Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Šárka Šmejkalová

INTERNÍ PROGRAM DODRŽOVÁNÍ PRÁVNÍCH NOREM V SYSTÉMU ŘÍZENÍ OBCE

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Kopecký, CSc.

Katedra: správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 2. 11. 2009

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 2. listopadu 2009 Šárka Šmejkalová

Poděkování

Děkuji touto cestou panu JUDr. Martinu Kopeckému, CSc., vedoucímu mé diplomové práce, za odborné vedení při jejím zpracování. Zároveň děkuji PhDr. Janu Dresslerovi a JUDr. Ladislavu Kozlerovi za poskytnuté rady a praktické zkušenosti.

Obsah

1. Úvod 1
2. Obec, veřejnoprávní korporace, její zakotvení v právním řádu 3
2.1. Samostatná působnost obce 4
2.2. Přenesená působnost obce 6
2.3. Postavení obce v soukromoprávních vztazích 7
3. Obec a její orgány 10
3.1. Zastupitelstvo obce 10
3.2. Rada obce 12
3.3. Starosta 12
3.4. Komise rady obce, výbory zastupitelstva obce 13
3.5. Obecní úřad, tajemník obecního úřadu 14
4. Odpovědnost obce 15
4.1. Odpovědnost obce za škodu 15
4.2. Vymáhání regresní úhrady po zaměstnanci obce dle pracovněprávních předpisů 17
4.3. Odpovědnost starosty a členů zastupitelstva za škodu způsobenou obci 18
4.4. Odpovědnost obce za správní delikty, trestní odpovědnost volených funkcionářů jednajících za obec 21
5. Legislativní prostředí v České republice 23
6. Aktuálně používaný působ zajištění shody činnosti obce s právním řádem 25
6.1. Dohledání právních předpisů v případě potřeby 27
6.2. Praktikovaný způsob zajištění v současné době a jeho nevýhody 28
6.3. Co se musí stát pro zajištění shody 28
6.4. Stávající proaktivní zajištění shody činnosti obce s právním řádem 29
7. Návrh metodiky pro systematické zajišťování shody činnosti obce s právním řádem31
7.1. Analýza rizik 34
7.2. Jednotlivé položky Compliance programu zpracované ve formě tabulky 36
7.3. Postup zpracování právních předpisů 45
8. Závěr 47

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ 54

SEZNAM PŘÍLOH 58

1. Úvod

Roztříštěnost, terminologická nejednotnost a časté novelizace právní úpravy v České republice, která dnes již zasahuje do všech sfér lidského života, komplikuje orientaci v právním řádu nejen „uživatelům“ právních předpisů z praxe, ale i právníkům. Pro daný stav existuje několik obecně uznávaných důvodů. Je však třeba konstatovat, že ani odstranění uvedených nedostatků legislativy by neznamenalo, že by uživatelé mohly pro svou činnost použít informace z právních předpisů přímo v té struktuře, jak jsou předpisy vytvářené. Struktura předpisu, která odráží kompetence ministerstva připravujícího návrh zákona, je odlišná od té, v níž se předpisy uplatňují v praxi. Tento rozpor je tím výraznější, čím více je organizační struktura uživatele vzdálena od struktury státních orgánů. Tento stav se výrazně projevuje v působnosti obcí, a to výrazněji na obcích nižších stupňů.

Obec je veřejnoprávní korporací, na kterou je v posledních desetiletích (tedy od obnovení samosprávy v roce 1990) ukládáno velké množství různorodých povinností. Přitom veřejní funkcionáři menších obcí a ani většina jejich zaměstnanců nemají právnické vzdělání. Veřejná moc má sloužit všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zejména pro starosty menších obcí je srozumitelný, přehledný a vnitřně nerozporný právní řád základem pro jejich práci.

Častým a pravděpodobně standardním řešením pro obce je smluvní spolupráce s advokátem, často hrazená paušální částkou, na něhož se zástupce obce obrací až v případě, že sami zaznamenají hrozící nebo nastanuvší rozpor s právním předpisem. Tato praxe je využitelná pro osoby soukromého práva, zejména pro fyzické osoby, méně již pro veřejnoprávní instituce, pro něž je práce s právním řádem nedílnou, ústřední součástí jejich činnosti.

Systematické, proaktivní zajišťování shody s právním řádem vyžaduje specifické nástroje. Ve své práci bych se chtěla zaměřit na možnost využití tzv. interních programů pro dodržování právních předpisů (dále použit angl. termín „Compliance program“) v činnosti obce. Tyto programy již používají velké podnikatelské subjekty s mnoha zaměstnanci nejen u nás, ale i v zahraničí. Na svých internetových stánkách doporučuje podnikatelským subjektům vyvíjejícím podnikatelskou činnost na území České

republiky Compliance program Úřad pro ochranu hospodářské soutěže pro dodržování právních norem z oblasti soutěžního práva. Compliance program má „zahrnovat mechanismy a postupy pro včasné odhalení a zabránění vlastního protiprávního chování“.[1]

Ve větších městech nejen u nás jsou zřizovány na městských úřadech právní odbory, které mají zajistit shodu činnosti města s právním řádem, jejichž hlavní činností je hodnocení, přezkoumávání právní regulace, zvyšování standardu dodržování právních norem. Cílem činnosti právních odborů je předcházení možného vyvození správní nebo občanskoprávní odpovědnosti města, popř. trestní odpovědnosti zaměstnanců nebo představitelů města.[2]

Obec obvykle právní obor nevytváří, neboť nemá dostatek finančních a lidských zdrojů. Možností jak zajistit shodu s právním řádem i v takové menší obci může být vytvoření Compliance programu. Základním východiskem pro vytvoření Compliance programu pro obec je především rozsah úkolů, které obec vykonává (viz kapitola 2.), její organizační členění (viz kapitola 3.), stejně tak odpovědnost, jež nese za výkon úkolů (viz kapitola 4.).

---

[1] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, *Compliance programme (září 2004)*, dostupné na http://www.compet.cz/informacni-centrum/informacni-listy/2004/

[2] City of Atlanta, Department of Law, Linda K. DiSantis (City Attorney) Jeffrey B. Norman (Compliance Manager) *Legal Compliance and Standards of Municipal Governance*, dostupné na http://www.atlantaga.gov/client_resources/mayorsoffice/scroll%20items/compliancegov091803.ppt#259,4,The Compliance Unit

2. Obec, veřejnoprávní korporace, její zakotvení v právním řádu

K obnovení územní samosprávy došlo na našem území po roce 1990, zrušením systému národních výborů a vznikem obecního zřízení. Obecní zřízení tehdy navázalo na tradici územní samosprávy z první republiky.[3]

Dne 15. října 1985 byla ve Štrasburku přijata na půdě Rady Evropy Evropská charta místní samosprávy (dále jen Charta), jménem České republiky byla podepsána ve Štrasburku dne 28. května 1998. Tímto dokumentem se Česká republika zavázala k dodržování minimálních standardů územní samosprávy. V České republice vstoupila v platnost a stala se tak součástí právního řádu ČR dne 1. září 1999.[4] Preambule Charty zdůrazňuje mimo jiné, že existence skutečně odpovědných místních společenství může vést ke správě, která je jak účinná, tak občanu blízká, že ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci, přičemž nejen tento cíl vyžaduje, aby existovala místní společenství vybavená demokraticky vytvořenými rozhodovacími sbory a mající vysokou míru autonomie, pokud jde o jejich odpovědnosti a způsoby a prostředky její realizace, i zdroje potřebné k tomu, aby této odpovědnosti dostála. Čl. 3 Charty vymezuje místní samosprávu jako právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných. Charta klade důraz nejen na nezávislost a svobodu rozhodování samosprávných orgánů, ale hovoří též o odpovědnosti místních společenství.

Územní samospráva má své místo také v Ústavě České republiky[5] (dále jen Ústava), a to již v čl. 8, kde se zaručuje právo na samosprávu jako jedna z podstatných náležitostí demokratického právního státu, jejichž změny Ústava nepřipouští. Územní samosprávě je pak věnována hlava sedmá, která obec definuje jako veřejnoprávní korporaci vlastnící majetek a hospodařící dle vlastního rozpočtu. K vymezení územní samosprávy pak dochází v jednotlivých zákonech, a to v případě obcí v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

---

[3] Zákon č. 170/1849 ř.z.; zákon č. 18/1862 ř.z. a na něj navazující zemské zákony obecní převzala Československá republika zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého

[4] Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

[5] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

2.1. Samostatná působnost obce

V souladu s principy zakotvenými v Chartě a v souladu s Ústavou byl dne 12. dubna 2000 přijat zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen obecní zřízení), který zrušil původní zákon o obcích[6] a nabyl účinnosti dne 12. listopadu 2000. Obec jako článek územní samosprávy občanu nejbližší spravuje ve své samostatné působnosti záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, nejsou-li zákonem svěřeny krajům nebo nejde-li o výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.[7] Tento princip, kdy veřejnou moc vykonává subjekt odlišný od státu, se nazývá decentralizací veřejné správy. Je-li však v Ústavě zdůrazňována samostatnost a nezávislost územních samosprávných společenství na státní moci, je třeba zdůraznit, že pravomoc k výkonu veřejné správy obcí je odvozena od jejího originárního nositele, to jest od státu, v rámci jehož právního řádu působí a vyvíjí svou činnost. Obec, stejně jako jiná veřejnoprávní korporace při výkonu veřejné moci, je povinna řídit se právním řádem České republiky. V rámci samostatné působnosti obecní zřízení rozlišuje, zda obec rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (vykonává veřejnou moc) nebo zda obec vystupuje jako jakákoli jiná právnická osoba (tedy jako osoba soukromého práva). Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákony a v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.[8] Obecně závazná vyhláška je abstraktním právním aktem, upravuje tedy druhově určený předmět a směřuje vůči neurčitému okruhu adresátů, možnost vydání je omezena na případy, kdy je její vydání v zájmu obce a jejích občanů.

V poslední době došlo k zásadnímu posunu ve vývoji judikatury Ústavního soudu, který opustil požadavek výslovného zákonného zmocnění ve speciálním zákoně k ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek, a odůvodnil tento posun tím, že po patnácti letech se již obsah pojmu práva na samosprávu ustálil a nedochází již k tak flagrantnímu překračování kompetencí jako v 90. letech.[9] Dle Ústavního soudu je obec nadána pravomocí k originární normotvorbě v čl. 104 odst. 3 Ústavy, je oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky v zájmu obce a občanů obce, přičemž se pohybuje v

[6] Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
[7] § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
[8] § 35 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
[9] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06, ze dne 11. 12. 2007

oblasti samostatné působnosti vymezené v § 10 obecního zřízení a obsah ukládaných povinností nesmí být v rozporu s kogentními ustanoveními zákona nebo s ústavním pořádkem.[10] Ústavní soud dodává, že je třeba zkoumat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Není tedy důvodem pro zrušení obecně závazné vyhlášky skutečnost, že věc již je upravena zákonem, ale zda se překrývají cíle této úpravy.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti vykonává Ministerstvo vnitra České republiky (dále jen Ministerstvo vnitra) od přijetí novely obecního zřízení účinné k 1. červenci 2006.[11] Před účinností novely vykonával dozor krajský úřad v přenesené působnosti, což plně nekorespondovalo s ustanovením Ústavy hovořící v čl. 101 odst. 4, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem, z čehož vyplývá, že se má jednat o orgán moci výkonné, nikoli o jiný územní samosprávný celek.[12]

Ministerstvo vnitra má v rámci dozoru oprávnění vyzvat obec ke zjednání nápravy nezákonného opatření, pozastavit účinnost nezákonného opatření, či podat návrh na jeho zrušení.[13] Výzva ke zjednání nápravy nemusí předcházet rozhodnutí o pozastavení účinnosti nezákonného opatření v případě rozporu s lidskými právy a základními svobodami, jedná-li se o obecně závaznou vyhlášku a v případě zřejmého a závažného rozporu se zákonem, jedná-li se o rozhodnutí, usnesení nebo jiných opatření. Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky podává Ministerstvo vnitra Ústavnímu soudu[14], zatímco návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření krajskému soudu, který rozhoduje ve správním soudnictví.[15] Jednou z forem dozoru je i provádění kontroly[16] výkonu samostatné působnosti, obecní zřízení vyjmenovává jednotlivá oprávnění zaměstnance státu zařazeného do Ministerstva vnitra ČR při provádění kontroly, jako je například oprávnění požadovat podklady a informace nezbytné k provádění kontroly, oprávnění zajistit tyto podklady, vstupovat do objektů a jiných prostor, souvisí-li vstup s prováděním kontroly a jiná oprávnění. Obec má na druhé

[10] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06, ze dne 11. 12. 2007
[11] Zákon č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze
[12] Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze - sněmovní tisk 987 rozeslán poslancům dne 24. května 2005
[13] § 123, § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
[14] § 64 odst. 2 písm. g zákona 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
[15] § 67 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
[16] Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze - sněmovní tisk 987 rozeslán poslancům dne 24. května 2005

straně povinnost poskytnout kontrolujícímu poskytnout veškerou součinnost.[17]

2.2. Přenesená působnost obce

Tím všem rozsah úkolů samosprávy nekončí, na obec stát přenáší některé úkoly státní správy, které obec plní v přenesené působnosti jako nepřímý vykonavatel státní správy, čímž dochází k dekoncentraci státní moci. Obec má v rámci přenesené působnosti pravomoc vydávat nařízení, současně čl. 79 odst. 3 Ústavy vyžaduje k jejich vydání výslovné zmocnění v zákoně na rozdíl od vydávání obecně závazných vyhlášek. Při vydávání nařízení obce je obec vázána zákony, jinými právními předpisy a pohybuje se pouze v rámci zákonného zmocnění.[18] V ostatních případech výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí též usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.[19] Obecní zřízení v § 11 přiznává pravomoc vydávat nařízení obci, zatímco Ústava přiznává tuto pravomoc orgánům územní samosprávy, nejednoznačnost je vyřešena až v § 102 odst. 2 písm. d obecního zřízení, kde je tato pravomoc výslovně přiznána radě obce.[20]

Různorodost úkolů přenesených státem na územní samosprávné celky je značná. Z toho vyplývá i potřeba řídit znalosti o právních předpisech tak, aby byly relevantně a pertinentně k dispozici pro výkon činností. Nelze se spoléhat na aktivní znalost všech potenciálně relevantních právních předpisů, tak jako by tomu bylo u úzce zaměřených činností. Obecní zřízení rozlišuje obce tří kategorií s ohledem na rozsah svěřených úkolů na obce s rozšířenou působností, obce s pověřeným obecním úřadem a „obyčejné“ obce vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu.

Na plnění těchto úkolů dostávají příspěvek ze státního rozpočtu,[21] jehož výše je odvislá od rozsahu přenesené působnosti, velikosti správního obvodu a současně též na podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu (vyčíslena v zákoně o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok).

---

[17] § 129a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
[18] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/04 ze dne 31. 5. 2005
[19] § 61 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
[20] VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008
[21] § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Existuje též možnost smlouvou delegovat přenesenou působnost obce nebo její část, a to formou veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí[22] a obec musí novému vykonavateli za tento výkon přenesené působnosti zaplatit (více než činí státní příspěvek).[23] Koordinační veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti mohou obce uzavírat pouze s obcemi ve stejném správním obvodu a k jejímu uzavření je nutný souhlas krajského úřadu, jedná-li se o působnost obce s rozšířenou působností je k uzavření smlouvy nutný souhlas Ministerstva vnitra. Rozhodnutí o uzavření veřejnoprávní smlouvy patří do samostatné působnosti, přestože se týká výkonu přenesené působnosti.

Dozor nad výkonem této působnosti vykonává krajský úřad v přenesené působnosti, který je oprávněn vyzvat obec ke zjednání nápravy nezákonného opatření, pozastavit účinnost nezákonného opatření, či podat návrh na jeho zrušení a v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti uložit orgánu obce splnit úkol stanovený zákonem. Předcházející výzvy ke zjednání nápravy před rozhodnutím o pozastavení účinnosti opatření není třeba v případě rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami a u jiných opatření v případě zřejmého a závažného rozporu se zákonem. Nezjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve lhůtě stanovené zákonem, podá ředitel krajského úřadu návrh na zrušení nařízení obce Ústavnímu soudu,[24] a pokud se jedná o jiné opatření krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření zruší.[25]

2.3. Postavení obce v soukromoprávních vztazích

Obec musí při výkonu veřejné moci postupovat podle a v rámci zákona (lat. secundum et intra legem) veřejnou mocí rozumí taková moc, která autoritativně

[22] Např. působnost matričních úřadů dle zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů, působnost stavebních úřadů, ale zákon č. 183/2006 Sb. stavební zákon má vlastní úpravu veřejnoprávních smluv v § 190, kde odkazuje na použití správního řádu

[23] MARKOVÁ, H. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 85

[24] § 125 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 64 odst. 2 písm. i zákona č.182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

[25] § 126 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně.[26] Vystupuje-li obec jako osoba soukromého práva, může se pohybovat vedle zákona (jednat praeter legem), tedy může činit vše, co není zákonem zakázáno a nemůže být nucena činit, co zákon neukládá.[27] Veřejnoprávní korporace je subjektem nejen veřejného práva, právo této korporaci přiznává též právní subjektivitu v oblasti soukromého práva. Občanský zákoník výslovně označuje za právnické osoby jednotky územní samosprávy.[28] Nejen že obec nese odpovědnost za výkon veřejné moci, nese též odpovědnost za vystupování v soukromoprávních vztazích. Hospodaření s vlastním majetkem patří k základním atributům územní samosprávy.

V oblasti soukromého práva vystupuje obec jako prostá právnická osoba[29], má způsobilost vlastními právními úkony nabývat práva a právní povinnosti jako jiné právnické osoby a řídí se při tom předpisy soukromého práva.

Právnická osoba činí právní úkony svým statutárním orgánem,[30] kdo je statutárním orgánem obce však obecní zřízení nevymezuje, říká pouze, že „starosta zastupuje obec navenek“, z čehož dle názorů některých odborníků lze dovozovat jeho postavení jako statutárního orgánu v oblasti soukromého práva.[31] Statutární orgán má ovšem neomezené jednatelské oprávnění přímo ze zákona, ale starosta je omezen ustanoveními obecního zřízení, vplývající především z potřeby veřejné kontroly institucí hospodařících s veřejnými prostředky.

K těmto omezením patří především souhlas zastupitelstva, jako nejvyššího orgánu obce voleného přímo jejími občany, při některých pro obec významných především majetkoprávních úkonech.[32] Již před účinností nového obecního zřízení Ústavní soud ve svém nálezu posuzoval konflikt předpisů soukromého práva a předpisů upravujících samosprávu a dovodil, že „obce jsou veřejnoprávními korporacemi, a pokud jednají ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti“.[33] Ústavní soud považuje tento souhlas zastupitelstva za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (conditio

---

[26] Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 75/93 z 25. 11. 1993
[27] čl. 2 odst. 3 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
[28] § 18 zákona č.40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
[29] KOPECKÝ, M. K některým otázkám obecního zřízení, *in Správní právo* 2/1991, str. 65
[30] § 20 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
[31] Kopecký, M.; Hamplová, M.; Čebišová, T.
[32] § 85, § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
[33] Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 721/2000 ze dne 10. 7. 2001

legis). Starosta nemůže vytvářet sám vůli obce, ale může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat[34], neboť obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Dnes platné a účinné obecní zřízení zakotvilo od 12. listopadu 2000 výslovně do právního řadu tuto podmínku a to pod sankcí neplatnosti takto učiněných právních úkonů.

Jedním z omezení je též povinnost zveřejnit záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu. Důvodem tohoto omezení je možnost veřejnosti se k záměru vyjádřit a případně předložit své nabídky.

Omezena je též možnost ručení za závazky fyzických a právnických osob, obec může přijmout ručitelský závazek pouze v zákoně taxativně vyjmenovaných případech,[35] jednání v rozporu s tímto ustanovením má za následek absolutní neplatnost právního úkonu.

Za právnickou osobu mohou činit právní úkony i jiní její pracovníci nebo členové, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Takovým vnitřním předpisem je například podpisový řád. Překročí-li tyto osoby své oprávnění, vznikají práva a povinnosti právnické osobě jen pokud se právní úkon týká předmětu činnosti právnické osoby a jen tehdy, jde-li o překročení, o kterém druhý účastník nemohl vědět.[36] Předmět činnosti obce však v zákoně nenalezneme, obecně snad lze konstatovat, že je tímto předmětem její zákonem vymezená samostatná působnost.[37]

Přes omezení stanovená obecním zřízením je kontrola hospodaření obce ze strany občanů zatím spíše iluzí, možnost zasáhnout do nehospodárného nakládání s obecním majetkem mohou občané pouze vyvozením jejich politické odpovědnosti při příštích volbách jejich nezvolením (viz kapitola 4.3.).

Základním atributem obce je její název, stejně tak jako jiná právnická osoba má též dle občanskoprávních předpisů právo na ochranu před neoprávněným použitím jejího názvu.

---

[34] tamtéž
[35] § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
[36] § 20 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
[37] Srov. PLÍVA, S. K postavení obce v soukromoprávních vztazích, IN: *Veřejná správa a právo – Pocta Dušanu Hendrychovi k 70. Narozeninám*, Praha: C. H. Beck, 1997, s. 107

3. Obec a její orgány

Pro systematické zajištění shody (angl. compliance) obce s právním řádem je nutné definovat jednotlivé články organizační struktury obce společně s jednotlivými vzájemnými vazbami. Orgány obcí jsou taxativně vymezeny v obecním zřízení, jsou jimi obecní zastupitelstvo, rada obce, starosta, komise rady obce, výbory zastupitelstva obce, obecní úřad.

3.1. Zastupitelstvo obce

Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.[38] Volby do zastupitelstev obcí se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení. Funkční období zastupitelstev obcí je čtyřleté.[39] Členům zastupitelstva obce, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, a členům zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce člena

[38] Čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR
[39] Čl. 102 Ústavy ČR; zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu, poskytuje obec za výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva obce odměnu, která se vyplácí z rozpočtových prostředků obce. Neuvolněným členům zastupitelstva, jsou-li v pracovním poměru, poskytne zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy. Náhradu mzdy, včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, uhradí obec jejich zaměstnavateli. [40]

Člen zastupitelstva je veřejným funkcionářem, jeho mandát vzniká zvolením, svůj mandát vykonává osobně v souladu se svým slibem a není vázán žádnými příkazy. Na člena zastupitelstva se tedy zásadně nevztahuje pracovněprávní úprava, neboť není zaměstnancem obce, nevykonává závislou práci, jak je vymezena v zákoníku práce.[41]

Zastupitelstvo je nejvyšším orgánem obce, rozhoduje ve věcech samostatné působnosti. Zastupitelstvu je vyhrazeno především schvalovat rozpočet obce a její závěrečný účet, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, vydávat obecně závazné vyhlášky obce, rozhodovat o vyhlášení místního referenda,[42] navrhovat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce.[43] Zastupitelstvo volí ze svých řad starostu, místostarosty a další radní. Plní však nejen úkoly stanovené v zákoně o obcích, ale též další úkoly, stanoví-li tak zvláštní právní předpis. Není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce.

Zastupitelstvu přísluší rozhodovat o nejvýznamnějších majetkoprávních otázkách (viz kapitola 2.3.).

---

[40] § 71 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
[41] § 2 odst. 4 zákona č. 262/2000 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů; použije se, pokud tak stanoví zákoník práce nebo zvláštní právní předpis, v tomto případě zákon o obcích
[42] Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů
[43] § 84 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

3.2. Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce.[44] V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Radu obce tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce. Počet členů rady obce je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce.

Rada vydává nařízení obce. Radě je vyhrazeno především zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce a další rozhodování v záležitostech uvedených v §102 obecního zřízení. Zmíněné ustanovení obsahuje také odkaz na zvláštní zákony, plní tedy další úkoly, které tyto zvláštní zákony stanoví. Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu. Rada obce nemůže zásadně svěřit starostovi ani obecnímu úřadu rozhodování v záležitostech, které jsou radě vyhrazeny. Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. V obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li obecní zřízení jinak.

Obecní zřízení neupravuje, kdo je statutárním orgánem obce, pokud obec vystupuje v soukromoprávních vztazích. Odborník na obchodní právo Stanislav Plíva se přiklání k tomu, že statutárním orgánem obce je právě rada obce, neboť „rada je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti, do jejíhož rámce jednání v soukromoprávních vztazích spadá.“[45]

3.3. Starosta

Starosta zastupuje obec navenek. Jak bylo zmíněno výše, někteří odborníci se domnívají, že toto ustanovení činí ze starosty statutární orgán obce.[46] Ani předchozí

[44] § 99 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
[45] PLÍVA, S. K postavení obce v soukromoprávních vztazích, IN: *Veřejná správa a právo – Pocta Dušanu Hendrychovi k 70. Narozeninám*, Praha: C. H. Beck, 1997, s. 107
[46] M. Kopecký; M., Hamplová; T. Čebišová

úprava obecního zřízení[47] neupravovala, který z orgánů obce je statutárním orgánem obce.

Starostu a místostarostu volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Starosta musí být občanem České republiky. Za výkon své funkce odpovídá zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Starosta spolu s místostarostou podepisuje právní předpisy obce.

Starosta zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu, svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápisy z jejich jednání.

Starosta plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu. Mezi starostou a členem zastupitelstva, a to ani uvolněným, však neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti, starosta pouze plní obdobné úkoly jako zaměstnavatel.[48]

3.4. Komise rady obce, výbory zastupitelstva obce

Zastupitelstvo obce si zřizuje výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány, současně rozhoduje o jejich složení. Povinností zastupitelstva obce je zřídit finanční a kontrolní výbor, a v některých případech výbor pro národnostní menšiny.[49] Tyto orgány nemají žádnou rozhodovací pravomoc, mohou pouze předkládat zastupitelstvu své návrhy a stanoviska, a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu.

Rada obce si zřizuje jako své iniciativní a poradní orgány komise. Rovněž komise, stejně jako výbory, nemají svou vlastní rozhodovací pravomoc, ledaže byl komisi svěřen výkon přenesené působnosti podle § 103 odst. 4 písm. c) obecního zřízení. Komise je ze své činnosti odpovědna radě obce, ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku odpovídá starostovi.[50]

Dle zákona o přestupcích[51] mohou obce jako svůj zvláštní orgán zřizovat komise k projednávání přestupků. Tyto komise jednají a rozhodují v tříčlenném složení vždy za

---

[47] Zrušený zákon č. 367/1990 Sb., o obcích
[48] Svaz měst a obcí, *Starosta jako statutární orgán zaměstnavatele*, ASPI 2007
[49] § 117 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
[50], PONDĚLÍČKOVÁ, K., Svaz měst a obcí, *Pracovní náplň výborů a komisí*, ASPI 2008
[51] § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

předsednictví osoby s právnickým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků a stejné podmínky platí, pokud by projednáváním přestupků byla pověřena komise rady obce.

3.5. Obecní úřad, tajemník obecního úřadu

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Obecní úřad v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti, rozhoduje v případech stanovených obecním zřízením nebo zvláštním zákonem. Dále obecní úřad vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.

Tajemník obecního úřadu je zaměstnancem obce, je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou a plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu.

Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li ustaven, plní jeho úkoly starosta. Je tedy na starostovi, popř. tajemníkovi obce stanovení pracovních náplní, nesou též jako vedoucí zaměstnanci odpovědnost za výkon řídící kontroly.[52] Tajemník obecního úřadu je vedoucím úřadu a předpokladem pro jmenování je nejméně tříletá praxe, přičemž má povinnost dále se vzdělávat[53], zatímco starosta je volen nikoli jmenován. Tajemníka obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, jmenuje a odvolává starosta se souhlasem ředitele krajského úřadu. Povinnost zřídit funkci tajemníka mají obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, neboť je na tyto obce přenášena větší část výkonu státní správy.[54] Ostatní obce mohou tuto funkci zřídit dle své úvahy nebo finančních možností.

[52] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů
[53] Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
[54] § 110 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

4. Odpovědnost obce

Pro posouzení významu zajištění shody je důležitým teoretickým východiskem posouzení odpovědnosti osob jednajících za obec nebo jejich orgánů. Při analýze rizik vzniklých porušením právního předpisu dochází k identifikaci rizik ze dvou úhlů pohledu, jednak je posuzována pravděpodobnost výskytu rizika, ale též dochází k posouzení nebezpečí (sankční povinnosti), které s oním porušením souvisí.

„Právní odpovědnost je zvláštní forma právního vztahu, ve kterém dochází na základě porušení právní povinnosti ke vzniku nové právní povinnosti sankční povahy“.[55]

U veřejných funkcionářů obce je třeba odlišovat politickou odpovědnost, kterou nesou za výkon politické funkce, a odpovědnost právní. Hranice není příliš ostrá, nutno dodat, že i starosta a stejně tak ostatní členové zastupitelstva mají povinnost dodržovat zákony a musí nést odpovědnost za své jednání, jako kdokoli jiný.

Dosavadní judikatura vyvozuje právní odpovědnost především u starostů, méně již u ostatních členů zastupitelstva, popř. rady. Členové kolektivních orgánů však též nesou odpovědnost za své jednání. Zde ovšem nastává problém, kdo má škodu způsobenou obci jednáním těchto orgánů vymáhat? Kde není žalobce, není soudce.

Nejčastěji vyvozovanou odpovědností v soukromoprávní oblasti je odpovědnost za škodu, ve veřejnoprávní oblasti jsou to především trestní odpovědnost a správní odpovědnost. V následujícím textu se zabývám především odpovědností obce za škodu, odpovědností starosty a členů zastupitelstva za škodu způsobenou obci, trestní odpovědností těchto volených funkcionářů obce a správní odpovědností obce jako právnické osoby. Jsou to oblasti, v nichž je především třeba zajistit shodu činnosti obce s právním řádem.

4.1. Odpovědnost obce za škodu

Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.[56] Způsobí-li obec škodu, je v prvé řadě nutné rozlišit, zda škoda

[55] GERLOCH, A. *Teorie práva*, 3. rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, s. 179

vznikla při výkonu veřejné moci, či nikoli. Pokud se nejedná o výkon veřejné moci, odpovídá obec za takto způsobenou škodu, jako jiná právnická osoba, podle ustanovení občanského zákoníku, který jasně říká, že za škodu odpovídá ten, kdo ji způsobil porušením právních povinností a u právnických osob pokud byla způsobena při její činnosti těmi, které k této činnosti použila. Tyto osoby samy za škodu takto způsobenou podle občanského zákoníku neodpovídají a jejich odpovědnost se řídí ustanoveními pracovněprávních předpisů.[57] V případě obce by mohl škodu způsobit zaměstnanec obce nebo orgán obce (starosta, rada obce, zastupitelstvo).

Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci upravuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon upravuje odpovědnost za škodu jako odpovědnost objektivní, neboť stanoví, že této odpovědnosti se nelze zprostit.[58] Zde je však opět nutné rozlišovat, zda se jedná o výkon samostatné působnosti nebo jde o působnost přenesenou. Při plnění úkolů v samostatné působnosti nese odpovědnost obec, za výkon přenesené působnosti nese odpovědnost stát, který plnění těchto úkolů na obec přenesl.

Stát delegováním omezí svou úlohu a částečně i náklady při plnění některých úkolů státní správy, stále ovšem odpovídá za jejich výkon, ke sjednocení aplikační praxe v této oblasti mu pak slouží interní normativní akty (především usnesení vlády, směrnice, pokyny) zavazující pouze podřízené subjekty uvnitř státní správy, nikoli subjekty vně této hierarchické struktury. Stát musí nahradit škodu, popř. poskytnout přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, způsobil-li škodu, popř. nemajetkovou újmu územní samosprávný celek v přenesené působnosti. Ustanovení §§ 15-18 zákona č. 82/1998, o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem předpokládá vymáhání regresní úhrady po územním samosprávném celku v přenesené působnosti, který škodu způsobil.

Zákon dále upravuje odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci obcí v samostatné působnosti, i v tomto případě obsahuje zákon ustanovení o vymáhání regresních náhrad po těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na

---

[56] § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

[57] § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

[58] § 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

nesprávném úředním postupu, pokud územní samosprávný celek nahradil škodu, poskytl přiměřené zadostiučinění nebo zaplatil regresní úhradu.[59]

4.2. Vymáhání regresní úhrady po zaměstnanci obce dle pracovněprávních předpisů

Postavení úředníků územně samosprávných celků upravuje speciální zákon upravující převážně vznik pracovněprávního poměru a jejich odborné vzdělávání, ve zbytku odkazuje, tedy i v oblasti náhrady škody způsobené úředníkem, na zákoník práce.

Dle pracovněprávních předpisů zaměstnanec odpovídá za škodu, kterou zaměstnavateli způsobil zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.[60] Rozsah náhrady škody závisí na míře zavinění konkrétního zaměstnance, který škodu způsobil. Je-li škoda způsobena úmyslně, má zaměstnavatel právo na náhradu škody v plné výši, nejedná se jen o případ, kdy zaměstnanec chtěl škodu způsobit (úmysl přímý), ale též o případ, kdy zaměstnanec věděl, že škodu může způsobit, a pro případ, že ji způsobí, s tím byl srozuměn (úmysl nepřímý)[61]. Nárok na náhradu škody způsobené zaměstnancem má zaměstnavatel také, pokud byla škoda způsobena z nedbalosti (vědomé či nevědomé), ale pouze ve výši částky rovnající se čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti.

Advokát specializující se na správní právo Radek Ondruš ve svém článku jako jeden z faktorů snižujícími efektivnost výkonu veřejné správy označil neuplatňování odpovědnosti za nesprávný výkon veřejné moci.[62] Upozorňuje, že nezná mnoho případů, kdy je regresní úhrada za nesprávný úřední postup vymáhána, přestože obecní zřízení výslovně stanoví, že obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.[63]

---

[59] § 24 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
[60] § 250 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
[61] Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1059/2003 ze dne 5. 2. 2004
[62] ONDRUŠ, R. K faktorům efektivnosti výkonu veřejné správy, *in Právní fórum*, ASPI 2004
[63] § 38 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Není s tímto názorem osamocen, občanské sdružení Oživení provedlo „dva rozsáhlé výzkumy mapující praxi vymáhání odpovědnosti za způsobenou škodu (zaplacením pokuty za nezákonně provedenou zakázku a zaplacením soudních nákladů za neoprávněné odepření požadovaných informací) ukázaly, že pouze v cca. 5% případů byla škoda po odpovědné osobě vymáhána.“[64]

Advokát spolupracující s občanským sdružením Oživení Pavel Grošpic pak vidí jako vhodné řešení možnost každého člena zastupitelstva uplatňovat jménem územního samosprávného celku právo na náhradu škody, předlohou mu je úprava společnosti s ručením omezeným, kde každý společník může žalovat jednatele společnosti za náhradu škody.[65] Pokud v této kapitole hovoříme o zaměstnancích, pak by toto navržené řešení mohlo fungovat za předpokladu, že pokud nevymáhá regresní úhradu po zaměstnanci starosta, bude onen odpovědný člena zastupitelstva uplatňovat právo na náhradu škody vůči starostovi (jako statutárnímu orgánu).

Nevyvození odpovědnosti a nevymáhání regresní úhrady na zaměstnanci, který škodu způsobil, může být kvalifikováno jako trestný čin porušování povinností při správě cizího majetku.[66] Odpovědný pracovník, který porušil svou povinnost včas uplatňovat náhradu škody a svojí nečinností umožnil promlčení nároku na vymáhání škody na majetku obce, nejenže může být trestně stíhán, odpovědnost náhrady této škody se přenáší na něj a bude opět pro výpočet výše náhrady škody záležet, je-li v pracovněprávním poměru k obci, na míře jeho zavinění.

4.3. Odpovědnost starosty a členů zastupitelstva za škodu způsobenou obci

Starosta není zaměstnancem obce, je veřejným funkcionářem voleným zastupitelstvem obce z jeho členů, jeho vztah k obci není upraven zákoníkem práce, nýbrž speciálním zákonem, obecním zřízením. Na vztahy vyplývající z výkonu veřejné

---

[64] Oživení, o. s. *Novelizace zákonů o územních samosprávných celcích: nedostatky a jejich řešení* (26. 6. 2009), dostupné na www.oziveni.cz, www.bezkorupce.cz

[65] KRAMÁR, T., KUŽÍLEK, O., GROŠPIC, P., Tisková zpráva Oživení, o. s., *Vymahatelnost zákona o obcích může zajistit jen jeho novela*, ze dne 26. 6. 2009, dostupné na http://www.bezkorupce.cz/tiskove-zpravy/vymahatelnost-zakona-o-obcich-muze-zajistit-jen-jeho-novela/

[66] § 255, § 255a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů; dle nového trestního zákoníku, zákona č. 40/2009 Sb., účinného od 1. 1. 2010 je shodný trestný čin upraven v § 220 a § 221

funkce se zásadně nepoužije zákoník práce. Obecní zřízení sice připouští v některých případech použití pracovněprávních předpisů, o odpovědnosti za škodu způsobenou starostou obci nehovoří. Tímto postupem dojdeme až k obecné úpravě odpovědnosti za škodu obsažené v občanském zákoníku. Nejvyšší soud upozornil ve svém rozhodnutí, že „Starosta ve své funkci nepožívá nějaké imunity, která by ho zbavovala odpovědnosti za škodu jím způsobenou, nýbrž jako každá jiná fyzická osoba nese odpovědnost za své jednání či opomenutí, v jehož důsledku vznikla jinému majetková újma. Ani "politická odpovědnost" osoby vykonávající veřejnou funkci nezakládá důvod ke zproštění její odpovědnosti za způsobenou škodu (k tzv. liberaci), ale ve smyslu § 420 odst. 3 obč. zák. má ten, u něhož jsou splněny základní předpoklady odpovědnosti za škodu (vznik škody v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti), možnost zprostit se odpovědnosti vyviněním (tzv. exkulpací).“[67]

Existuje teoretická možnost vyvodit odpovědnost za škodu u zastupitelstva obce, stejně jako starosta, může za škodu odpovídat i člen zastupitelstva nebo rady obce. Například rozhodne-li zastupitelstvo obce o právním úkonu, který je později prohlášen za neplatný, způsobí tímto rozhodnutím škodu třetí osobě, odpovídá za škodu obec[68] a následně může regresem vymáhat na členech zastupitelstva obce, kteří škodu působili, tedy ti, kteří pro návrh hlasovali. Otázkou však je, kdo tento regres uplatní. „Výkonným orgánem územního samosprávného celku v oblasti samostatné působnosti, do jehož kompetencí spadá rovněž i uplatňování soukromoprávních nároků, je rada územního celku. Uplatňováním soukromoprávních nároků územního celku pak může být pověřen starosta/primátor.“[69] V menších obcích se zastupitelé, popř. členové rady při volbách obměňují jen v minimálním rozsahu, nebudou po dřívějších zastupitelích, popř. radních (tedy po sobě) vymáhat regresní úhradu za škodu způsobenou obci.

K aktivní legitimaci k žalobě na určení neplatnosti kupní smlouvy se již vyjádřil Nejvyšší soud České republiky, který ve svém rozhodnutí konstatoval, že aktivně legitimován dle k žalobě na určení neplatnosti smlouvy je nejen účastník této smlouvy

---

[67] Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1319/2004 ze dne 22. 2. 2005

[68] § 42 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů - „Vznikne-li pro neplatnost právního úkonu škoda, odpovídá se za ni podle ustanovení tohoto zákona o odpovědnosti za škodu.“

[69] GROŠPIC, P., Oživení, o. s., *Škoda způsobená územnímu celku a uplatňování nároku na její náhradu (právní rozbor),* zpracováno v roce 2009 v rámci projektu "Vymahatelnost osobní odpovědnosti", jehož realizace byla finančně podpořena nadacemi Open Society Fund Praha a Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe, dostupné na www.bezkorupce.cz

(jeho právní nástupce), ale každá osoba, na jejíž právní postavení by deklarování této neplatnosti soudem mohlo mít příznivý dopad. Nemůže takto být legitimován každý, kdo tvrdí neplatnost, ale nebyl-li zveřejněn záměr města předmětné nemovitosti prodat, a bylo tak žalobci znemožněno se k tomuto záměru vyjádřit a předložit svoji nabídku, má naléhavý právní zájem na požadovaném určení a vyhovění určovací žalobě by mohlo mít příznivý dopad na jeho právní postavení.[70]

Krajský soud v Českých Budějovicích (pobočka v Táboře) ve svém rozhodnutí šel ve svých úvahách dál, když posuzoval spor o prodeji pozemků v Táboře.[71] Město Tábor prodalo pozemky jedinému zájemci v rozporu se zveřejněným záměrem. Pokud by však byl zveřejněn záměr, který byl později ve skutečnosti zrealizován, zájemců by s největší pravděpodobností přibylo, svědčí o tom i fakt, že onen kupující následně pozemky prodal za cenu o téměř 9 mil vyšší.[72] Rozsudek Krajského soudu je zajímavý především svým rozborem možnosti občana obce domáhat se u soudu zrušení nehospodárných rozhodnutí územních samospráv, nutno však dodat, že rozsudek byl Nejvyšším soudem ČR zrušen a věc vrácena Okresnímu soudu v Táboře. Zrušený rozsudek poukazoval na ústavní principy, ve smyslu kterých jsou to občané, jež jsou základem, z něhož je tvořen stát. Dále se soud s poukazem na čl. 99 a 100 Ústavy a zákon o obcích věnoval vymezení obcí jako územních společenství občanů. Uvádí, že obecní zřízení má samostatný díl nazvaný „občané obce“ upravující jejich práva, zároveň však dodává, že práva občana obce nemohou být omezena na právo volit, být volen. Uvádí též znění slibu zastupitele, kteří slibují, že budou svou funkci vykonávat „v zájmu obce a jejích občanů“.[73]

Zatím tedy asi neexistuje subjekt, který by mohl napadnout nehospodárné nakládání s obecním majetkem. Zde se ztotožňuji s názorem pana Grošpice (citován výše), že by de lege ferenda byla účinná právní úprava, která by umožňovala členu zastupitelstva uplatnit jménem územního samosprávného celku právo na náhradu škody.

---

[70] Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2509/2006 ze dne 27. 2. 2007

[71] Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp.zn. 15 Co 132/2005

[72] DOHNAL, V. *Občané města mohou u soudu napadat nezákonné převody obecního majetku*, publikováno 10. 6. 2005, dostupné na http://spravni2.juristic.cz/544566/clanek/spravni2

[73] DOHNAL, V. Žalobní legitimace občanů obce v případech nehospodárných rozhodnutí samosprávy, *in Via iuris* IV/2005, s. 80 – 84; Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp.zn. 15 Co 132/2005

4.4. Odpovědnost obce za správní delikty, trestní odpovědnost volených funkcionářů jednajících za obec

Trestní odpovědnost právnických osob náš právní řád nezná. Právnickou osobu lze pouze postihnout za správní delikt. Správní delikty právnických osob, bohužel, nemají jednotnou úpravu, jakou je pro přestupky přestupkový zákon, jejich úprava je roztříštěna do jednotlivých speciálních zákonů. Zde je nutné striktně oddělovat přenesenou a samostatnou působnost, v mnoha případech se obec dostává do rozporné situace, neboť na jedné straně je úřadem ukládajícím pokutu jako nepřímý vykonavatel státní správy, ale současně i právnickou osobou trestanou dle zvláštních předpisů správního práva. Případem z poslední doby je rekonstrukce Karlova mostu, kdy odbor památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy uložil hlavnímu městu jako právnické osobě pokutu za porušení zákona o památkové péči. V novějších úpravách správních deliktů právnických osob se objevuje jakýsi obecný liberační důvod, obvykle vyjádřen slovy: „právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.“ Za takto vynaložené úsilí je možné považovat zpracování Compliance programu, i pokud by nedošlo ke splnění právní povinnosti (dojde k protiprávnímu jednání), např. chybným zpracováním předpisu nebo vyloučením předpisu jako irelevantního ke zpracování do Compliance programu.

Trestní odpovědnost však lze vyvodit u volených zástupců obce při hospodaření s obecním majetkem, a to nejen u starosty, ale i u členů zastupitelstva, neboť je to právě zastupitelstvo, které rozhoduje o podstatných majetkoprávních úkonech. Pokud zastupitelstvo obce zaviněně způsobí škodu na majetku obce, jsou trestně odpovědni všichni členové zastupitelstva obce, kteří předmětnou nezákonnou transakci schválili.[74] Dopouští se tak trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku dle ustanovení § 255, popř. nedbalostního trestného činu podle § 255a trestního zákona. Člen zastupitelstva nebude v tomto případě jednat jako veřejný činitel, neboť dle § 89 odst. 9 je veřejným činitelem volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník orgánu samosprávy, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené

[74] ONDRUŠ, R. *Hospodaření obcí*, ASPI 2003; ŠÁMAL, P. Trestní odpovědnost osob oprávněných jednat za právnickou osobu, *in Právní rádce* 9/1996, s. 16

pravomoci pro plnění těchto úkolů.[75] Musel by tedy rozhodovat o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob, a tento aspekt v případě rozhodování o obecním majetku chybí. Nová právní úprava zavádí nový trestný čin, a to dotační podvod.[76] Žádost o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc bývají častou agendou obcí, neboť se jedná o výhodné zdroje financování.

Trestné činy spáchané veřejnými činiteli (dle terminologie nového trestního zákoníku[77] „úřední osoby“) jsou upraveny v třetí hlavě trestního zákoníku, v oddílu druhém, jsou jimi trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele a trestný čin maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti. Není pochyb o tom, že těchto trestných činů (jako speciální subjekt trestného činu) se může dopustit starosta, jako veřejný činitel.

Obtíže v praxi způsobuje rozhodování kolektivního orgánu, jakým je např. zastupitelstvo obce. Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství sice, hovoří o tom, že orgány, jejichž pracovníci či volení funkcionáři mohou mít postavení veřejného činitele, jsou obecní zastupitelstvo, obecní rada, komise obecní rady (pokud jsou též výkonným orgánem, viz výše) i obecní úřad, upozorňuje současně, že právní posouzení věci komplikuje potřeba posoudit odpovědnost jednotlivých osob, podílejících se na rozhodování kolektivních orgánů samosprávných subjektů. Při rozhodování těchto orgánů do popředí výrazně vystupuje skutečnost, že rozhodování je procesem, v jehož průběhu je nejprve nutno vytvořit kolektivní vůli, která znamená schválení příslušného rozhodnutí, a teprve pak se takové rozhodnutí v příslušném právním úkonu realizuje.[78] Samotné výkladové stanovisko však používá nevhodný příklad právního úkonu, hovoří o smlouvě o prodeji majetku, což je v rozporu s výše uvedeným, neboť se jedná o hospodaření s obecním majetkem.

Vyvození trestní odpovědnosti veřejných funkcionářů obce vždy vyžaduje jako znak skutkové podstaty zavinění. Bez protiprávnosti však není zavinění. Cílem Compliance programu je v prvé řadě zajistit, aby k porušování právních norem nedocházelo, a to především nedbalostním trestným činům. Sám nezabrání spáchání trestného činu, mohl by posloužit k časnému odhalení pachatele.

---

[75] ONDRUŠ, R. Mají pracovníci veřejné správy a ostatních státních orgánů při nakládání se státním či obecním majetkem postavení veřejného činitele?, *in Trestní právo* 4/2000
[76] § 212 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, účinný od 1. 1. 2010
[77] Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, účinný od 1. 1. 2010
[78] Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství, Vykls 8/2001 Postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako veřejných činitelů

5. Legislativní prostředí v České republice

Hlavními nedostatky v oblasti tvorby práva patří především množství právních předpisů, vzájemná rozpornost právních norem, časté novelizace.[79]

Problém nastává již při samotném vzniku návrhu zákona, v této souvislosti je v odborné literatuře poukazováno na problém nedostatečného personálního zajištění ministerstev. Jsou to právě ministerstva, jejichž povinností je péče o náležitou právní úpravu, jak je stanoveno v kompetenčním zákoně.[80] Řešením mělo být přijetí zákona o službě státních zaměstnanců, ale jeho účinnost byla postupně odsouvána, přičemž od přijetí zákona do dnešní doby došlo k 19 novelizacím a poslední termín jeho účinnosti je stanoven na 1. ledna 2010.[81]

Existuje též množství poslaneckých návrhů zákonů, jejich ž kvalita je pochybná, a tyto žádným připomínkovým řízením neprochází.

Nedodržování legislativních pravidel samotnou vládou ČR, tlak podnikatelských subjektů a praxe tzv. „přílepků“ nepřispívají k přehlednosti právního řádu.

Kritiku podoby a vzniku právních předpisů v ČR lze vyčíst z nálezů Ústavního soudu. Negativně se vyjádřil především k přílepkům, dle Ústavního soudu „zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva.“[82]

Dále upozorňuje, že „požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí. Orientace adresáta právní normy v právním řádu se tak bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona

[79] GERLOCH, A., *Teorie práva*, 3. rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004

[80] § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy

[81] Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů

[82] Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 77/2006 ze dne 15. 2. 2007

neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné.“[83]

Využití informačních technologií je možné za předpokladu, že uživatel ví, co hledá a s tímto nástrojem lze nalézt hodící se předpis v legislativním zmatku. Nefungují ve všech případech směrem dopředu, tedy vzhledem k rozsáhlosti právní úpravy nelze předpokládat, co všechno je upraveno právem a co již nikoli.

K orientaci v zákonech slouží např. poznámky pod čarou, které však nemají normativní charakter. Při změně zákona, na který poznámky pod čarou odkazují, ovšem nedojde k úpravě těchto poznámek, takže místo usnadnění orientace spíše způsobí chaos.

Hojně jsou též využívány odkazy přímo v textu zákona. Dle Legislativních pravidel se „odkazu na jiný právní předpis v ustanovení právního předpisu používá zcela výjimečně “[84], ale opak je pravdou. Za nešťastné lze označit, pokud ustanovení zákona odkazuje na konkrétní ustanovení jiného zákona.[85] Při novelizaci je nutné mít na paměti, že je na toto ustanovení někde v právním řádu odkazováno.

Vláda v nedávné době schválila koncepci elektronické Sbírky zákonů. Několik let však potrvá, než se e-Sbírka stane skutečností. Máme tak zpoždění za většinou evropských zemí (Rakouskem, Velkou Británií či Kyprem, Portugalskem, Maďarskem, Dánskem, Estonskem či Slovinskem).

[83] tamtéž
[84] Usnesení vlády č. 188/1998, Legislativní pravidla vlády, ve znění pozdějších usnesení
[85] Příkladem může být ustanovení § 13 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

6. Aktuálně používaný působ zajištění shody činnosti obce s právním řádem

Jak napovídá název diplomové práce, chtěla bych předložit možnost řešení jak naložit s právním řádem, aby došlo k minimalizaci nesplněných právních povinností a s tím souvisejících možných sankcí. Obec jako instituce složitá, jak bylo popsáno v úvodních kapitolách, není vybrána náhodou, je to právě obec, která bez odpovídajících finančních prostředků nese odpovědnost za svou činnost velmi významnou. Problém nastává především u menších obcí, kde se u jejích veřejných funkcionářů, popř. zaměstnanců (dále jen pracovník obce) právnické vzdělání najde jen vzácně. Zajistit shodu činnosti obce s právními předpisy komplikuje již v úvodu naznačená nepřehlednost právního řádu. Ustálenou praxí obcí je uzavírání smluv o právní pomoci s advokátními kancelářemi, na které se v případě potřeby mohou obrátit. Kdy však vznikne potřeba obrátit se na advokáta? Obvykle pozdě, až při řešení následků vzniklých porušením právního předpisu. Obdobný problém ovšem nastává, při samostatném řešení úkolu pracovníkem obce. Pokud ví, že je potřeba ten který zákon aplikovat, vyhledá a použije jej. Neví-li však pracovník, že onen předpis vůbec existuje, nezačne jej ani hledat.

Na určitou činnost se však nemusí vztahovat pouze jeden zákon (z kompetence jednoho ministerstva), a je-li takových zákonů více, každý z nich používá jinou terminologii. Z hlediska subjektů tak může být obec vlastníkem nemovitosti,[86] pronajímatelem,[87] stavebníkem,[88] vlastníkem kulturní památky,[89] apod. Stejně tak obec může být tím subjektem, který rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

Některá ustanovení právních předpisů mohou být ve vzájemném rozporu, pak by měla nastoupit interpretační derogační pravidla – zákon vyšší právní síly má přednost před zákonem nižší právní síly, speciální zákon má přednost před zákonem obecným,

[86] Ústava ČR; zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 344/1992 Sb. o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů; a další

[87] Např. zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, ve znění pozdějších předpisů; a další

[88] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; a právní předpisy s ním související

[89] Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů; a právní předpisy s ním související

zákon pozdější má přednost před zákonem dřívějším (lat. „lex superior derogat legi inferiori, lex specialis derogat legi generali a lex posterior derogat priori“).

Dotazem na dvou obcích byly shledány shodné rysy, tedy snaha nejprve získat znalosti a následně je použít při aplikaci na konkrétní činnost. K tomuto získávání znalostí slouží především školení, knižní publikace, informační technologie zpracovávající právní informace nebo konzultace s právníkem v případě potřeby.

Ze zákona o úřednících územních samosprávných celků[90] vyplývá povinnost prohlubovat si kvalifikaci účastí na školení. Zákon upravuje povinnost účastnit se vstupního vzdělávání, průběžného vzdělávání a přípravy a ověření zvláštní odborné způsobilosti. Vedoucí úředník a vedoucí úřadu jsou povinni prohlubovat si kvalifikaci též účastí na vzdělávání vedoucích úředníků. Vedoucím úřadu se pro účely tohoto zákona v případě obce rozumí vedoucí úředník, který vykonává funkci tajemníka obecního úřadu.

Starosta jako volený orgán není úředníkem podle zákona o úřednících, a tudíž se na něho zákon obecně nevztahuje. Pouze v případě, že v obci, není zřízena funkce tajemníka nebo tajemník není ustaven, bude jeho úkoly vedoucího úřadu plnit starosta. Jelikož starosta pouze plní úkoly vedoucího úřadu (ale není vedoucím úředníkem), nebude se na něho vztahovat povinnost prohlubovat kvalifikaci.[91] Starosta, který odpovídá za chod obce, žádné vzdělání nepotřebuje, neboť starosta je především politikem.

Zákon klade důraz na „účast na školeních“, kontrolu zda školení na úředníkovi zanechalo nějaké následky, upravuje pouze při prokázání zvláštní odborné způsobilosti, a to vykonáním zkoušky.[92] Po prokázání zvláštní odborné způsobilosti je povinností průběžné vzdělávání, zde již stačí pouze účast. Prokázat zvláštní odbornou způsobilost lze i ukončeným vzděláním v bakalářském nebo magisterském programu.

---

[90] Zákon č.312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
[91] Ministerstvo vnitra ČR, Metodické příručka k zákonu o úřednících, 2003
[92] Vyhláška Ministerstva vnitra č.512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

6.1. Dohledání právních předpisů v případě potřeby

K dohledání informace pro splnění úkolu slouží některé právní publikace zpracovávající množství informací o různorodé činnosti obce seřazené dle tematických okruhů.[93]

Knižní publikace mají řadu nevýhod, jednou z nich je prodleva mezi zpracováním právních předpisů a vydáním této publikace, vzhledem k četnosti novelizací není možné aktuálně reagovat na novou právní úpravu, legisvakanční obecně stanovená patnácti denní lhůta nenabízí příliš času na seznámení s oním předpisem, natož k zapracování do příslušné publikace.

Problém může nastat s oddělením jednotlivých oblastí úpravy do kapitol bez uvedení souvislostí a vazeb mezi jednotlivými činnostmi. Publikace obsahuje pouze jakýsi výtah z nepřeberného množství právních informací.

Pro odbornou veřejnost nabízí trh nepřeberné množství komentářů k zákonům, jež zpracovávají i související judikaturu, podzákonné právní předpisy i názory odborníků z oblasti konkrétního právního odvětví.

Další prostředkem jsou komerční databáze právních informací nabízející řadu možností, jak nalézt hledanou informaci pomocí vyhledavače, tedy bez listování obsáhlou, často nepřehlednou publikací. Na trhu působí subjekty nabízející za nemalé finanční prostředky databáze právních informací. Tyto databáze zpracovávají předpis v jeho aktuálním znění včetně odkazů na další prováděcí předpisy, související judikaturu, odborné články.

Možností jak se dostat k požadované informaci je též konzultace s právníkem, kterého platí obec. Advokátů specializujících se na obecní problematiku není mnoho, nejedná se o lukrativní obor, což je trend ve veřejné správě obecně. Problematika obcí je však rozsáhlá, proto je zde dle mého názoru specializace potřebná.

[93] Např. Meritum, Obce 2008-2009, nakladatelství ASPI, a.s.; Příručka pro starostu, nakladatelství odborné literatury Verlag Dashöfer

6.2. Praktikovaný způsob zajištění v současné době a jeho nevýhody

Z výše uvedeného vyplývá, že pracovník obce se snaží nejprve získat aktivní znalost. Tato aktivní znalost pak slouží k tomu, aby rozpoznali potřebu vyhledávat nové zpřesňující informace. Kritické situace nastane, pokud pracovník obce nerozpozná potřebu dohledat, nepřiřadí si aktuálně zpracovávaný případ k předpisu. Základem je předvídatelnost práva, která našemu právnímu řádu však není vlastní, viz výše. Čím menší předvídatelnost, tím méně pomáhá instinkt vedoucí ke správnému jednání. Právo obecně bývá dodržováno, nikoli proto, že všichni aktivně znají jednotlivá ustanovení právního řádu a těmito se řídí. Jednotlivé subjekty právních vztahů se chovají instinktivně, morálně. Sami subjekty hodnotí, co je spravedlivé, neboť „ Ius est ars boni et aequi“.[94]

Není možné, aby pracovník předvídal, co je a co už není po právu. Komplikace je způsobena též jednou ze základních premis právního státu, neboť státní moc je možné uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Není také možné, aby veškerou odbornou literaturu na dané téma před splněním konkrétního úkolu pracovník obce celou nastudoval. K zajištění shody by tuto činnost musel vykonávat opakovaně, před opětovným splněním stejného, či podobného úkolu, aby zjistil, zda v mezidobí nedošlo ke změně právní úpravy.

6.3. Co se musí stát pro zajištění shody

Ke splnění úkolu v souladu s právním řádem dochází z velké části automaticky, neboť činnosti se opakují, čímž dojde k osvojení si jednotlivých postupů pracovníky obce. Aby však došlo ke splnění povinnosti stanovené právním řádem vždy, je nutná aktivní znalost existence právního předpisu upravující danou problematiku, znalost platného a účinného znění (popř. použitelného – ukládání sankce, použití zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější[95]) a současně znalost způsobu aplikace předpisu.

Tento předpoklad je obtížně zajistitelný, a to tím spíše jedná-li se o obec s malým

[94] Publius Iuventilus Celsus, D. 1, 1, 1 pr. kol. 70 – kol. 140 po Kr.
[95] § 7 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

počtem pracovníků, do jejichž odpovědnosti patří velké množství různorodých úkolů.

Počet relevantních předpisů vztahující se na činnost obce je velké množství. Zde bych si dovolila jen malý exkurz do rozsahu legislativní činnosti zákonodárného sboru působícího na území ČR (dříve ČSFR, ČSSR, ČSR). Při vyhledání předpisů obsahujících ve svém textu slovo „obec“ v automatizovaném systému právních informací (ASPI) je nalezeno 3119 platných a účinných předpisů s působností na území České republiky. Pokud vyfiltrujeme z těchto předpisů pouze zákony, dojdeme k číslu 748, u vyhlášek k číslu 619 a u nařízení 492, celkem tedy 1859 platných a účinných zákonů, vyhlášek a nařízení. Výčet nerozlišuje, jakou úpravu předpis obsahuje, jen bych chtěla upozornit na jejich vysoký počet. Současně ve výčtu chybí předpisy mající pouze doporučující charakter (doporučení, metodické pokyny, metodiky, apod.). Analýza též neobsahuje právní předpisy obsahující ve svém textu termín „územní samosprávný celek“

Velký počet novelizací a rozšiřování právní úpravy v devadesátých letech byl jistě zapříčiněn potřebou odstranit bývalý režim. Dnes však nedochází ke snížení počtu přijatých zákonů, ba naopak. Od počátku roku 1990 do konce roku 1999 bylo přijato 316 zákonů, ale od počátku roku 2000 k 11. květnu 2009 bylo přijato více než 400 zákonů.[96] Příčinou je odsouvání přijetí velkých kodifikací a při přijímání obsáhlejších zákonů nekoncepčnost jejich přijímání a s tím související nutnost dalších novelizací.

6.4. Stávající proaktivní zajištění shody činnosti obce s právním řádem

„Jako proaktivní se označuje takový přístup, který je ofenzivní, je zaměřen dopředu, který se snaží předvídat, co se stane a předcházet událostem, který včas přebírá iniciativu. Naopak reaktivní je takový přístup, který se nesnaží cokoli předvídat, ale pouze reaguje na to, co se už stalo (který je defenzivní).“ [97]

Aktivní zajišťování shody je opomíjená oblast. Existuje mnoho produktů k vyhledání právní informace v případě, že je známa její potřeba a účel použití, viz výše. Zajišťování shody (compliance management) má opačnou funkci – zajistit využití

[96] ASPI stav k 11. 5. 2009
[97] PETERKA, J., *Proaktivní vs. reaktivní*, dostupné na http://www.lupa.cz/clanky/proaktivni-vs-reaktivni/

právní informace proaktivně, přiřadit znalost povinnosti (příkazu nebo zákazu z hlediska normotvůce) vyplývajícího z předpisu k rozhodnutí, pro něž je významná.

V současnosti využívané prostředky k proaktivnímu zajištění shody jsou metodické pokyny, pracovní náplně, organizační řád. Tyto prostředky napomáhají a zpřehledňují, ale je to opět informace navíc, kterou je třeba aktivně znát, pamatovat. Jde o jinak zpracovaný právní řád. Napřed je učiněna analýza činností obce spolu s požadavky právních předpisů a ty jsou následně přepracovány do organizační struktury, popř. přiřazeny do pracovních náplní zaměstnanců. Problém nastane, pokud jednou vytvořená struktura dostatečně pružně nereaguje na změny právní úpravy. Je trendem obecným, že organizační struktury mají tendenci ustrnout. Nehledě na to, že analýzy, z kterých organizační řešení vycházejí, bývají často povrchní. Tyto nedostatky by mohl Compliance program odstranit, současně za předpokladu, že spolupráce s právníkem bude pokračovat i po vytvoření.

V současné době metodickou a odbornou pomoc obcím při výkonu státní správy poskytuje kraj v přenesené působnosti a současně ústřední správní úřady. Ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti v oblasti přenesené působnosti vyplývá, že je povinností obce řídit se směrnicemi ústředních správních úřadů a usneseními vlády. Tyto interní normativní akty dle obecního zřízení, jsou pro obce závazné, neumožňují však uložit povinnost, pokud není zároveň stanovena v zákoně. Od těchto vnitřních předpisů je nutné odlišit metodické pokyny (metodické pomůcky, metodiky, metodické postupy, metodické příručky, apod.), jež nejsou právně závazné. Jejich cílem je obvykle napomoci k efektivnějšímu, správnému výkonu veřejné správy v určité oblasti. Zpracovávání metodických pokynů ministerstvy je ovšem jen dalším textem rozvíjejícím předchozí text zákona, podzákonného právního předpisu. S přírůstkem informací, však přibývá stránek textu, který je nutný před splněním úkolu nastudovat. Více psaného textu nenapomáhá efektivnosti veřejné správy. Metodické pokyny vydávají jednotlivá ministerstva bez vzájemné koordinace, jsou psané právě z pohledu onoho ministerstva, které tento metodický pokyn vydalo.

7. Návrh metodiky pro systematické zajišťování shody činnosti obce s právním řádem

Ve světě, pro nějž je charakteristickým rysem informační inflace, není možné, aby každý pracovník veřejné instituce znal aktivně všechny právní předpisy vztahující se k vykonávané činnosti. Má-li být kladen důraz též na odbornost, musel by znát nejen platné a účinné právní předpisy, ale současně být znalcem ve svém vlastním oboru.

Dnes, kdy možnosti informačních technologií jsou nepřeberné, se tyto uplatňují ve veřejné sféře pozvolna. Nutno ovšem dodat, že v posledních letech je zaznamenán nárůst jejich využití (např. obchodní rejstřík, czech point, insolvenční rejstřík, eJustice, datové schránky a v současnosti schválená vládní koncepce e-Sbírky). Rozdílný je přístup korporací soukromého práva, především obchodních společností, kde nutnost reagovat na požadavky zákazníka, stejně tak jako na nárůst právní regulace přiměli osoby v jejich řídících funkcích k maximálnímu využití informačních technologií. Hlavním motivem jejich činnosti je, na rozdíl od veřejnoprávních korporací, zisk, kterého bez zákazníků nedosáhne. Pokud nezíská potřebný počet zákazníků, zanikne. Veřejnoprávní korporace má své zákazníky, kteří platí daně, jisté.

Obdobné rozdíly nalezneme v uplatnění manažerských metod (metod řízení). V oblasti soukromoprávních korporací je patrný rozvoj nových vědních disciplín zabývajících se řízením organizace. Zde je nutné zmínit např. management kvality (řízení jakosti), business process management (řízení podnikových procesů), knowledge management (řízení znalostí). Pojmem „knowledge management (znalostní management) bývá označována vědní disciplína, která „umožňuje rozšíření individuálních znalostí skrze celou organizaci, čímž vytváří znalost vyšší úrovně – znalost organizace“.[98] Hlavním motivem této vědní disciplíny je dostat správné informace, ve správný čas a na správné místo (angl. “getting the right information to the right person at the right time”), neboť bez správných informací nemůže dojít ke správnému rozhodnutí.

Pro obchodní společnosti může znamenat porušení právních předpisů, respektive následná sankce extrémní ohrožení, proto v řadě z nich dochází k vytvoření pozice

[98] POLÁŠEK, R. *Knowledge Management jako nový způsob využití znalostí v obchodních procesech*, 14. 06. 07, dostupné na http://businessworld.cz/aktuality/knowledge-management-jako-novy-zpusob-vyuziti-znalosti-v-obchodnich-procesech-2935

„Chief compliance officer“, který je primárně odpovědný za dohled nad dodržováním právních norem a zajišťováním shody činnosti organizace s právním řádem v rámci celé organizace.

Pro činnost obce je nejpodstatnějším zdrojem informací platný a účinný právní řád. Za současného stavu zvýšené právní regulace však nelze předpokládat aktivní znalost všech právních předpisů vztahujících se ke konkrétní činnosti obce z důvodů naznačených výše (k reálné situaci přiřadit předpis). Je-li informace o právním předpisu na místě, kde k řešení úkolu dochází, postačí pasivní znalost („tacit“ - umět použít).

Možným systematickým řešením pro zajišťování shody činnosti obce s právním řádem je vytvoření tzv. Interního programu dodržování právních norem (*Compliance program*). Compliance program zajistí splnění povinnosti bez aktivní znalosti předpisu obsahujícího právní povinnost. Pomocí nástrojů informačních technologií zajistí, aby informace byla k dispozici tomu, kdo zajišťuje splnění povinnosti v rámci organizace.

Rozhodovací proces probíhající napříč organizací je ovlivněn mnoha faktory, pokud jsou jednotlivé fáze procesu řešeny odděleně bez vzájemných vazeb, nejsou všechny potřebné informace k rozhodnutí v pravý čas na správném místě.

Prvním úkolem k vytvoření Compliance programu je identifikovat právní povinnosti vztahující se k činnosti obce, a to stanovené jak ve formě příkazu, tak ve formě zákazu. Tohoto je možné docílit pouze přečtením všech právních předpisů a zaznamenáním jednotlivých povinností, což je úkolem pro právníka. Aby došlo ke splnění povinnosti stanovené právním předpisem obci, musí být v prvé řadě známo, že její splnění právní řád vyžaduje. Následně musí být ke každé povinnosti určeno odpovídající organizační zajištění, jedná-li se o jednotlivou povinnost je třeba její zachycení v organizačním řádu organizace nebo v pracovní náplni konkrétního pracovníka obce, atd. Právní předpisy neupravují povinnosti odděleně, některé upravují určitý proces (business process), zde se nabízí možnost využití málo strukturovaných workflow[99] se zapracovanými postupy k zajištění povinnosti.

Předložit organizační řešení nelze bez součinnosti s konkrétní organizací. Zde se setkává činnost právníka s praktickou činností obce ještě před plněním úkolu, tak aby

[99] „Workflow je schéma provádění nějaké komplexnější činnosti, rozepsané na jednodušší činnosti a jejich vazby. Obvykle se tímto pojmem popisuje technologie řízení podniků, projektů, či zpracování dokumentů.“ - Citováno z http://cs.wikipedia.org/wiki/Workflow

pokud se někdy vyskytne nutnost provedení tohoto úkolu, nebude třeba vyhledávat řešení ex post, tedy až poté, co situace vznikne.

Cílem Compliance programu je vytvořit organizační strukturu, v níž by nedocházelo k překrývání činností, přitom by však byla zajištěna vzájemná kontrola jednotlivých činností. Současně by mělo jít o systém se schopností reagovat na změny právního rámce, v němž organizace působí. Problémem vytvoření systému bývá jeho ustrnutí, svázání jednotlivých činností bez schopnosti reakce na změnu. Systém je vytvořen obvykle organizačním řádem, pracovním řádem a pracovními náplně jednotlivých zaměstnanců. Jednou vytvořený systém však často zůstává nezměněn.[100]

Součástí Compliance programu je provedená analýza rizik, tato analýza však nezohledňuje pravděpodobnost výskytu rizika, zachycuje možnou sankci a její závažnost vyplývající z porušení právní normy. Sankce se nemusí nacházet pouze v právním předpisu, jehož ustanovení povinnost ukládá, ačkoliv tento upravuje danou problematiku. Příkladem může být úprava trestněprávních sankcí v trestním zákoníku, který v jednotlivých skutkových podstatách sám odkazuje na speciální právní úpravu.[101] Na základě přiřazených rizik (zde možnost využití stupnice pro zjednodušení) je možné upřednostnit některé úkoly, neboť způsobují větší ohrožení v případě nesplnění, než jiné.

Pokud při plnění úkolu není přímo zřetelné ohrožení sankcí, např. je-li sankce upravena v jiném zákoně nebo ve stejném zákoně, ale na odlišném místě, osoba odpovědná za splnění úkolu přistupuje k plnění úkolu s menší mírou zodpovědnosti. Zde by požadovaného cíle (tedy plnění úkolů v souladu s právním řádem) bylo možné dosáhnout plným uplatňováním práva na náhradu škody způsobené územnímu samosprávnému celku. Především vedoucí úřadu (v případě obce tajemník obecního úřadu, popř. starosta)[102] by dle mého názoru měl být seznámen s možným ohrožením následnou sankční povinností při chybném plnění primárních právních povinností.

Zajišťování shody činnosti obce z tohoto úhlu pohlednu je také odlišné od běžného zhušťování nebo zobecňování a obdobného zpracování původní textové informace.

---

[100] CARDA, A.; KUNSTOVÁ, R. *Workflow Nástroj manažera pro řízení podnikových procesů*, 2. rozšířené a aktualizované vydání, Praha: Grada Publishing, 2003

[101] Např. trestný čin porušení předpisů o nálepkách k označení zboží dle ust. § 148a trestního zákona

[102] § 2 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších přepdisů

Právní předpisy jsou vytvářené a strukturované z pohledu tvůrce, a dále ve struktuře zákon – prováděcí předpis, použití v praxi je však odlišné – podle pracovníků nesoucích odpovědnost za splnění, jednotlivých činností, procesů. Praxe si dosud sama vytváří převod mezi oběma pohledy a zajišťuje tak shodu nahodile, nespolehlivě, pracně (opakovaně). Systematické zajišťování shody nevýhody omezuje. Organizace splní povinnosti, aniž by všichni dotčení museli aktivně znát všechna jednotlivá ustanovení.

Po kompletním zpracování všech povinností právník (smluvní právník či zaměstnanec obce) sleduje sbírku zákonů a při novelizaci zanese změnu do Compliance programu, popř. navrhne nové organizační řešení k zajištění shody. Dojde k efektivnějšímu využití lidských zdrojů a současně finančních zdrojů vynakládaných na právní pomoc.

7.1. Analýza rizik

Metodická příručka upravující řídící kontrolu vykonávanou vedoucím pracovníkem dle zákona o finanční kontrole definuje řídící kontrolu jako je souhrn organizovaných, formalizovaných a stálých nástrojů (procesů), které byly vybrány a zavedeny do užívání vedoucími zaměstnanci na všech úrovních řízení za účelem dosažení stanovených cílů orgánu veřejné správy a minimalizace výskytu rizika. Jedním z cílů orgánů veřejné správy je soulad s právními předpisy.

Analýza rizik je běžnou součástí zajišťování shody, výsledkem analýzy je informace, kde nejspíše může dojít k porušení povinností se závažnými následky, odkaz na odpovědnosti veřejných funkcionářů a orgánů obce – viz výše. Za riziko se považuje případ, kdy je vyvozena odpovědnost, tedy uložena nová povinnost sankční povahy, např. odsouzení starosty za spáchání trestného činu, obci uložena povinnost zaplatit vysokou pokutu za spáchání správního deliktu, uložena povinnost k náhradě škody způsobené obcí.

Předpokladem vzniku právní odpovědnosti je porušení právních předpisů, a to v případě soukromoprávní odpovědnosti obce (za škodu, za prodlení, apod.), stejně tak při trestní odpovědnosti pracovníků obce nebo trestně správní odpovědnosti obce. Za výjimku lze snad považovat jednání proti dobrým mravům (bonos mores), zde je však

vyžadováno úmyslné zavinění.[103] Bez protiprávnosti neexistuje zavinění.

Compliance program minimalizuje riziko vzniku sankční povinnosti tím, že při řádném postupu pracovníků obce zajistí splnění primární povinnosti stanovené právním předpisem. Dojde-li k porušení právní normy a obci je následně povinna ke splnění sankční povinnosti, dle Compliance programu lze dohledat, kde došlo k porušení a kdo za nesplnění odpovídá. Prokázat, kdo škodu obci způsobil, je základním předpokladem vymáhání regresní úhrady.

K liberaci obce v případech objektivní odpovědnosti (zejména u správních deliktů, pokud je liberační důvod stanoven v zákoně) poslouží zpracovaný Compliance program, neboť právnická osoba tímto vynaložila veškeré úsilí, které na ní lze požadovat.

Riziko nedodržení právních předpisů se ošetří prokazatelným, řízeným plněním právních předpisů, neboť bez porušení předpisu není postih. Ke zpracování Compliance programu poslouží stupnice odrážející jednotlivá ohrožení vyplývající z činnosti obce, a to nejen pro obec, ale i pro jejich představitele.[104]

1. **trestní, soukromoprávní odpovědnost statutárního orgánu** - starosty (k trestní a soukromoprávní odpovědnosti členů zastupitelstva v kapitolách 4. 3. a 4. 4.)
2. **odpovědnost obce za správní delikt** - jedná-li jako právnická osoba
3. **citelná ztráta** - stanoví si organizace sama dle svého rozpočtu
4. **extrémní sankce** - stanoví si organizace sama dle svého rozpočtu
5. **zahájení správního řízení** - státní dozor nad samostatnou působností (odlišně správní dozor, vystupuje-li obec jako „prostá“ právnická osoba)
6. **vnitřní (interní) řízení v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti** - dozor v rámci přenesené působnosti, při výkonu státní správy

[103] § 424 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

[104] Převzato od PhDr. Jana Dresslera a JUDr. Ladislava Kozlera, kteří zpracovávají Compliance program pro obchodní společnost, dále upraveno pro veřejnoprávní korporaci – konkrétně pro obec

7.2. Jednotlivé položky Compliance programu zpracované ve formě tabulky

Zajištění shody s právním řádem je zpracováno pomocí tabulky, ve které jsou zaznamenány veškeré povinnosti obce. Compliance program musí být ušit na míru potřebám, organizační struktuře a personálním možnostem konkrétní obce pro kterou je zpracováván. Až zpracování celého právního řádu má vypovídající hodnotu.

Ke zpracování je využitelný program Microsoft Excel. Pro názornost zpracováno několik příkladů (jednotlivých řádků tabulky).

Příklad č. 1

§ 38 obecního zřízení

Povinnost obce vést evidenci majetku

Identifikace předpisu	**Paragraf**	**Relevantní povinnost**	**Odpovědnost** (trestní, občanskopráv ní, správní)	**Stupnice rizika**	**Sankce**	**Forma zajištění**	**Působnost** (samostatná, přenesená)
128/2000 Sb.	38	Obec vede evidenci majetku	Trestní, správní	1,2,3(4)	pokuta do výše 6 % hodnoty aktiv celkem; trestní postih	Ekonom – náplň práce	S

První sloupec slouží k identifikaci předpisu, který je zpracováván, v tomto případě se jedná obecní zřízení. Postup při zpracování jednotlivých právních předpisů (viz kapitola 7.3.).

Obec má povinnost vést evidenci majetku, jednotlivá povinnost je zaznamenána a přiřazena do pracovní náplně konkrétní osoby, delegací odpovědnosti na jednotlivého zaměstnance je zajištěna možnost vymáhání regresní úhrady, v případě porušení povinnosti zaměstnancem, který svým jednáním způsobí škodu na obecním majetku. Pro tyto účely je potřebné, aby se úkoly nepřekrývaly.

V Případě tohoto zákonného ustanovení odkazuje poznámka pod čarou na zákon o účetnictví. Zákon o účetnictví zpřesňuje požadavky na vedení evidence majetku a sankce hrozící za porušení povinnosti vést evidenci majetku nejen pro obec (obec je účetní jednotkou). Při asociativním zpracování právních předpisů je takto dohledán nový relevantní předpis k následnému zpracování. Sankce za nesplnění povinnosti není obsažena v obecním zřízení, ale v zákoně o účetnictví[105] a v trestním zákoníku[106].

[105] § 37 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů

[106] § 125 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů; § 254 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, účinný k 1. 1. 2010

Pomocí hypertextového odkazu je možné nahlédnout do pracovní náplně ekonoma obce (účetní, popř. jiný název funkce). Pracovní náplň tak při další konkretizaci činnosti stanoví konkrétní povinnost, nikoli obecné, nic neříkající vymezení činnosti. Náplň práce je potřebné aktualizovat v souladu se změnami v právní úpravě, tedy opět úkol pro právníka. Právník sleduje sbírku zákonů, pravidelně sleduje změny, navrhuje úpravy v pracovních náplních.

Příklad č. 2

§ 10, § 11 obecního zřízení

Povinnost dodržet zákon při vydávání obecně závazných vyhlášek

Identifikace předpisu	**Paragraf**	**Relevantní povinnost**	**Odpovědnost** (trestní, občanskoprávní, správní)	**Stupnice rizika**	**Sankce**	**Forma zajištění**	**Působnost** (samostatná, přenesená)
128/2000 Sb.	10, 11	povinnost dodržet zákonné požadavky při vydávání obecně závazné vyhlášky obce	-	5	Zrušení předpisu	Workflow	S

Pokud jde o proces procházející napříč danou organizací je vhodné využití málo strukturovaného workflow. Workflow je jakýmsi formulářem, který zaznamenává dílčí činnosti. Po splnění všech položek je proces zdárně ukončen. Jednotlivé položky ve workflow jsou přiřazeny do zodpovědnosti jednotlivých pracovníků, popř. orgánů obce. Jednotlivé činnosti mohou být zaneseny do pracovních náplní pracovníků nebo k delegování činnosti na konkrétního pracovníka, popř. orgánu obce může dojít při zahájení daného procesu. Na jeden proces probíhající v praxi se vztahuje více zákonů, v uvedeném případě úprava zrušení obecně závazné vyhlášky je obsažena v zákoně o Ústavním soudu[107], neboť tento o zrušení rozhoduje. V případě řádného plnění úkolů by nemělo dojít až k tomuto nejzazšímu řešení, není proto nutné tento článek řetězce zaznamenávat. K vydání obecně závazné vyhlášky je nutné zmocnění, ať už obecné stanovené v zákoně o obcích nebo speciální v jiných zákonech. K zajištění souladu s právním řádem je nutné přiřadit zákonné zmocnění, na jehož základě je obecně závazná vyhlášky vydána (viz – příloha č. 4).

[107] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve zněné pozdějších předpisů

Příklad č. 3

§ 38 zákona o obcích (povinnost stanovená ve formě zákazu)

„Obec nesmí ručit za závazky fyzických osob a právnických osob vyjma

a) závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu,

b) závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí,

c) těch, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát,

d) těch, v nichž míra účasti jí samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo kraji nebo státem přesahuje 50 %,

e) bytových družstev,

f) honebních společenstev.“

Identifikace předpisu	**Paragraf**	**Relevantní povinnost**	**Odpovědnost** (trestní, občanskoprávní, správní)	**Stupnice rizika**	**Sankce**	**Forma zajištění**	**Působnost** (samostatná, přenesená)
128/2000 Sb.	38	obec nesmí ručit za závazky FO a PO, vyjma případů taxativně stanovených v zákoně	občanskoprávní	1,3(4)	Neplatnost právního úkonu	Organizační řád čl. 6	S

Povinnost stanovená ve formě zákazu znamená pro organizaci, že každý kdo jedná jménem obce, je povinen se zdržet zakázaného jednání. Takto obecně stanovená povinnost je pak součástí vnitřního předpisu zavazujícího zaměstnance. V našem příkladu je součástí organizačního řádu, ale dokument je možné nazvat jinak, např. pracovní řád. Stejně jako jiná položka organizačního řešení obsahuje odkaz na ustanovení, které povinnost ukládá. Compliance program v kolonce „forma zajištění“ uvede ustanovení organizačního řádu k lepší dohledatelnosti v textu organizačního řádu. V organizačním řádu obecně stanoven zákaz ručit, a to nejen pro jednotlivé zaměstnance, ale pro všechny osoby, které jménem obce jednají. Vyvstane-li z činnosti

obce potřeba překonat tento zákaz, organizační řád stanoví povinnost náležitého přezkoumání (v prvé řadě soulad s právními předpisy, dále např. aktuálního stavu hospodaření obce, důsledky ručení pro obec, atd.) a orgán obce, který o tomto ručení rozhodne.

Jak bylo uvedeno výše, zastupitel obce není ve vztahu podřízenosti vůči starostovi, je ovšem v jeho zájmu dodržovat právní předpisy. Člen zastupitelstva obce vykonává veřejnou funkci v souladu se svým slibem. A tento slib zní "Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky." [108] Mohou se sami zavázat k dodržování Compliance programu a schválit navržené organizační řešení.

[108] § 69 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Příklad č. 4

§ 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

„Finanční hospodaření územních samosprávných celků a svazků obcí se řídí jejich ročním rozpočtem a rozpočtovým výhledem.“

Identifikace předpisu	**Paragraf**	**Relevantní povinnost**	**Odpovědnost** (trestní, občanskoprávní, správní)	**Stupnice rizika**	**Sankce**	**Forma zajištění**	**Působnost** (samostatná, přenesená)
250/2000 Sb.	2	Finanční hospodaření územních samosprávných celků se řídí jejich ročním rozpočtem a rozpočtovým výhledem	trestní, správní	1, 2, 3(4), 5	Pokuta do 1mil. Kč Trestní sankce	Workflow Termíny Ekonom_náplň práce	S

V ustanovení je jasně stanoven příkaz (povinnost pro obec) řídit se jejich ročním rozpočtem. Zákon stanoví další povinnosti, jak by měl roční rozpočet vypadat a jaký je postup pro jeho přijímání. Sestavování ročního rozpočtu, schválení, a následné plnění je nejvýznamnějším procesem pro chod celé organizace. Workflow popíše proces včetně osob odpovědných za splnění dílčí činnosti, seznam termínů dodá pevně stanovený termín (stanovený konkrétním datem) plnění, náplň práce předá informaci zaměstnanci odpovědnému za splnění dílčí činnosti.

Veškerá činnost je vzájemně provázána, aby jednotlivé dílčí činnosti na sebe navazovaly. K propojení Compliance programu s jednotlivými způsoby zajištění poslouží hypertextové odkazy.

Příklad č. 5

§ 29 odst. 6 zákona č. 320/2001 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

„Obce a městské části hlavního města Prahy, které mají méně jak 15 000 obyvatel, mohou nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření. V takovém případě zajišťují průběžné sledování a hodnocení účinnosti těchto opatření a přitom zvažují zavedení útvaru interního auditu...“

Identifikace předpisu	**Paragraf**	**Relevantní povinnost**	**Odpovědnost** (trestní, občanskoprávní, správní)	**Stupnice rizika**	**Sankce**	**Forma zajištění**	**Působnost** (samostatná, přenesená)
250/2000 Sb.	29/6	Obce, které mají méně jak 15 000 obyvatel, mohou nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření.	Trestní, občanskprávní	1	-	Termíny Ekonom_náplň práce	S

Z textu ustanovení vyplývá, že pokud má obec méně než 15 000 obyvatel, není povinna zřídit útvar interního auditu. Podmínku je třeba zaznamenat, neboť nelze vyloučit, že nebude v budoucnu splněna. Pokud nastane situace, že se obec rozroste na určený počet obyvatel, povinnost uloženou zákonem bude nucena splnit, tedy bude povinna zřídit útvar interního auditu. Je-li do Compliance programu zaznamenána povinnost, je přiřazeno organizační řešení, v tomto případě uložením povinnosti konkrétnímu zaměstnanci přezkoumávat pravidelně počet obyvatel v souvislosti s touto podmínkou. Kontrola splnění podmínky, za níž je nutné zřídit útvar interního auditu lze uložit též orgánu obce, a to kontrolnímu nebo finančnímu výboru zastupitelstva, úkolem pověří tyto orgány zastupitelstvo obce (viz kapitola 3.4.). Delegace povinnosti na orgán obce je možné vyslovením souhlasu zastupitelstva s organizačním řešením jako celku.

Pravidelnost této kontroly je zajištěna zanesením konkrétního pravidelně se

opakujícího data do seznamu závazných termínů obce. Sankce za nezřízení útvaru interního auditu v předpisu není, pokud však nezřídí ani zvýšení počtu obyvatel nad 15 000, vystavují se členové rady obce, popř. starosta nebezpečí trestního postihu, popř. povinnosti uhradit škodu způsobenou obci.[109]

Při aplikaci ustanovení zákona o finanční kontrole ve veřejné správě existuje řada sporných otázek, především teoretických. Cílem Compliance programu nebude jejich vyřešení, ale nalezení vhodného řešení, uplatnitelného v praxi tak, aby nedošlo k vyvození trestní ani občanskoprávní odpovědnosti členů rady nebo starosty.[110]

Pro obec je zásadní dle předcházejících kapitol též, zda jde o výkon přenesené nebo samostatné působnosti. Tento zákon ustanovení o určení druhu působnosti neobsahuje. Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.[111]

---

[109] Srov. DUDA, M. Svaz měst a obcí ČR, *Aplikace zákona o finanční kontrole ve veřejné správě a zřízení interního auditu*, ASPI 2002

[110] § 29 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů

[111] § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů

7.3. Postup zpracování právních předpisů

Nejvhodnějším postupem při zpracování jednotlivých předpisů je postup chronologický, tedy dle sbírky zákonů a sbírky mezinárodních smluv, čímž je zajištěna úplnost Compliance programu. Možnost vyloučení právního předpisu ze zpracování dle názvu je v případě obce omezená, neboť úkoly přenášené na obec a postavení obce jako právnické osoby přináší množství různorodých povinností, upravených v řadě předpisů. Možným zjednodušením je postupovat při zpracování dle identifikovaných rizik, ale zde však již není naplněn princip úplnosti (analýza rizik - viz výše kapitola 7.1.).

S využitím informačních systémů o právních předpisech je možné vybrat nejpodstatnější právní předpisy a pomocí odkazů uvnitř předpisu nalézt prováděcí předpis, popř. asociativně přiřadit další, který by se na danou problematiku vztahoval. Zpracování je též možné provádět souběžně s vyskytujícími se potřebami řešení. Jednou zaznamenaná činnost a její řešení je zaneseno do Compliance programu.

Je na úvaze zpracovatele Compliance programu, jak zaznamená povinnost. Přílišné zobecnění může vést zmaření cíle, který si Compliance program klade, tedy zachycení všech právních povinností obce, jejichž porušení může mít pro obec nebo osoby jejím jménem jednající závažné následky. Na druhé straně není smyslem zpracovat plný obsah povinnosti včetně postupu splnění, neboť by nedošlo ke zpřehlednění. V Compliance programu zaznamenáváme uložení povinnosti nebo vyvození odpovědnosti nikoli obsah samotné povinnosti nebo postup při jejím naplňování. K předání informace o obsahu povinnosti dostatečně poslouží odkaz na ustanovení zákona a je následně na tom, kdo plnění povinnosti zajišťuje, aby se s podrobnou úpravou seznámil.

Právní předpis obsahuje právní normy, tedy pravidlo chování, ve struktuře hypotéza, dispozice, sankce. Hypotéza vymezuje podmínky, za kterých normotvůrce přikazuje, zakazuje nebo dovoluje určitou činnost, z opačného pohledu (ze strany subjektů právních vztahů) definuje povinnosti, či oprávnění jednotlivých adresátů právních norem. K porušení povinnosti (k protiprávnímu jednání) může dojít jak konáním, tak opomenutím.

Ke každé právní povinnosti musí být přiřazeno odpovídající organizační řešení. Opačně je pak nutné, aby organizační řešení (organizační řád, pracovní náplň, workflow, apod.) obsahovalo odkaz na ustanovení právního předpisu, které je tímto

organizačním řešením naplňováno. Tím se k osobě, která úkol plní, dostane informace o právním předpisu, který danou problematiku upravuje.

Je-li záznam o právní povinnosti též součástí workflow, musí položka ve workflow obsahovat odkaz na to, která právní povinnost je touto položkou plněna a pokud je předem určena odpovědnost konkrétní osoby za splnění, odkaz na její pracovní náplň.

Celý Compliance program je pak propojen hypertextovými odkazy.

Identifikace předpisu	**Paragraf**	**Relevantní povinnost**	**Forma zajištění**
128/2000 Sb.	38	Obec vede evidenci majetku	Ekonom – náplň práce

Hypertextový odkaz

Ekonom_náplň práce

1. **Vede evidenci majetku** *(dle § 38 zákona č.128/2000 Sb., o obcích)*

   1.1. **Vede účetnictví** *(dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví)*

   1.2. **...**

8. Závěr

Obec – veřejnoprávní korporace, ať již vystupuje jako osoba veřejného práva nebo soukromého práva, je povinna dodržovat právní předpisy. Je to právě obec, která je občanu nejblíže, která má jít příkladem, když už to nedělají sami zákonodárci.

Zajistit jako starosta, aby nedocházelo k protiprávnímu jednání ze strany obce, je úkol značně obtížný vzhledem k nárůstu právní regulace, a to nejen v České republice. Ve své diplomové práci jsem navrhla možné řešení, jak zajistit shodu činnosti obce s právními předpisy, a to vytvořením Interního programu dodržování právních norem (angl. Compliance program).

Cílem diplomové práce je návrh metodiky k vytvoření tohoto Compliance programu. Prvé čtyři kapitoly jsou věnovány především teoretickým východiskům Compliance programu.

Z důvodu nepřehlednosti právního řádu, nelze předpokládat aktivní znalost veškerých právních předpisů vztahující se na činnost obce a jejich aktuálně platné a účinné znění. Pro systematické zajištění shody s právním řádem není této aktivní znalosti třeba, pokud je informace o povinnosti dodána automaticky ve správný čas na správné místo, tedy tam, kde k plnění úkolu dochází. Problematikou, jak tento požadavek splnit, se zkoumá poměrně nová vědní disciplína zabývající se řízením znalostí (angl. knowledge management).

Compliance program je seznamem právních povinností a k nim přiřazených organizačních řešení (tedy popisu, jak je tato konkrétní právní povinnost zajišťována). Současně dochází k přiřazení rizika, které při nesplnění nese organizace (v našem případě obec). Riziko je vyjádřeno v podobě sankce, kterou je možné za porušení právní povinnosti uložit, nikoli pravděpodobnosti výskytu chybného plnění právní povinnosti.

Organizačních řešení se nabízí několik. Základním stavebním kamenem každé organizace je bezpochyby organizační řád. Smyslem organizačního řádu je rozdělit činnosti tak, aby se vzájemně nepřekrývaly a současně byla zajištěna vzájemná kontrola. Dle metodické příručky Ministerstva financí ČR pro výkon řídící kontroly v orgánech veřejné správy [112] (dále jen metodická příručka) je vzájemná kontrola účinná, pokud úkoly přidělené v organizačním řádu příslušnému pracovišti jsou odlišné

[112] Metodická příručka pro výkon řídící kontroly v orgánech veřejné správy, Ministerstvo financí České republiky 2005, MF 01/2005, dostupné na www.mfcr.cz

od úkolů přidělených jinému pracovišti, toto přidělení je organizováno tak, aby se na trase řetězce funkce zajišťované určitým pracovištěm integrovaly s funkcemi dalších pracovišť a nemohly být zajištěny bez zásahu těchto dalších pracovišť. Tento úkol však organizační řád sám nezajistí, může pouze rozdělit úkoly dle rozboru právních předpisů vymezujících činnost organizace, nikoli zajistit, aby každý řetězec zpracování (angl. business process) proběhl ve správném pořadí, bez vynechání některého článku řetězce. K tomu však může posloužit workflow[113].

„Workflow automatizuje procesy, podporuje tok dokumentů, informací a úkolů od jednoho účastníka ke druhému, zprůhledňuje existující business procesy a vede k jejich zjednodušení, zvýšení efektivnosti a zkrácení průběhu.“[114] Ústředním motivem citované knihy je téma „zabývající se automatizovanou podporou řízení pracovních postupů tak, aby byly srozumitelnější, přehlednější, efektivnější, pružnější. Aby firmy, podniky a instituce byly výkonnější, lépe řízené, aby nebyly vláčeny dynamickým okolím, ale byly odpovídajícím aktivním článkem našeho současného hospodářského a právního prostředí.“ [115]

Francouzský matematik a fyzik Pierre-Simon Laplace již v 18. stol. poukazoval na vzrůstající složitost okolí, které můžeme porozumět jenom jeho „formální organizací, uspořádáváním a zaváděním vhodných struktur. Struktur vhodných nejen pro porozumění těmto složitým objektům a jejich chování, ale i pro jejich ovládnutí a řízení. Každý podnik, každá organizace či instituce se dnes snaží vytvořit a zavést takové procesy, které co nejefektivněji dovolí využít disponibilní zdroje a současně umožní co

---

[113] Workflow „*je schéma provádění nějaké komplexnější činnosti, rozepsané na jednodušší činnosti a jejich vazby. Obvykle se tímto pojmem popisuje technologie řízení podniků, projektů, či zpracování dokumentů. Pro podporu workflow existuje řada konkrétních softwarových produktů, v nichž je předdefinovaný systém např. vnitropodnikových procesů, v němž využitím digitalizace dokumentů, oběhu dokumentů v elektronické podobě a archivace dokumentů podle nastavených procesů je nadefinováno, kdo má vykonat jaké činnosti od daného procesu či podprocesu až po realizaci celého procesu v průběhu realizace projektu. Tento software má nadefinováno hlídání plnění dílčích úkolů (podprocesů) a odsouhlasení kroků k dokončení projektu.*“
Citováno z http://cs.wikipedia.org/wiki/Workflow

[114] *CARDA, A.; KUNSTOVÁ, R. Workflow Nástroj manažera pro řízení podnikových procesů,* 2. rozšířené a aktualizované vydání, Praha: Grada Publishing, 2003, s. 11 *(K použití termínu „business proces“ – poznámka pod čarou v této knize upozorňuje na problematiku překladu tohoto slova, neboť český výraz „podnikový“ nezahrnuje instituce a jiné nepodnikové organizace, význam obchodní je ještě vzdálenější smyslu termínu business proces)*

[115] tamtéž

nejpružněji reagovat na požadavky z okolí.“[116] Pro účely Compliance programu postačí využití méně strukturovaných workflow (viz - Příklad 2,4; kapitola 7.2.).

O Formalizování postupů hovoří též metodická příručka. Jak bylo uvedeno výše základem k formalizaci postupů uvnitř organizace, je funkční organizační schéma. Dle metodické příručky metodický list (metodická příručka používá jiný termín k označení téhož, ve své podstatě se jedná o méně strukturované workflow) pak vyjadřuje detailní popis dílčích aktivit spojených s konkrétně vykonávanou činností. Při jeho vytváření se vychází z organizačního řádu. Hlavní součástí workflow je stručný popis dílčí aktivity a jméno odpovědné osoby za vykonávanou aktivitu. Je-li právním předpisem stanovena periodicita, doba trvání, ukončení vykonávané aktivity, zaznamená se ve workflow taktéž.

K přesnějšímu rozpracování činností jednotlivých zaměstnanců dochází na základě organizačního řádu v pracovních náplních. Pracovní smlouva uzavřená se zaměstnancem obce vymezuje druh vykonávané práce, ke konkretizaci pak slouží pracovní náplně, které obvykle nebývají součástí pracovní smlouvy a jejichž změna je tak možná jednostranným úkonem zaměstnavatele. Změna je možná pouze v rámci sjednaného druhu práce. Je tedy nutné vědět před uzavřením pracovní smlouvy, jakou činnost bude zaměstnanec vykonávat. Pracovní náplň zaměstnance slouží k tomu, aby jednotlivý zaměstnanec znal pracovní úkoly, které vykonává a za jejichž plnění nese odpovědnost. Je v zájmu zaměstnavatele (jeho statutárního orgánu), aby tyto úkoly byly vymezeny co nejpřesněji.

Každý zaměstnanec musí dodržovat právní předpisy, a to nejen zaměstnanec veřejnoprávní korporace. K vyvození odpovědnosti zaměstnance za škodu způsobenou obci jsou základními předpoklady vznik škody, porušení povinnosti zaměstnancem při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním[117], přičemž toto porušení musí být kryto zaviněním a prokázání je na straně zaměstnavatele. Zpřesnění pracovních náplní o konkrétní povinnosti usnadní zaměstnavateli prokázání zavinění ze strany zaměstnance. Na druhé straně aktualizací náplní práce současně se změnou právní úpravy usnadní činnost zaměstnance, neboť se informace o změně právní úpravy vztahující se k jím vykonávané práci dostane včas k onomu zaměstnanci.

Využití pracovních náplní není vhodné pro seznam delegovaných povinností na

[116] tamtéž
[117] § 250 zákona č 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů

jednotlivé orgány obce (starosta, zastupitelstvo obce, výbory zastupitelstva, komise rady, rada obce), zde by bylo vhodné použít jiný název, neboť se nejedná o zaměstnance, ale orgány obce. Pro orgány obce je využitelné též zaznamenání právních povinností v jednacích řádech těchto orgánů. Závazný program zasedání orgánu stanoví povinnost projednat určitou záležitost, je-li povinnost projednání a schválení výsledku onoho projednání stanovena právním předpisem (pravidelně, či jednorázově).

Pro každou organizaci je důležité sledování termínů. Přímo v obecním zřízení je stanovena povinnost obce chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy, včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení, trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.[118]

V právních předpisech je možné se setkat s pevně stanoveným termínem ke splnění právní povinnosti[119] nebo, a to častěji, bývá stanoven lhůtou, pro kterou právní předpis vymezí její počátek a délku. Seznam závazných termínů, které obec musí dodržet, je nutné pravidelně kontrolovat, k efektivnější kontrole pak dochází, jsou-li termíny soustředěny na jednom místě a je určena osoba, která kontrolu provádí. Obvykle touto osobou bude vedoucí zaměstnanec, popř. vedoucí úřadu. Pokud je zaznamenána skutečnost určující počátek lhůty, ke kontrole splnění lhůty musí především dojít k převedení konce lhůty na pevně stanovené datum, k zanesení do seznamu závazných termínů a pověření zaměstnance splněním úkolu.

Aby byla informace ve správnou dobu na správném místě, ten kdo informaci přijme, musí informaci správně zařadit a předat odpovědné osobě, tak aby došlo ke splnění úkolu. K rozlišení příchozí pošty slouží seznam písemností, které mohou být doručeny na adresu organizace. K položce na seznamu je přiřazena osoba, která je odpovědna za zpracování informace a následného splnění úkolu. Pro účely diplomové práce tento seznam je nazván „kontrolní list příchozí pošty“. Stejně tak lze využít, pokud se jedná o podání učiněné do protokolu, za podmínky, že stejný zaměstnanec, který má v pracovní náplni zpracování příchozí pošty, sepisuje protokol o tomto podání.

Jedním z možných organizačních řešení je též zadání úkolu odborníkovi, pokud není v silách obce splnění úkolu zajistit. Přenést odpovědnost na jiný subjekt je

---

[118] § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

[119] Srov. § 33 odst. 6 vyhlášky Ministerstvo financí ČR č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

vhodným a často využívaným řešením, pokud obec nedokáže, ať už z jakýchkoli důvodů splnit právní povinnost. Tímto subjektem může být v případech výkonu státní správy obec s rozšířenou působnosti, k přenesení dochází formou veřejnoprávní smlouvy. Jako právnická osoba může obec také uzavřít smlouvu se subjektem soukromého práva.

Na trhu existuje též nabídka specializovaných informačních systémů pro státní správu a samosprávu, jednotlivé systémy však pracují odděleně a jsou tedy využitelné jako jednotlivá organizační zajištění některých právních povinností zaznamenaných v Compliance programu.

K protiprávnímu jednání může dojít konáním, ale i opomenutím. Ve většině případů porušení právních povinností se bude jednat o opomenutí, za předpokladu, že pokud osoba něco koná, seznámí se s danou právní úpravou. Předejít onomu opomenutí lze pouze, pokud povinný subjekt ví o všech právních povinnostech, a především o těch, jejichž porušení lze způsobit opomenutím. Proto bude Compliance program opravdu účinný, až za předpokladu, že dojde ke zpracování celého právního řádu. K drobnému usnadnění lze využít možnosti vyloučení právního předpisu z přezkoumání dle jeho názvu, což bude v případě obce složitější, vhledem k jejímu trojímu postavení (výkon samostatné působnosti, výkon státní správy v přenesené působnosti, právnická osoba). V této souvislosti je nutné vztáhnout vyloučení právního předpisu ke konkrétní obci a k obcí vykonávaným aktivitám (vlastník lesa, zřizovatel příspěvkové organizace, zakladatel právnické osoby, člen dobrovolného svazku obcí, atd.). Compliance program má být obci „ušit na míru“.

Vytvoření Compliance programu je úkol obtížný a zdlouhavý, prokousání se celým právním řádem, výběr předpisů vztahujících se k činnosti obce a přiřazení organizačního řešení může trvat i několik let, je to však dle mého názoru jediná možnost, jak systematicky, proaktivně a kvalitně zajistit dodržování právních norem obcí. Úkol je časově náročný jak pro právníka, tak pro starostu obce, neboť při hledání vhodného zajištění právní povinnosti je třeba vzájemná spolupráce. Starosta obce zná stávající organizační strukturu a než přebudovávat, je vhodnější přizpůsobit struktuře dosavadní. Zde je oproti podnikatelským subjektům situace snazší, jelikož organizační struktura obce je dána převážně obecním zřízením. Je též vhodnější zachovat stávající a fungující zajištění, pokud již splňuje požadavky právních předpisů, než vymýšlet nové.

Cílem Compliance programu je využít informace o právních předpisech a směřovat je tam, kde jsou potřeba k závažným rozhodnutím. Compliance program předchází možným porušením právních norem především nedbalostního charakteru. Při úmyslném porušení právní normy je pak snáze možné dohledat konkrétní odpovědnou osobu a vyvodit její odpovědnost. Proaktivně, neboli předem, než vznikne potřeba řešení úkolu, vyhledat právní povinnosti a zajistit jejich splnění, to je hlavním úkolem Compliance programu. Je efektivnější zajistit předem, aby k protiprávnímu jednání nedocházelo, než řešit následky protiprávním jednáním vzniklé. Náhrady škod, ať už je škoda způsobena při výkonu veřejné moci nebo nikoli, se mohou vyšplhat do značných výšek. V případě obce sice nemůže dojít k její likvidaci, ale bez obecního majetku již nemůže být funkčním článkem veřejné správy. Zde není vhodným argumentem, že stát nevymáhá regresní úhrady po obcích, obec nevymáhá regresní úhrady po zaměstnancích, popř. orgánech obce[120], vše se zaplatí z obecního rozpočtu a nic se neděje. Tímto postupem je porušován zákon, jak jsem již uvedla výše.

Soudy již nejsou tak shovívavé, co se týká nakládání s obecním majetkem, v rozsudcích[121] lze nalézt, že ani starosta, ani členové zastupitelstva, popř. rady nenesou pouze odpovědnost politickou, ale že hospodaří s cizím majetkem a tento svěřený majetek musí být využíván účelně a hospodárně v souladu se zájmy obce a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.

Někteří zastupitelé se však stále domnívají, že jsou nedotknutelní pro své hlasování v zastupitelstvu. Z vyjádření policejních orgánů a státního zastupitelství uvedené v nálezu Ústavního soudu II. ÚS 265/07 je již patrné odmítnutí, že by zastupitelé v případě rozhodování o majetku obce nesli pouze politickou odpovědnost. Poukazují též na čl. 27 odst. 1 Ústavy o imunitě poslanců a senátorů a došli k závěru, že zastupitelé obcí obdobnou imunitu nemají. Ponechám stranou často diskutované téma o příliš široké imunitě poslanců a senátorů.

Věřím, že takovýchto „sebevědomých“ zastupitelstev je málo. Pokud však opravdu odpovědní[122] zastupitelé společně se starostou chtějí obec vést řádně, v souladu

---

[120] Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů; zákoník práce, občanský zákoník

[121] 25 Cdo 1319/2004, Nález Ústavního soudu, II. ÚS 265/07

[122] Rozuměj odpovědnost prospektivní - Wikipedie, otevřené encyklopedie uvádí: „Pojem odpovědnosti v evropských jazycích souvisí se slovesem odpovídat a objevuje se teprve koncem 18. století, a to v

s právními předpisy, což je v zájmu jejích občanů, pak narážejí na legislativní nepořádek, s kterým bojují dnes a denně. Věřím, že po vytvoření Compliance programu mohou bojovat úspěšně a nad tímto nepořádkem zvítězit.

De lege ferenda stanovit povinnost, aby obce vytvářely Compliance programy, dle mého názoru není nutné, záleží na mananžerských schopnostech starosty a s ním spolupracujícím zastupitelstvu a radě obce. Zvyšování právní regulace samosprávy není dle mého názoru řešením. Ke zlepšení by pro začátek stačilo důsledné uplatňování práva a drobná legislativní změna, která by toto vymáhání umožnila, jak jsem již výše uvedla. Pokud totiž mají vymáhat škody způsobené územnímu samosprávnému celku ti, kteří ji sami způsobili, nelze se dobrat k onomu požadovanému výsledku nikdy, jak jsem již uvedla výše.

Časová náročnost na vytvoření Compliance programu implikuje i náročnost finanční a zde by záleželo, zda obce vyčlení dostatek financí ze svého rozpočtu. Pokud by však docházelo k důslednému uplatňování nároků na náhradu škod způsobených obci, domnívám se, že obec, resp. její představitelé by tyto zdroje nalezli. Především proto, aby jednotliví představitelé obce nemuseli sahat do svých vlastních soukromých rozpočtů.

---

souvislosti s politikou, s úsilím o „odpovědnou vládu“, která je ochotna a schopna odpovídat na otázky občanů, proč to či ono udělala nebo neudělala. Vychází tedy z předpokladu, že to udělat či neudělat mohla, a předpokládá také příčinnou souvislost nějakého jednání či nejednání a jeho žádoucími či nežádoucími důsledky. Tytéž předpoklady platí i pro dospělé a příčetné osoby, které musí nést odpovědnost za sebe a za důsledky svých (svobodných) jednání, musí odpovídat za své nedospělé děti, za svůj dobytek nebo psy, mohou však přebírat i odpovědnost, spojenou s vedením a řízením firem, spolků, projektů a podobně.“

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

Použitá literatura

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 7. vyd., C. H. Beck, 2009

VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář* 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008

MARKOVÁ, H. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008

KOPECKÝ, M. K některým otázkám obecního zřízení, *in Správní právo* 2/1991, s. 65

PLÍVA, S. K postavení obce v soukromoprávních vztazích, IN: *Veřejná správa a právo – Pocta Dušanu Hendrychovi k 70. Narozeninám*, Praha: C. H. Beck, 1997, s. 107

Svaz měst a obcí ČR, *Starosta jako statutární orgán zaměstnavatele*, ASPI 2007

PONDĚLÍČKOVA, K., Svaz měst a obcí, *Pracovní náplň výborů a komisí*, ASPI 2008

GERLOCH, A. *Teorie práva*, 3. Rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, s. 179

ONDRUŠ, R. K faktorům efektivnosti výkonu veřejné správy, *in Právní fórum*, ASPI 2004

KRAMAŘ, T., KUŽÍLEK, O., GROSPIC, P., Tisková zpráva Oživení, o. s., *Vymahatelnost zákona o obcích může zajistit jen jeho novela*, ze dne 26. 6. 2009, dostupné na http://www.bezkorupce.cz/tiskove-zpravy/vymahatelnost-zakonao-obcich-muze-zajistit-jen-jeho-novela/

DOHNAL, V. *Občané města mohou u soudu napadat nezákonné převody obecního majetku*, publikováno10. 6. 2005, dostupné na http://spravni2.juristic.cz/544566/clanek/spravni2

DOHNAL, V. Žalobní legitimace občanů obce v případech nehospodárných rozhodnutí samosprávy, *in Via iuris* IV/2005, s. 80 – 84

ONDRUŠ, R. *Hospodaření obcí*, ASPl 2003

ŠÁMAL, P. Trestní odpovědnost osob oprávněných jednat za právnickou osobu, *in Právní rádce* 9/1996, s. 16

PETERKA, J. *Proaktivní vs. Reaktivní*, dostupné na http://www.lupa.cz/clanky/proaktivni-vs-reaktivni/

CARDA, A.; KUNSTOVÁ, R. *Workflow Nástroj manažera pro řízení podnikových procesů*, 2. rozšířené a aktualizované vydání, Praha: Grada Publishing, 2003

DUDA, M., Svaz měst a obcí ČR, *Aplikace zákona o finanční kontrole ve veřejné správě a zřízeni interního auditu*, ASPI 2002

GROŠPIC, P., Oživení, o. s., *Škoda způsobená územnímu celku a uplatňování nároku na její náhradu (právní rozbor),* zpracováno v roce 2009 v rámci projektu "Vymahatelnost osobní odpovědnosti", dostupné na www.bezkorupce.cz

HAMPLOVÁ, J. Uzavírání smluv – Obec – Subjekt soukromoprávních vztahů, *in Právní rádce* 5/2000, s. 18

BLÁHA, P. Prováděcí vyhláška zákona o finanční kontrole, *in Účetnictví neziskového sektoru* 2/2005, s. 16

PROKŮPKOVÁ, D., UHLÍŘOVÁ, D. Přezkumy hospodaření z pohledu auditora - nejčastější závady, *in Účetnictví neziskového sektoru* 1/2008, s. 3

OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru, terapie, praxe metodika uplatňování*, Praha: Ekopress, 2002

ONRUŠ, R. Mají pracovníci veřejné správy a ostatních státních orgánů při nakládání se státním či obecním majetkem postavení veřejného činitele?, *in Trestní právo* 4/2000

MERITUM, Obce 2008/2009, ASPI, a.s.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, *Compliance programme (září 2004)*, dostupné na http://www.compet.cz/informacni-centrum/informacni-listy/2004/

DISANTIS, Linda K. (City Attorney) NORMAN, Jeffrey B. (Compliance Manager), City of Atlanta, Department of Law, *Legal Compliance and Standards of Municipal Governance*, dostupné na http://www.atlantaga.gov/client_resources/mayorsoffice/scroll%20items/compliancegov091803.ppt#259,4,The Compliance Unit

POLÁŠEK, R. *Knowledge Management jako nový způsob využití znalostí v obchodních procesech*, publikováno 14. 06. 07, dostupné na http://businessworld.cz/aktuality/knowledge-management-jako-novy-zpusob-vyuziti-znalosti-v-obchodnich-procesech-2935

Seznam právních předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákon, účinný od 1. 1. 2010

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Rozsudek Nejvyššího soudu, 25 Cdo 1319/2004

Rozsudek Vrchního soudu v Praze, 6 A 181/93

Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

Nález Ústavního soudu, Pl. ÚS 45/06

Nález Ústavního soudu, Pl. ÚS 35/04

Nález Ústavního soudu, II. ÚS 265/07

Nález Ústavního soudu, III. ÚS 721/2000

Nález Ústavního soudu, IV. ÚS 576/2000

Metodická pomůcka pro zajištění úrovně nastavení vnitřního kontrolního systému v oblasti státního rozpočtu, Č. j.: 11/31 438/2006 – 115, Ministerstvo financí ČR, květen 2006

Metodická příručka pro výkon řídící kontroly v orgánech veřejné správy, MF01/2005, Ministerstvo financí ČR, březen 2005

Metodická pomůcka k nastavení řídící kontroly podle COSO ERM se zaměřením na řízení rizik v orgánech státní správy Č.j. 17/111683/2006, Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu, Ministerstvo financí ČR, leden 2007

Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2008, Ministerstvo financí ČR, Č. j.: 17/18 763/2009, duben 2009

Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze - sněmovní tisk 987 rozeslán poslancům dne 24. května 2005

Usnesení vlády č. 188/1998, Legislativní pravidla vlády, ve znění pozdějších usnesení

Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství, Vykls 8/2001 Postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako veřejných činitelů

Internetové zdroje

http://businessworld.cz
http://www.yogeshmalhotra.com
www.kmci.org
http://www.bezkorupce.cz/
www.atlantaga.gov
http://www.mfcr.cz
http://www.dfki.uni-kl.de/decor/Siena-Decor.pdf
http://collaborativecompliance.pbwiki.com/Laws+that+apply+to+you
http://ec.europa.eu/environment/emas/toolkit/toolkit_5_2_15.htm
http://www.ucdmc.ucdavis.edu/compliance/program/job.html
http://www.ntis.gov.au/Default.aspx?/trainingpackage/THT02/unit/SRXINU004A
http://en.wikipedia.org/wiki/Chief_Compliance_Officer
http://www.corporatecompliance.org
http://www.compet.cz/
http://cs.wikipedia.org/wiki/Workflow

Ostatní zdroje

komunikace s PhDr. Janem Dresslerem a JUDr. Ladislavem Kozlerem při vytváření Compliance programu pro obchodní společnost

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č. 1 – Workflow_Vydání obecně závazné vyhlášky

Příloha č. 2 – Ekonom_náplň práce

Příloha č. 3 – Workflow_Rozpočet

Příloha č. 1

Workflow_Vydání obecně závazné vyhlášky

Činnost	Odpovědnost
1. Navrhovatel ..... Název	
2. Záměr vydat obecně závaznou vyhlášku projednán na zastupitelstvu konaném dne	
3. Uložení povinností občanům v samostatné působnosti dle (vyznačit, co se hodí) a. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů b. § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů c. § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů d. § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, ve znění pozdějších předpisů e. §178 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů f. § 50 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů g. § 9 odst. 11 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve znění pozdějších předpisů h. § 4 odst. 4 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, ve znění pozdějších předpisů *(Při zpracování Compliance programu je možné vyhledat další zvláštní zákony a zaznamenat)*	
4. Kontrola, zda text obecně závazné vyhlášky není v rozporu se zákonem	
5. Text – viz příloha	
6. Schváleno na zasedání zastupitelstva konaného dne ..... viz příloha zápis ze zasedání	
7. Přiděleno pořadové číslo...../20.....	
8. Připojen podpis starosty dne	*Starosta – bod 5.*
9. Vyhlášeno dne ..... (datum vyvěšení na úřední desce)	
10. Zasláno Ministerstvu vnitra České Republiky dne.....	

Podací číslo pošty ..... (neprodleně po jejím vyhlášení)	
11. Nabylo účinnosti dne ..... (§ 12 odst.2 zákona č. 128/2000 Sb.)	
12. Vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy doručena dne ..... (§ 123 zákona č.128/2000 Sb.)	*Starosta – bod 6.*
13. Sdělení Ministerstvu vnitra (popř. Ústavnímu soudu – dle § 123 odst. 4) o zjednání nápravy dne..... *..... (přílohou je obecně závazná vyhláška, kterou byla zjednána náprava)*	
14. Pozastavena účinnost dne	
15. Pozbytí platnosti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce (den, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci) *.....*	
16. Vyvěsí neprodleně na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů *a. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce,* *b. Nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje právní předpis obce nebo jeho jednotlivá ustanovení,* *c. Rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti právního předpisu obce,* *d. Rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce platnosti.*	*Sekretariát dle kontrolního listu příchozí pošty, současně přiřadí k příslušné obecně závazné vyhlášce*
17. Rozhodnutí přijatá na základě zrušené obecně závazné vyhlášky	
18. Obecně závazná vyhláška pozbyla platnosti dne ..... rozhodnutím zastupitelstva – příloha zápis ze zasedání zastupitelstva	

Příloha č. 2

Ekonom_náplň práce

2. Vede evidenci majetku *(dle § 38 zákona č.128/2000 Sb., o obcích)*

3. Obec zajišťuje výkon finanční kontroly podle zvláštního právního předpisu *(dle § 9a zákona č. 128/2000 Sb.)*

   3.1. Vypracování Zprávy o výsledcích finanční kontroly do **15. 2.** následujícího roku *(§22 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb. a vyhlášky MFČR č. 416/2004 Sb.)*

4. Evidence všech termínů významných pro fungování obce (promlčecí doby, záruční lhůty...), činí kroky potřebné ke zjednání nápravy, provádí pravidelnou kontrolu plnění závazků za strany dlužníků obce *(§ 38 odst. 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích)*

5. Vypracuje rozpočtový výhled na dobu 5 let a v souladu s tímto výhledem vypracuje návrhu ročního rozpočtu obce do **31. 10.** roku *(zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, vyhlášky MFČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě)*

6. Kontrola, zda je termín schválení rozpočtu na následující rok dodržen. Pro případ, že není schválen do konce předcházejícího roku, vypracuje pravidla rozpočtového provizoria před posledním zasedáním zastupitelstva v předcházejícím roce a na tomto zasedání předloží ke schválení *(§13 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech úsc)*

7. Po schválení rozpočtu zastupitelstvem provede rozpis rozpočtu *(§14 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech úsc)*

8. Kontrola plnění rozpočtu, v případě potřeby navrhne vhodné rozpočtové opatření *(§16 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech úsc)*

9. Zpracuje a trvale udržuje seznam podnikatelských činností obce, sleduje účetně mimo rozpočtové příjmy a výdaje *(§6 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech úsc)*

10. Vypracuje návrh závěrečného účtu *(§17 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech úsc)*

Příloha č. 3

Workflow_Rozpočet

činnost	odpovědnost
1. Sestavení návrhu rozpočtu *(Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech úsc, vyhláška č. MFČR č. 323/2002 Sb.)*	Ekonom – náplň práce bod č. 4
2. Vyvěšení návrhu rozpočtu na úřední desce Přijímání a evidence písemných připomínek ke zveřejněnému návrhu rozpočtu *(§11 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech úsc)*	Sekretariát – viz kontrolní list příchozí pošty
3. Zapracování připomínek přijatých na zasedání zastupitelstva	Ekonom – náplň práce bod č. 4
4. Projednání a schválení zastupitelstvem dne ..... viz příloha zápis ze zasedání zastupitelstva	
5. Kontrola, zda je rozpočet schválen do konce předchozího roku. Není-li tato podmínka splněna, vypracována pravidla rozpočtového provizoria *(§ 13 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech úsc)* Pravidla rozpočtového provizoria schválena zastupitelstvem dne ..... viz příloha zápis ze zasedání zastupitelstva	Ekonom – náplň práce bod č. 5
6. Rozpis rozpočtu *(§ 14 zákona 250/2000 Sb., rozpočtových pravidlech úsc)*	Ekonom – náplň práce bod č. 6
7. Kontrola plnění rozpočtu *(§ 14 zákona 250/2000 Sb., rozpočtových pravidlech úsc)* V případě potřeby navrhne vhodné rozpočtové opatření *(§ 16 zákona 250/2000 Sb., rozpočtových pravidlech úsc)*	Ekonom – náplň práce bod č. 7
a. 15.1. Provedena kontrola	

Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
b. 15.2. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
c. 15.3. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
d. 15.4. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
e. 15.5. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
f. 15.6. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
g. 15.7. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
h. 15.8. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
i. 15.9. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
j. 15.10. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	

k. 15.11. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
l. 15.12. Provedena kontrola Přijaté rozpočtové opatření Schváleno dne	
8. Přezkoumání hospodaření obce *(420/2004 sb.,o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků)*	
9. Vypracování závěrečného účtu *(250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků)*	
10. Schválení závěrečného účtu zastupitelstvem + zveřejnění závěrečného účtu *(250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků)*	

An internal program of compliance with legal rules within the community system

Summary

Municipalities have to deal with a complex and dynamic legal environment. The thesis examines how municipalities as specific corporations make or should make sure that their procedures and outcomes comply with legal requirements.

The municipalities have their original competence as legal persons and the competence transferred from the state. Of these, the original competence is of specific interest here, since the municipalities enjoy a great degree of freedom in its execution.

The municipality is a political organisation that derives its competence from an elected body of representatives. The elected representatives, the councillors, the officials and the mayor as a quasi statutory representative have their specific responsibilities under the compliance scheme. Their personal civil liability as well as potential criminal responsibility for actions or omissions is explained in connection with the corporate liability of the municipality.

The legal environment in the Czech Republic makes the task of compliance management challenging. Law and statutory instruments do change frequently. The fragmented responsibility for drafting and implementing law means that doing things right does not always result in complying with legal requirements.

Interviews with municipal officials show that compliance is generally not pursued as a systematic activity. They explain the way in which requirements are satisfied with reference to either existing knowledge of such requirements and/or to ad hoc research or solicited counselling.

Since the knowledge and its application is limited and the ad hoc approach has some issues with knowledge management (actively seeking legal information requires a priori knowledge of its existence or applicability), the thesis proposes a systematic way to gather information on relevant legal requirements, to assign responsibility for ensuring compliance and to introduce proper documentation and procedures.

Klíčová slova:
obec, shoda s právním řádem

Key words:
municipality, compliance with legal rules