ovšem musí jednat o takový pracovní poměr, ve kterém byly v převážném rozsahu vykonávány správní činnosti. Pro stanovení délky pracovního poměru se bude započítávat pouze doba trvání pracovního poměru po účinnosti zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), tj. po 24. listopadu 1990. Nebude se ale započítávat doba pracovního poměru, který je vedlejším pracovním poměrem.

6. Školení, informace, spolupráce a transparentnost

Jak vyplývá z ustanovení § 18 odst. 1 zákona o úřednících úředník je povinen prohlubovat si kvalifikaci účastí na vstupním a průběžném vzdělávání a též na přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti, pokud zákon o úřednících nestanoví jinak. Vedoucí úřadu a vedoucí úředník jsou pak povinni prohlubovat si kvalifikaci též účastí na vzdělávání vedoucích úředníků, pokud zákon o úřednících nestanoví jinak (srov. ustanovení § 18 odst. 2 zákona o úřednících). Přičemž územní samosprávný celek je povinen úředníkovi zajistit prohlubování kvalifikace podle zákona o úřednících, a to prostřednictvím vzdělávacích institucí akreditovaných pro příslušný vzdělávací program (srov. ustanovení § 17 odst. 3 a 4 zákona o úřednících).

7. Závěry

Zákon o úřednících nedefinuje dostatečně přesně osobní působnost zákona. V praxi tedy nastává situace, že zaměstnanci jednotlivých územních samosprávných celků, kteří vykonávají stejnou činnost, jsou odlišně zařazeni (tzn. jeden je zařazen jako úředník a druhý nikoliv). Je proto nezbytné v rámci právní jistoty zaměstnanců územních samosprávných celků, zpřesnit osobní působnost zákona o úřednících (tedy vymezit přesněji, kdo ze zaměstnanců územních samosprávných celků úředníkem je a kdo není).

Právní úprava bezúhonnosti v zákoně o úřednících není přizpůsobena všem potřebám územních samosprávných celků. Jedním z cílů zákona o úřednících je zvýšit kvalitu výkonu veřejné správy. Z toho důvodu je tedy nutné rozšířit definici bezúhonnosti i na případy podmíněného zastavení trestního stíhání úředníka pro trestný čin spáchaný úmyslně a spáchaný z nedbalosti, a to v obou případech za jednání související s výkonem veřejné správy.

Současná právní úprava zákona o úřednících neobsahuje zvláštní úpravu zkušební doby. Při jejím sjednání je proto třeba použít ustanovení § 31 zákoníku práce. Ovšem ustanovení § 31 zákoníku práce neobsahuje možnost sjednání zkušební doby pro pracovní poměr, který je založen jmenováním. Při sjednání zkušební doby u

pracovních poměrů založených jmenováním, lze využít ustanovení § 68 zákoníku práce, které říká, že : „pro pracovní poměry založené volbou nebo jmenováním platí jinak ustanovení o pracovním poměru sjednaném pracovní smlouvou“. Ovšem je možné se setkat s právními názory, které sjednání zkušební doby u pracovních poměrů založených jmenováním nepřipouští, a to z důvodu, že ustanovení § 31 zákoníku práce připouští možnost sjednat zkušební dobu pouze v pracovní smlouvě. Právní úprava odvolání z funkce podle zákoníku práce je odlišná od právní úpravy stanovené v zákoně o úřednících. Podle ustanovení § 65 zákoníku práce lze zaměstnance, který byl do funkce jmenován, bez udání důvodu z funkce odvolat. Ovšem podle ustanovení § 12 zákona o úřednících lze vedoucí úředníka odvolat pouze z důvodů v něm stanovených (tyto důvody jsou výlučné tzn., že žádný jiný důvod pro odvolání z funkce nelze použít).

Z důvodu, že zákon o úřednících na rozdíl od zákoníku práce zpřísňuje podmínky pro odvolání z funkce, je třeba stanovit možnost sjednání zkušební doby i pro pracovní poměry založené jmenováním. V zájmu zpřesnění právní úpravy se pak jeví jako žádoucí, upravit institut zkušební doby přímo v zákoně o úřednících.

Současná podoba zákona o úřednících ne zcela jasně definuje obsah jednotlivých druhů vzdělávání (vstupní, průběžné, příprava a ověření zvláštní odborné způsobilosti a vzdělávání vedoucích úředníků), což přináší problémy zejména při akreditaci jednotlivých vzdělávacích programů.

Současná podoba zkoušky zvláštní odborné způsobilosti se v praxi ukázala jako ne zcela nevyhovující. Zákon o úřednících převzal mlčky dvě kategorie úředníků. Jedna kategorie měla a má stanovenou zkoušku zvláštní odborné způsobilosti jako kvalifikační předpoklad k výkonu své práce, zatímco druhá kategorie úředníků zkoušku zvláštní odborné způsobilosti předepsanu vůbec nemá. Jedná se o nerovné postavení v rámci jedné kategorie zaměstnanců (srov. zákon o zaměstnanosti). Z toho důvodu se jeví jako nutné stanovit obdobné povinnosti pro všechny úředníky.

Ministerstvo vnitra v současné době pracuje na novelizaci zákona o úřednících, která by měla výše uvedené problémy vyřešit.

V. Vztah orgánů místní správy a soukromého sektoru

1. Veřejné zakázky na dodávky zboží a služeb uzavírané orgány místní správy

Oblast veřejných zakázek upravují následující předpisy:

- zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízeních), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

Ministerstvo pro místní rozvoj provozuje „Informační systém zadávání veřejných zakázek“ a zajišťuje uveřejňování údajů a informací o veřejných zakázkách na

centrální adrese a v Úředním věstníku EU. V rámci informačního systému vede Seznam kvalifikovaných dodavatelů. Do tohoto seznamu zapisuje dodavatele, kteří splnili kvalifikaci podle zákona o veřejných zakázkách a doložili ji příslušnými doklady. Podle zákona 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů je:

a) veřejný zadavatel, kterým je:

1. Česká republika,
2. státní příspěvková organizace,
3. územní samosprávný celek a v případě hlavního města Prahy a statutárních měst též městský obvod nebo městská část, a jimi řízené a zřizované příspěvkové organizace,

4. Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky, státní fond, Česká národní banka, Český rozhlas, Česká televize, Česká konsolidační agentura, zdravotní pojišťovna, dobrovolný svazek obcí a jiná právnická osoba, pokud byla zřízena zákonem nebo na základě zákona za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu a je financována převážně veřejnými zadavateli, nebo je veřejnými zadavateli řízena nebo veřejní zadavatelé jmenují více než polovinu členů v jejím správním, řídicím nebo kontrolním orgánu,

b) jiná právnická nebo fyzická osoba, zadává-li zakázku na dodávky, služby nebo stavební práce, která je z více než 50 % financována veřejným zadavatelem, nebo

c) podnikatel, jestliže je ovládán veřejným zadavatelem, nebo jehož podnikání je podmíněno udělením oprávnění, které mu poskytuje zvláštní nebo výhradní práva, a vykonává některou z činností uvedených v § 3.

Dohled nad dodržováním tohoto zákona vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“). Tomuto úřadu je jako jedinému státnímu orgánu svěřena výhradní pravomoc zasahovat do průběhu probíhajícího zadávání veřejných zakázek, konat správní řízení a případně ukládat sankce či realizovat jiná opatření podle citovaného zákona. Tím není dotčena působnost jiných orgánů vykonávajících kontrolu podle zvláštních právních předpisů (např. Policie České republiky nebo Nejvyšší kontrolní úřad).

Vyloučena není samozřejmě ani možnost fungování vnitřních kontrolních mechanismů zadavatele, tzn., že zastupitelstvo obce je oprávněno pověřit kontrolní výbor provedením kontroly zadávání veřejných zakázek. Tuto kontrolu může vykonávat kontrolní výbor jak v průběhu procesu zadávání konkrétní veřejné zakázky, tak po jeho skončení. Nesmí však realizovat žádná sankční opatření ani nemůže zasahovat do probíhajícího procesu zadávání veřejných zakázek (tyto úkony lze provádět v souladu se zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách pouze ve správním řízení, což je výhradně v kompetenci Úřadu). Pro členy kontrolního výboru samozřejmě existuje povinnost mlčenlivosti a pravidlo o nepodjatosti. Analogicky to platí také pro členy hodnotící komise. V celém procesu je dále bezpodmínečně nutné chránit osobní údaje, obchodní tajemství a duševní vlastnictví (viz zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů). Za porušení těchto povinností je odpovědný zadavatel.

Většina pracovníků územních samosprávných celků, kteří se účastnili dotazníkového šetření k této studii, poukázala na složitost a netransparentnost zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. V současné době připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj paragrafované znění návrhu nové zákonné

úpravy veřejných zakázek. Tento úkol vyplývá z usnesení č. 1157 ze dne 24. listopadu 2004, jež vláda ČR přijala v souvislosti se směrnicí 2004/18/ES a 2004/17/ES. Tyto nové směrnice (upravující oblast zadávání veřejných zakázek uveřejněné v Úředním věstníku EU 30. dubna 2004, musí členské státy EU transponovat do národních právních řádů do ledna 2006. Ministerstvo pro místní rozvoj informuje o této skutečnosti širokou veřejnost na svých webových stránkách www.mmr.cz. Součástí informace je také výzva veřejnosti k zapojení se do diskuse k dané problematice tak, aby nová úprava veřejných zakázek byla co nejkvalitnější.

2. Delegování veřejných služeb na soukromý sektor

Oblast je upravena právními předpisy:

- zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních), ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů,
- zákonem č. 40/1964 Sb., občanský zákoník,
- zákonem č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

Pro spolupráci obce s jinými právníckými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích lze vytvořit zájmové sdružení právnických osob, jež je právnickou osobou a jejíž postavení, vznik a zánik upravuje občanský zákoník. Toto sdružení však nemá způsobilost k právům a povinnostem. Na rozdíl od toho však použití těchto forem spolupráce navzájem pouze mezi obcemi výslovně vylučuje ustanovení zákona o obcích.

Delegování veřejných služeb na soukromý sektor je možno provádět výlučně na smluvním základě. A to pouze za podmínky, že se nebude jednat o převod výkonu veřejné správy na soukromý sektor. Zmíněné delegování lze použít pouze v případech, kdy by se jednalo např. o oblast při využití služeb občanům.

3. Akciové společnosti

Územní samosprávný celek může dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností, zakládat také obchodní společnosti, tj. akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným.

Jedná se zejména o spolupráci v oblasti veřejného partnerství, kdy územní samosprávný celek (obec, město, kraj) vytváří ve spolupráci se soukromým sektorem nový subjekt. Typickým příkladem, o kterém lze v poslední době hovořit, je vznik nových průmyslových zón, kdy obec vkládá do společného projektu nemovitý majetek (pozemky) a soukromá společnost investuje kapitál. Stanoveným cílem je zejména vytváření nových pracovních míst. Investice jsou zaměřeny např. na automobilový průmysl, elektrotechnickou výrobu, logistiku, výzkum a vývoj. Podobným příkladem může být společné podnikání v oblasti výstavby a regenerace nemovitostí.

4. Privatizace obecních podniků

ČR s privatizací obecních podniků nemá zkušenosti. Naopak jsme svědky spíše toho, že si územní samosprávné celky za účelem zajištění veřejných služeb (soc. služby, údržba zeleně atd.) vytvářejí příspěvkové organizace.

5. Vztahy s neziskovým sektorem: dotace asociacím, delegování veřejných služeb asociacím

Činnost NNO upravují v ČR následující zákony, podle nichž se řídí proces registrace, organizační struktura, finanční řízení, hospodaření organizace a její zánik:

- občanská sdružení se řídí zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.
- obecně prospěšné společnosti zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- církve a náboženské společnosti, církevní právnické osoby zákonem č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- nadace a nadační fondy zákonem č. 227/1997, o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

V platném právním řádu ČR existuje mnoho obecných zákonů, které platí i pro NNO, z nichž nejdůležitější jsou:

- zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů
- zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.
- daňová legislativa (např. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty),
- zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

NNO působícím v různých oblastech (např. sport, sociální služby atd.) se věnuje řada věcně příslušných zákonů, jejichž výčet zde neuvádíme. Připravuje se také úprava Občanského zákoníku, která podstatně ovlivní činnost NNO (nové právní vymezení nadací a nadačních fondů, občanských sdružení (nově spolků) a obecně prospěšných společností (nově ústavů), právní vymezení veřejné prospěšnosti atd.).

NNO pracují v mnoha veřejně prospěšných oblastech, jako jsou sociální služby, pomoc lidem se zdravotním postižením, oblast prevence vzniku a řešení sociálních rizik, ochrana životního prostředí, kultura a ochrana kulturních památek nebo sport a rozvoj komunitního života. V souvislosti s rolí neziskového sektoru jako poskytovatele služeb v prostoru, kde ve většině evropských zemí fungují NNO, v ČR existuje množství rozpočtových a příspěvkových organizací státu, krajů i obcí.

Podle údajů ČSÚ pracovalo v roce 2003 v neziskovém sektoru 654 tisíc dobrovolníků. Od roku 2000 počet dobrovolníků roste. Kvantitativní posun nastal v roce 2002 – o více než dvojnásobek.

Základní institucionalizovanou formou spolupráce NNO s vládou ČR je Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (<http://wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm>). Je zřízena vládou jako její stálý iniciativní a poradní orgán a je součástí Úřadu vlády ČR. Je současně jediným orgánem státní správy, který se zabývá výhradně problematikou neziskového sektoru v obecných souvislostech. Je vedena členem vlády a jeho prostřednictvím má přímý kontakt s vládou ČR. Nemá výkonné kompetence. Je složena ze zástupců NNO, ústředních orgánů státní správy a krajů. Rada vlády pro nestátní neziskové organizace iniciovala vznik dokumentu Zpráva o neziskovém sektoru v České republice, který byl vypracován na základě usnesení vlády č. 807 ze dne 6. srpna 2003 a je určen primárně vládě a veřejné správě. Zpráva podává stručnou a kvalitní informaci o stavu neziskového sektoru v ČR a identifikuje některá klíčová témata. V 10. kapitole Zprávy je uveden přehled konkrétních návrhů, opatření a úkolů, které se vláda usnesením č. 19 ze dne 5. ledna 2005 zavázala rozpracovat.

Aktuální informace o činnosti neziskových organizací stejně tak jako relevantní podkladové materiály k dané problematice naleznou zájemci také např. na webových stránkách Informačního centra neziskových organizací (www.neziskovky.cz).

Významným zdrojem financování neziskového sektoru v ČR jsou veřejné rozpočty. NNO mohou získat finance z veřejných rozpočtů několika hlavními způsoby: státní dotační politika vůči NNO, vázaná na Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči NNO; dotace přidělené mimo státní dotační politiku; podpora výzkumu a vývoje; veřejné zakázky; smlouvy uzavřené podle občanského zákoníku. Státní dotační politika není závazná pro kraje a obce a je jediným rámcem podpory, určeným výslovně NNO; ostatní způsoby získání financí z veřejných rozpočtů se vztahují i na další subjekty. Podíl prostředků reálně poskytnutých NNO v rámci státní dotační politiky a v rámci ostatních pravidel v současnosti neumíme odhadnout. Hlavní údaj o prostředcích poskytnutých ze státního rozpočtu, který v současnosti máme, se týká státní dotační politiky.

V ČR v roce 2003 poskytovaly dotace NNO – v rámci státní dotační politiky – ministerstva i krajské a obecní rozpočty. Celková částka dotací ze všech úrovní veřejných rozpočtů v roce 2003 dosáhla 5,409 mld. Kč. Ministerstva v roce 2003 poskytla 3,318 mld. Kč. Ve srovnání s předchozími roky to znamená každoroční zvýšení přibližně o 15 %. Od roku 1999, tedy během 4 let, se celková částka poskytnutá ministerstvy zvýšila o 75 %. Dosud jednoznačně převažuje centralizovaný charakter podpory NNO a finanční prostředky ze státního rozpočtu jsou dominantní. Z krajských rozpočtů dostaly NNO v roce 2003 jen pětinu toho, co z rozpočtů ministerstev, tedy 634 mil. Kč, a z rozpočtů obcí získaly 956 mil. Kč. Kraje však existují teprve od roku 2000 a částky, které mohou rozdělovat, závisí na postupně pokračující decentralizaci veřejných rozpočtů.

NNO jsou dotacemi z úrovně ministerstev nejvíce podporovány v následujících třech oblastech: poskytování sociálních služeb (36 %), rozvoj sportu a tělovýchovy (34 %),

rozvoj kultury a záchrana kulturního dědictví (11 %). Tyto tři oblasti dostanou 80 % prostředků, které směřují v rámci státní dotační politiky z rozpočtů ministerstev do neziskového sektoru. Situace v krajích a obcích je podobná, avšak s tím rozdílem, že nejvíce podporovanou oblastí je sport a tělovýchova.

6. Vydávání licencí/povolení a osvědčení (zejména v otázkách městského plánování)

Povolení jsou vydávány např. v souvislosti se stavebním řízením.

7. Hospodaření s obecními prostředky

Ústava zaručuje obcím samostatné nakládání s vlastním majetkem a finančními zdroji, zákon o obcích ukládá tento majetek využívat účelně a hospodárně, chránit jej před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. Samotné finanční hospodaření se řídí zvláštním zákonem, (zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), podle něhož obce zejména připravují svůj rozpočet a hospodaří podle něj a podle pravidel tohoto zákona zřizují a zakládají právnické osoby.

Další zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí upravuje předmět, hlediska, postup a pravidla pro přezkoumání hospodaření obcí za uplynulý kalendářní rok krajským úřadem nebo auditorem. Zákon také stanovuje, že stát (Ministerstvo financí) vykonává dozor nad prováděním přezkoumání.

Obec je podle zákona o přezkoumávání hospodaření požádat krajský úřad nebo auditora o přezkoumání svého hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Předmětem přezkoumání jsou především údaje o ročním hospodaření obce, dále vedení účetnictví, nakládání s majetkem ve vlastnictví obce, zadávání veřejných zakázek a dodržování povinností stanovených zvláštními předpisy.

Povinnou součástí závěru takového přezkoumání musí být i upozornění na případná rizika, která by mohla vzniknout ze zjištěných nedostatků.

Zákon stanovuje, že obec je povinna při přezkoumání zajistit součinnost svých zaměstnanců a členů volených orgánů územního celku.

Na internetových stránkách Ministerstva financí jsou periodicky zveřejňovány prostřednictvím systému ARIS (www.info.mfcr.cz/aris/) základní finanční a účetní informace o hospodaření obcí. Veřejná dostupnost těchto údajů významně přispívá k lepší transparentnosti hospodaření obcí a umožňuje i základní pohled na jejich efektivitu v nakládání s finančními zdroji.

Použitá literatura

- www.mvcr.cz
- www.mfcr.cz
- www.mmr.cz
- www.neziskovky.cz
- www.korupce.cz
- Rada Evropy: *Model initiatives package on public ethics at local level*. Štrasburk, Výkonný výbor pro místní a regionální demokracii Rady Evropy, 2004.
- Kolektiv autorů: *Reforma veřejné správy v České republice*. Praha, Ministerstvo vnitra, 2004.
- Vajdová T., Mgr.: *Zpráva o neziskovém sektoru v České republice*. Schváleno usnesením vlády č. 19 ze dne 5. ledna 2005.