



New  
Direction

**Martin Staněk**

# **DOPADY LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE NA FUNGOVÁNÍ OBEČNÍCH SAMOSPRÁV**

**Impacts of EU legislation on the functioning  
of lower territorial self-governing units**



# New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.

**[newdirection.online](http://newdirection.online) @europeanreform**

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.  
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Witold de Chevilly.

The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.

	<b>ÚVOD</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>ORGANIZACE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ V ČESKÉ REPUBLICE</b>	<b>7</b>
1.1	Územní samospráva	7
1.2.1	Nižší územní samosprávné celky	8
1.3	Dělení obcí	8
1.4	Samostatná působnost	9
1.5	Činnosti v samostatné působnosti obce	9
1.6	Orgány obce v samostatné působnosti	10
1.7	Přenesená působnost	10
1.7.1	Obecní úřad a jeho činnosti vykonávané v přenesené působnosti	11
<b>2</b>	<b>OBCE A EVROPSKÁ UNIE</b>	<b>13</b>
2.1	Orgány EU zaměřené na problematiku a rozvoj obcí	15
2.2	Politiky Evropské unie a jejich dopady na územní samosprávy	17
<b>3</b>	<b>ANALÝZA PRAKTICKÝCH DOPADŮ PRÁVA EU NA OBCE V ČESKÉ REPUBLICE</b>	<b>19</b>
3.1	Dotační podpora z Evropské unie pro územní samosprávy	19
3.1.1	Pozitivní a negativní stránky evropských dotací	22
3.2	Dopady evropského práva na obce v postavení zaměstnavatele	23
3.3	Dopady evropského práva na zadávání veřejných zakázek obecními zřízeními	25
3.4	Právo občanů EU volit v komunálních volbách	26
<b>4</b>	<b>ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ</b>	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>SEZNAM ZDROJŮ</b>	<b>33</b>

**Martin Staněk (1999)**

Absolvoval Právnickou fakultu Masarykovy univerzity v Brně. Zaměřuje se na českou politiku a analytiku volebního, správního, komunálního a stavebního práva.

## **Anotace**

Unijní legislativa ovlivňuje v členských státech celou řadu oblastí. Specifickou oblast představují nižší územní samosprávné celky, které podléhají nejen českému právnímu řádu a právním předpisům vydávaným samotnými obcemi v samostatné působnosti, ale rovněž jsou povinny řídit se i právní předpisy vzešlymi z normotvorby Evropské unie. Studie se zabývá otázkou, jak právní předpisy vycházející z unijního práva na nižší územní samosprávné celky dopadají, a na konkrétním příkladu obcí v České republice demonstruje, jaké obtíže, či naopak pozitivní tato právní regulace přináší.

## **Abstract**

EU legislation affects a wide range of areas in the Member States. A specific area is represented by lower territorial self-government units, which are not only subject to the Czech legal system and the legal regulations issued by the municipalities themselves in their own competence, but are also obliged to comply with the legal regulations resulting from the EU standard-setting. The study deals with the question of the impact of legislation based on EU law on lower self-government units and demonstrates the difficulties or, on the contrary, the positive effects of this regulation on municipalities in the Czech Republic.

# ÚVOD

Předpisy a regulace přijímané na unijní úrovni v členských státech Evropské unie bezprostředně ovlivňují životy všech občanů. Evropská legislativa současně přímo zasahuje i do fungování národních institucí a orgánů veřejné moci. Jedním z páteřních orgánů výkonu veřejné moci v členských státech, jež je zároveň v souladu s principem subsidiarity nejbližší občanům a rozhoduje o početném výčtu jejich práv a povinností, je soustava územních samosprávných celků. Přestože každá z unijních zemí má své specifické a mnohdy i diametrálně odlišné horizontální dělení veřejné moci a s tím spojenou míru autonomie, kterou svým územním samosprávným celkům přiznává, patří existence územních samosprávných celků a jejich práva na samosprávu a na rozhodování o vlastních záležitostech k jednomu z hlavních hodnotových pilířů, na nichž je dnešní Evropská unie, jakožto moderní, demokratické, svobodné nadnárodní společenství suverénních států, postavena.

Na evropskou legislativu, potažmo právo Evropské unie, tak lze v kontextu územních samosprávných celků nahlížet v zásadě dvěma úhly pohledu. Jednak jako na ochranný nástroj, který samosprávné celky chrání před případnou zvláštností a excesy státní moci a garantuje nejen samotnou existenci a práva na samosprávu, ale rovněž poskytuje ochranu a rozšíření subjektivních práv samotných obyvatel obce, a to bez ohledu na jejich státní občanství, všem občanům členských zemí Unie.

Zároveň však evropská normotvorba zasahuje i do samotného fungování územních samosprávných celků. Bezprostředně ovlivňuje nejen jejich činnosti vykonávané jménem státu v tzv. přenesené působnosti, ale rovněž i činnosti, jež samosprávy vykonávají při správě svých věcí v rámci působnosti samostatné. Celá řada procesů při samotném fungování institucí a orgánů územních samosprávných celků se řídí předpisy pramenícími z nadnárodní, evropské úrovně.

V roce 2004, vstupem do Evropské unie, nastala i pro územní samosprávné celky v České republice povinnost reflektovat unijní právo a přizpůsobit své fungování a činnosti členství v evropském společenství. Stalo se tak navíc v období, kdy územní organizace státu prošla procesem velkých změn, v době, kdy došlo k opětovnému vzniku krajských zřízení, zrušení okresních úřadů a vzniku nové kategorizace obcí. Nejdůležitější změnou pro kategorizaci obcí představovala druhá fáze, během níž došlo ke zrušení okresních úřadů a s tím spojeným přesunem většiny kompetencí na obce. Za tímto účelem bylo nutno zákonem č. 313/2002 Sb., přistoupit k novele zákona o obcích, a založit tak současný systém kategorizující obce do tří stupňů dle vykonávané přenesené působnosti. Nově tak k běžným obecním

úřadům a pověřeným obecním úřadům přibyl obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Územní samosprávné celky a především obce, jakožto nižší samosprávné celky a základní, nejmenší články územní organizace státu, tak byly nuceny se v poměrně krátkém čase vyrovnat s novými pravidly a povinnostmi, které s sebou vstup do evropského společenství přinesl, přestože byly limitovány nejen krátkým časem, ale rovněž nedostatečným personálním aparátem, kdy je mnohdy jedinou oprávněnou úřední osobou v obci toliko starosta obce.

V kontextu dopadů unijní regulace na nejmenší obce je rovněž nutno zmínit české specifikum, kdy dle aktuálních statistických dat je v České republice okolo 6 300 obcí, přičemž z toho více než 4 900 z nich má méně než tisíc obyvatel, v 3 500 z nich žije méně než 500 občanů a v téměř 500 obcích je trvale k pobytu přihláшено méně než 100 osob. V kontextu střední i západní Evropy jsou počty a průměrná velikost obcí zjevným unikátem, a to i vzhledem k tomu, že v zemích na západ od nás již v průběhu druhé poloviny dvacátého století došlo ke spojování obcí, a tím ke vzniku větších územních samosprávných celků.

Hlavní cílem této studie je analyzovat, jak unijní legislativa ovlivňuje nižší územní samosprávné celky, které podléhají nejen českému právnímu řádu a právním předpisům vydávaným samotnými obcemi v samostatné působnosti, ale rovněž jsou povinny řídit se i právními předpisy vzešlými z normotvorby Evropské unie. Studie se zabývá otázkou, jak právní předpisy vycházející z unijního práva na nižší územní samosprávné celky dopadají, a na konkrétním příkladu obcí v České republice se snaží demonstrovat, jaké obtíže, či naopak pozitiva tato právní regulace přináší.

Studie nejprve nastiňuje koncept územní organizace územních samosprávných celků v České republice, popisuje druhy obcí a jejich činnosti při výkonu veřejné moci v samostatné a v přenesené působnosti.

Následná kapitola je poté věnována samotnému vztahu Evropské unie a jednotlivých členských států, potažmo regionů a obcí v daných národních státech. Poukázáno je na stěžejní právní předpisy a politiky Unie, které tento vztah ovlivňují, pozornost je věnována rovněž orgánům Evropské unie, jejichž činnost má na fungování národních samospráv přímý vliv. Dále představuje výčet oblastí, do kterých při fungování obcí bezprostředně zasahuje evropské právo a jak na tuto regulaci nižší územní samosprávné celky při své činnosti reagují.

Součástí studie je i případová studie – České republiky – a demonstrace konkrétních příkladů, jak se obce v Česku vyrovnávají s aplikací a interpretací unijních předpisů. Analýza dopadů unijních právních předpisů je demonstrována na čtyřech modelově vybraných oblastech činností a fungování regionů a obecních zřízení a jejich představitelů, při kterých jsou nuceni „popasovat se“ nejen s českými právními předpisy, ale rovněž s legislativou z pera orgánů Evropské unie. Zhodnoceny jsou rovněž klady i zápory, jež pro obce z členství země v EU pramení.

Za prvé se jedná o formu pomoci skrze finanční prostředky z evropských kohezních fondů, které by měly přispívat ke snižování rozdílů mezi jednotlivými obcemi a regiony.

Dále o oblast dopadů unijní legislativy na nakládání s veřejnými prostředky a opatřeními, jež by měly zajistit rovnost soutěžitelů a ochranu hospodářské soutěže na společném hospodářském trhu při zadávání veřejných zakázek.

Oblast ochrany zaměstnanců při pracovně-právních vztazích, ve kterých obce a regiony vystupují v pozici zaměstnavatele, jež by měla zajistit princip nediskriminace, rovných příležitostí a rovněž ochrany osobních údajů nejen zaměstnanců, ale i uchazečů o zaměstnání v orgánech municipalit.

V závěru jsou shrnuta zjištění a formulována doporučení, jež by měla vést ke zlepšení a zefektivnění právních předpisů vydávaných orgány Evropské unie, ke zlepšení vzájemného dialogu nejen mezi Evropskou unií a jednotlivými členskými státy, ale především mezi samotnou Unií a regiony a obcemi v členských státech, a v konečném důsledku i ke zlepšení dialogu mezi národními státy a v nich umístěných sídlech.

V závěrečném doporučení je rovněž nastolena otázka efektivity fenoménu velkého počtu obcí v České republice s velmi malým průměrným počtem obyvatel a s tím spojenou ztíženou schopností vyrovnávat se vinou oslabeného úřednického aparátu s množstvím administrativy spojené s právními předpisy evropského práva, a to obzvláště v situacích, kdy municipality žádají o finanční prostředky z kohezních fondů EU.

# ORGANIZACE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ V ČESKÉ REPUBLICE

Samosprávu lze dle P. Průchy popsat jako: „*formu činností právně aprobovaných samosprávných subjektů správy veřejných záležitostí, a to takovou formou, jejíž posláním je realizace vlastní samosprávné pravomoci*“.<sup>1</sup>

Samospráva tvoří spolu se státní správou veřejnou moc ve státě, avšak s tím rozdílem, že je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky veřejnoprávní korporace.<sup>2</sup> Jde o právem aprobované veřejnoprávní subjekty

odlišné od státu, na něž stát přenesl část svých normativních i výkonných pravomocí a za tímto účelem je obdařil rovněž mocenskými prostředky k jejich prosazení.<sup>3</sup> Samospráva je jedním ze základních projevů demokratického státu a právo na ni je zakotveno i v rovině ústavního práva.<sup>4</sup>

Samosprávu dělíme na samosprávu zájmovou, např. akademickou samosprávu vysokých škol či profesní samosprávu profesních komor, a samosprávu územní.<sup>5</sup>

## 1.1 Územní samospráva

Nositeli územní samosprávy jsou v České republice územní samosprávné celky, tedy společenství občanů požívající práva na samosprávu.<sup>6</sup> Těmito celky jsou v současnosti pouze základní územní samosprávné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje).<sup>7</sup> Tyto územní jednotky jsou veřejnoprávními korporacemi oprávněnými k vlastnictví majetku a nakládáním s ním dle vlastního rozpočtu.<sup>8</sup> Toto právo v sobě inkorporuje ostatně i Ústava ČR v čl. 101 odst. 3.<sup>9</sup>

Územní samosprávné celky na rozdíl od státu nemohou svoje pravomoci vykonávat na celém území republiky, ale pouze v rámci svých přesně vymezených hranic, které je oddělují od jiných územně samosprávných celků.<sup>10</sup>

Kraje i obce mají svoji samostatnou a přenesenou působnost. Do samostatné působnosti spadají oblastní všeobecné správy územního celku, pravomoci zastupitelstev, vydávání obecně závazných vyhlášek či rozhodování o vzniku právnických osob. Naproti tomu tzv. přenesenou působnost, tj. státní správu, vykonávají pouze tehdy, určí-li tak zvláštní zákon.<sup>11</sup> V případech, kdy zákon výslovně nestanoví, že jde o působnost přenesenou, tak dle § 4 zákona o krajích,<sup>12</sup> respektive dle § 8 zákona o obcích<sup>13</sup> platí, že se jedná vždy o činnost spadající do samostatné působnosti.

1 Sládeček, 2019. op. cit. s. 309.

2 Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2011, s. 20.

3 Průcha, P. *Místní správa*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 20.

4 Čl. 8 zákona č. 1/1993. Sb., Ústava České republiky.

5 Koudelka, 2011, op. cit. s. 21.

6 Čl. 100 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

7 Hendrych, 2016. op. cit. s. 90.

8 Hendrych, 2016. op. cit. s. 91.

9 Čl. 101 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

10 Hendrych, 2016. op. cit. s. 91.

11 Sládeček, 2019. op. cit. s. 323.

12 § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

13 § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

### 1.2.1 Nižší územní samosprávné celky

Nižšími územními samosprávnými celky se v rámci územní organizace v České republice rozumí obce. Zákon o obcích v § 1 stanoví, že: „*obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce*“.<sup>14</sup> Obce jsou dle současné právní úpravy postaveny na dvou základech, a to na základě územním a základě osobním. Územní základ obce je tvořen jeho ohraničeným územím, nad nímž může obec vykonávat svoji samosprávu a musí vždy respektovat režim katastrálních území. V případě výkonu státní správy pak hovoříme o tzv. správním obvodu.<sup>15</sup> Osobní základ je tvořen občany obce. Těmi jsou všichni obyvatelé, kteří mají v obci nahlášen svůj trvalý pobyt. Především občané jsou oprávněni podílet se na správě věci veřejných ve své obci, avšak některé formy účasti jsou omezeny pouze na osoby zletilé, po dosažení 18 let života.<sup>16</sup>

Mezi takto podmíněné formy podílení se na správě obce patří zejména právo volit a být volen do zastupitelstva obce,<sup>17</sup>

## 1.3 Dělení obcí

Obce můžeme dělit na základě dvou náhledů. Jednak z pohledu samostatné působnosti obce a jednak z pohledu přenesené působnosti obce. Pro účely samostatné působnosti rozlišuje zákon o obcích v § 3 pojmově obce, městyse a města.<sup>24</sup> Dle literatury hovoříme o tzv. dělení na obce „neměstského“ a „městského“ charakteru.<sup>25</sup>

Toto dělení nezakládá mezi obcemi nerovnost postavení. Všechny obce jsou si v zásadě právně zcela rovny, nicméně jejich materiální nerovnost zakládá především rozpočtová a majetková rozdílnost. Velké obce, respektive města, totiž disponují zdaleka většími finančními příspěvky na výkon svých samosprávných úkolů a všestranný rozvoj obce.

hlasovat v místním referendu<sup>18</sup> či podávat písemné návrhy orgánům obce.<sup>19</sup>

Obec je z pohledu práva veřejnoprávní korporací, tedy právnickou osobou nadanou veřejnoprávní subjektivitou s vlastním majetkem a organizační strukturou,<sup>20</sup> podléhající právním předpisům, na jejichž základě byla zřízena.<sup>21</sup> Veřejnoprávní povaha obce se projevuje nejen při výkonu veřejné moci, ale rovněž i v jednáních soukromoprávní povahy, kdy obec musí důsledně sledovat účel, pro nějž byly zřízeny.<sup>22</sup>

Navenek vystupuje obec v právních vztazích pod svým jménem a nese za svoje jednání odpovědnost. Pakliže obec jedná jako vykonavatel veřejné moci, může činit jen tolik a takovým způsobem, co jí zákon výslovně dovoluje. Naopak pokud vystupuje obec ve vztazích soukromoprávní povahy, je obci dovoleno jednat tak, jak zákonem není zapovězeno, avšak stále s množstvím hraničních limitů vyplývajících z její veřejnoprávní povahy.<sup>23</sup>

Pro účely výkonu přenesené působnosti zákonná úprava rozlišuje obce dle zaměření a rozsahu úkolů svěřované státní správy na:

- obce s „běžnými“ obecními úřady,
- obce s pověřenými obecními úřady,
- obce s rozšířenou působností.<sup>26</sup>

Zkráceně je možno obce s běžnými obecními úřady označovat jako obce I. stupně, obce s pověřeným obecním úřadem jako obce II. stupně a ORP jako obce III. stupně. Důležité je ovšem zmínění faktu, že tento způsob dělení je vystavěn na principu,

14 § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

15 Potěšil a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 10.

16 Průcha, 2018. op. cit. s. 58.

17 § 4 a § 5 zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do obecních zastupitelstev.

18 § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

19 čl. 21 odst. 4 zákona č. 2/1193 Sb., Listina práv a svobod.

20 § 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

21 Potěšil, 2019. op. cit. s. 11.

22 Potěšil, 2019. op. cit. s. 12.

23 Potěšil, 2019. op. cit. s. 13.

24 § 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

25 Dle P. Průchy, 2018. op. cit., s. 61. se městy podle zákona o obcích rozumí všechny obce, které byly městy ke dni nabytí účinnosti zákona, tj. k 12. 11. 2000. Obce, které nebyly městem před uvedeným datem, mohou získat status města za předpokladu splnění zákonných podmínek. Musí dosáhnout počtu alespoň 3 000 obyvatel a podat příslušný návrh k rukám předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, jenž po vyjádření vlády stanoví, že se obec stala městem. Obdobný postup „povýšení“ je možný i z obce na městyse. V případě měst rozlišujeme dále tzv. statutární města. Ta jsou taxativně vymezena v § 4 odst. 1 zákona o obcích a je jich k dnešnímu dni 26. Jejich název je odvozen od slova statut, na jehož základě se mohou členit na městské obvody či městské části, které rovněž disponují svými samosprávnými orgány.

26 § 63 – § 66 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

že ORP jsou zároveň obcemi II. a I. stupně, stejně jako pověřené obecní úřady jsou zároveň obcemi I. stupně, tudíž ORP vykonávají ve svých správních obvodech nejen agendu obcí III. stupně, ale na zpravidla menších správních územích agendu obcí II. stupně a pro svoji obec rovněž agendu obce I. stupně. Obdobně toto pravidlo platí i pro obce s pověřenými obecními úřady.<sup>27</sup>

## 1.4 Samostatná působnost

Samostatná působnost obce představuje realizaci práva obce na samosprávu vyjádřenou v čl. 8 a čl. 100 odst. 2 Ústavy. Pojem samostatné působnosti souhrnně označuje veškerou agendu svěřenou samosprávě obce, tedy správu záležitostí ve prospěch všestranného rozvoje obce a ve prospěch jejích obyvatel, pokud však nejsou svěřeny krajům anebo se nejedná o působnost přenesenou.<sup>29</sup> V pochybnostech, zda se jedná o působnost samostatnou či přenesenou, se uplatní pravidlo, že není-li výslovně stanovena zvláštním zákonem působnost jako přenesená, jedná se o působnost samostatnou.<sup>30</sup>

Dále je možno obce dělit i dle některých zvláštních zákonů (např. stavební zákon, matriční zákon...) v souvislosti s pověřováním tzv. obcí s běžným obecním úřadem funkcemi matričních či stavebních úřadů.<sup>28</sup>

Výkon samostatné působnosti se řídí především zákonem, popř. též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Omezení rozsahu samostatné působnosti je možno pouze na základě zákona, avšak i toto omezení dosahuje svých limitů, a zákonodárce nemůže právo na výkon samostatné působnosti zcela vyprázdnit, jak uvedl Ústavní soud např. ve svých nálezech ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10,<sup>31</sup> a rovněž v nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.<sup>32</sup> K výkonu samostatné působnosti je obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky obce.<sup>33</sup>

## 1.5 Činnosti v samostatné působnosti obce

Do samostatné působnosti obce spadají především činnosti vymezené v zákonu o obcích v § 84, § 85 a § 102.<sup>34</sup> Činnosti v samostatné působnosti lze vymezit jednak za pomoci tzv. pozitivního vymezení, či za pomoci tzv. negativního vymezení.<sup>35</sup>

Pozitivní vymezení zahrnuje: „*péči o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů v územním obvodu obce, kterou má obec povinnost vykonávat v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi*“.<sup>36</sup>

Demonstrativně se jedná především o okruhy potřeby občanů na úseku bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, informování občanů, výchovy a vzdělávání, kulturního rozvoje, ochrany veřejného pořádku a další činnosti odvoditelné z § 35 odst. 1 zákona o obcích.<sup>37</sup>

Do samostatné působnosti rovněž spadá např. hospodaření obce, vydávání obecně závazných vyhlášek, konání místního referenda, zřizování obecní policie, ustanovování starosty, místostarostů, rady, výboru zastupitelstva a komisí rady, udělování čestného občanství, spolupráce s jinými obcemi, stanovení místních poplatků, provoz veřejného pohřebiště, rozhodování o pořízení, zadání a vydání územně plánovací dokumentace.

Negativní vymezení samostatné působnosti vyplývá z limitace obsažené v § 35 odst. 1 zákona o obcích, kdy je stanoveno, že o samostatnou působnost nejde, i když se jedná o záležitosti ve prospěch obce a jejích občanů, v případech, je-li záležitost svěřena krajům, jde-li o přenesenou působnost svěřenou obcím, anebo o působnost svěřenou zvláštním zákonem správním úřadům jako výkon státní správy.<sup>38</sup>

27 Průcha, 2018, op. cit., s. 94.

28 Průcha, 2018, op. cit., s. 91.

29 § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

30 § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

31 Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.

32 Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

33 § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

34 § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

35 Potěšil, 2019, op. cit. s. 190.

36 Potěšil, 2019, op. cit. s. 190.

37 Průcha, 2018, op. cit. s. 89.

38 Potěšil, 2019, op. cit. s. 191.

## 1.6 Orgány obce v samostatné působnosti

Nejvyšším samosprávným orgánem obce je zastupitelstvo. Zastupitelstvo je kolektivním, přímo voleným orgánem složeným z členů zastupitelstva, tzv. zastupitelů.<sup>39</sup> Funkční období zastupitelstva je čtyřleté.<sup>40</sup> Počet členů zastupitelstva je stanoven na základě § 68 zákona o obcích dle přihlédnutí k velikosti územního obvodu a počtu obyvatel obce v rozmezí 5 až 55 členů.<sup>41</sup> Do pravomocí zastupitelstva spadá především vydávání obecně závazných vyhlášek, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce atd.

Zastupitelstvo nemůže svoje pravomoci svěřené zákonem převést na jiný orgán, avšak může si naopak vyhradit právo rozhodování ve věcech, ve kterých mají pravomoc rozhodovat jiné orgány obce, s výjimkou pravomocí vyhrazených dle § 102 odst. 2 zákona o obcích radě, jako je např. vydávání nařízení obce v přenesené působnosti.<sup>42</sup> Od zastupitelstva obce odvozují své postavení další orgány obce. Jedná se o radu obce, starostu obce, obecní úřad, výbory zastupitelstva, komise rady a zvláštní orgány obce zřizované dle zvláštních právních předpisů (např. krizové štáby, povodňové komise).<sup>43</sup>

## 1.7 Přenesená působnost

Přenesená působnost obcí představuje projev čl. 105 Ústavy, jenž stanoví možnost svěřit výkon státní správy orgánům samosprávy, pokud tak stanoví zákon.<sup>50</sup> V ústavní rovině souvisí s přenesenou působností obcí rovněž čl. 100 odst. 1 Ústavy, kdy předpokládá působnost obcí jako správních obvodů.<sup>51</sup> O přenesené působnosti platí, že je vykonávána de facto „na objednávku“ ze strany státu, ovšem nikoliv jeho přímými orgány. Jedná se tedy o přenesení rozdílné míry státní správy na jednotlivé druhy obcí. Její výkon se řídí

Rada obce je výkonným orgánem v samostatné působnosti. Stanoví-li tak zákon, je rada oprávněna rozhodovat rovněž v otázkách přenesené působnosti. V obcích, kde se rada nevolí, tj. v obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů,<sup>44</sup> vykonává její pravomoci starosta, ovšem vyjma případů stanovených v § 102 odst. 4 zákona o obcích, kde je k výkonu pravomoci oprávněno pouze zastupitelstvo.<sup>45</sup>

Obecní úřad představuje orgán úředního typu, jenž zajišťuje úkoly v samostatné i přenesené působnosti. Obecní úřad se může členit na jednotlivé odbory, popř. i oddělení. Je tvořen starostou, místostarostou, úředníky územního samosprávného celku a dalšími zaměstnanci zařazenými do struktury obecního úřadu.<sup>46</sup> V obcích s pověřeným obecním úřadem a v ORP se zřizuje funkce tajemníka. Ostatní „běžné“ obce mohou zřídit pozici tajemníka fakultativně.<sup>47</sup> Tajemník obecního úřadu zajišťuje mimo jiné výkon přenesené působnosti, kromě těch svěřených radě či zvláštnímu orgánu, dále plní úkoly uložené samosprávnými orgány obce či plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům obecního úřadu.<sup>48</sup> V obcích, kde není post tajemníka zřízen nebo obsazen, plní jeho úkoly starosta.<sup>49</sup>

nejen právními předpisy, ale rovněž směrnicemi ústředních správních úřadů.

Jedinou výjimku tvoří oblast vydávání nařízení obce, kdy je obec vázána toliko pouze zákonem a jinými právními předpisy.<sup>52</sup> V zásadě vykonávají přenesenou působnost, zmocňuje-li je k tomu zákon, orgány každé obce.<sup>53</sup> V případě výkonu přenesené působnosti v základním rozsahu je správním obvodem pouze území příslušné obce. V případě obcí s pověřeným obecním

39 Průcha, 2018. op. cit. s. 64.

40 čl. 102 odst. 2 zákona č. 1/1993. Sb., Ústava České republiky.

41 § 68 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

42 Průcha, 2018. op. cit. s. 68.

43 Průcha, 2018. op. cit. s. 63.

44 § 99 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

45 § 102 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

46 Průcha, 2018. op. cit. s. 70.

47 § 110 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

48 § 110 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

49 § 110 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

50 čl. 105 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

51 čl. 100 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

52 § 61 odst. 2 č. 128/2000 Sb., o obcích.

53 Potěšil, 2019. op. cit. s. 324.

úřadem a ORP je orgánem příslušným k výkonu přenesené působnosti v daném správním obvodu obecní úřad dané obce, avšak zvláštní zákon může tuto příslušnost stanovit jinak,<sup>54</sup> např. výkon zvláštními orgány obce namísto obecního úřadu.<sup>55</sup>

Kupříkladu dle § 149b odst. 2 zákona o obcích je starosta obce, či osoba ustanovená k jeho zastupování, oprávněn v přenesené působnosti zaznamenat poslední vůli a zařizovat její úschovu. Za výkon přenesené působnosti se považuje rovněž výkon obce funkce veřejného opatrovníka dle občanského zákoníku.<sup>56</sup>

### 1.7.1 Obecní úřad a jeho činnosti vykonávané v přenesené působnosti

Obecní úřad představuje orgán tzv. úředního typu. Jeho právní postavení je upraveno v § 109 a následujících. Obecní úřad je tvořen starostou, místostarostou, popř. vícero místostarosty, a dalšími zaměstnanci, kteří jsou do struktury obecního úřadu zařazeni, a to tajemníkem, je-li tato pozice zřízena, úředníky dle zákona o úřednících územních samosprávních celků a dalšími zaměstnanci, již zajišťují technické, servisní, manuální apod. pracovní náplně. V čele obecního úřadu stojí starosta. Starosta je vůči všem osobám tvořícím obecní úřad nadřízen.

Úřad může být nadále členěn na základě rozhodnutí rady na odbory a oddělení.<sup>57</sup> V obcích bez rady, což jsou právě povětšinou menší obce, jež často ani členění na odbory a oddělení neprovádí, to ovšem nebude dle stanoviska odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra starosta obce, kdo je oprávněn k tomuto členění, jakožto orgán přebírající část pravomocí rady, ale pouze zastupitelstvo obce.<sup>58</sup>

Obecní úřad zabezpečuje úkoly v samostatné i přenesené působnosti. V samostatné působnosti plní obecní úřad roli jakéhosi nápomocného aparátu dalším orgánům obce. V zásadě lze dle M. Kopeckého konstatovat, že až na výjimky nedisponuje v rámci samosprávy rozhodovací pravomocí v samosprávných otázkách. Rada obce ovšem může obecní úřad k výkonu části samosprávné agendy pověřit. Jedná se zejména o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce apod.<sup>59</sup> V přenesené působnosti naopak

obecní úřad vykonává veškeré činnosti, které nejsou zákonem přiznány jiným orgánům obce.

V přenesené i v samostatné působnosti je možno dle komentáře k zákonu o obcích od L. Potěšila a kolektivu na obecní úřad nahlížet jako na správní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 SŘ, avšak jen jako na celek. Jednotlivé odbory či oddělení dle nich správními orgány nejsou, správním orgánem je pouze samotný úřad jako celek, což se ostatně může projevit i v praxi, např. v situaci postoupení při nepřislušnosti dle správního řádu.<sup>60</sup> Daná myšlenka byla potvrzena i rozsudkem Nejvyššího správního soudu.<sup>61</sup>

Jak již bylo pojednáno v předchozí kapitole, obecní úřady se pro účely výkonu přenesené působnosti člení na ty s „běžným“ obecním úřadem, pověřeným obecním úřadem a ORP. Hlavní břímě výkonu úkolů státní správy v přenesené působnosti leží především na ORP a na pověřených obecních úřadech, avšak i tzv. „běžným“ obecním úřadům je v tzv. základním rozsahu výkonu přenesené působnosti svěřeno velké množství úkolů obsažených v jednotlivých složkových předpisech.

Demonstrativně lze uvést např. alespoň tyto:

- výkon silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací,<sup>62</sup>
- řízení o přestupcích proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, pokud k jejich projednávání nebyla zřízena komise pro projednávání přestupků,<sup>63</sup>
- funkce orgánu ochrany přírody,<sup>64</sup>
- řízení o místních poplatcích,<sup>65</sup> provádění cenové kontroly, ukládání, vybírání a vymáhání pokut za porušení cenových předpisů,<sup>66</sup>
- správa dle § 2 písm. d) a § 22a zákona o evidenci obyvatel,<sup>67</sup>

54 Potěšil, 2019. op. cit. s. 324.

55 § 106 odst. 1. 2 č. 128/2000 Sb., o obcích.

56 § 149b odst. 2 a odst. 3 č. 128/2000 Sb., o obcích.

57 Kopecký, 2017. op. cit. s. 238.

58 Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2019. [cit. 19. 11. 2022]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2019.aspx>

59 Kopecký, 2017. op. cit. s. 239.

60 Potěšil, 2019. op. cit. s. 670.

61 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 3 As 13/2007-75.

62 § 40 odst. 5 a § 44a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

63 § 60 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

64 § 75 odst. 1 písm. a) a § 90 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

65 § 14 odst. 3 a § 15 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

66 § 4a odst. 2 a § 5a zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.

67 § 2 písm. d) a § 22a zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel.

- povolovací procesy dle zákona o shromažďování, pokud se shromáždění koná v územním obvodu dané obce,<sup>68</sup>
- povolovací procesy k umístění herního prostoru,<sup>69</sup>
- zabezpečování voleb do zastupitelských sborů všech úrovní a voleb prezidenta republiky.<sup>70</sup>

Pro případ, že by obec s běžným obecním úřadem nebyla s to zabezpečit výkon zákonem svěřené působnosti, může s jinou obcí ve správním obvodu stejného ORP uzavřít veřejnoprávní smlouvu a výkon celé působnosti, nebo případně i jen její části, na ni převést. K uzavření takovéto smlouvy je třeba poskytnutí souhlasu ze strany příslušného krajského úřadu.<sup>71</sup>



68 § 2a písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., shromažďovací zákon.

69 § 97 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

70 MINISTERSTVO VNITRA ČR. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných obcí. Obecní úřad.[cit. 19. 11. 2022]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>.

71 Průcha, 2018. op. cit. s. 93.

## OBCE A EVROPSKÁ UNIE

Ještě na počátku tisíciletí, v době probíhající transformace územních samospráv, byly zraky představitelů měst a obcí upřeny úplně jiným směrem než k Evropské unii a problematice evropské legislativy. Před vstupem České republiky do Evropské unie v roce 2004 se totiž problematika EU dotýkala našich samospráv jen zcela okrajově a její praktické dopady do běžného fungování se prakticky limitně blížily nule. Přistoupení naší země do Evropského společenství však tuto skutečnost dramaticky změnilo, a bylo nutno se s novými výzvami vypořádat. Proces přibližování našeho práva evropskému právnímu systému s sebou přinesl nutnost absorbovat více než tisíce právních předpisů Společenství.<sup>72</sup>

Přestože v roce 2004 oslaví Česká republika již dvacáté výročí vstupu do Unie, proces sblížení našeho a komunitárního práva není zdaleka dokončen. O to spíše, že orgány Evropské unie přicházejí dále s novými a novými předpisy regulujícími všemožné oblasti fungování místních samospráv.

Dopady evropské normotvorby dopadají na územní samosprávné celky nejen v jejich samostatné působnosti při správě sebe sama, tak jak o tom bylo pojednáno v předcházející kapitole, ale rovněž při výkonu působnosti přenesené, kdy obce vykonávají agendu státní správy namísto státu samotného. V tomto textu se pozornost autora stočí zejména směrem k dopadům členství v Evropské unii na tuzemská města a obce v působnosti samostatné, a to především proto, že model smíšené veřejné správy, jenž je v České republice aplikován, patří ve státech Unie spíše k ojedinělým. Dopady unijních právních předpisů na samosprávu jsou však ve všech členských státech až na lokální odchylky velmi podobné, a mohou tak přinést ucelený pohled na problematiku ovlivňování místních samospráv právními předpisy Evropské unie, a to formou předmětné případové studie.

S přihlédnutím k faktu, že téměř šedesát procent veškerých závazných evropských pravidel se realizuje na úrovni místních samospráv, znamená členství národního státu v Evropské unii pro obce a města poměrně značný zásah do jejich fungování.<sup>73</sup>

V pozitivním vyznění členství v Evropském společenství jde především o otázku možného přístupu k dalším finančním

prostředkům v podobě evropských dotačních fondů umožňujících všestranný rozvoj obcí a měst a zlepšení kvality života v obcích, potažmo v celých regionech, dále však také o možnost výměny zkušeností s jinými samosprávami v Evropě, navázání nových partnerství a posílení místního hospodářského růstu samosprávy.

Nevítanou komplikací členství však i nadále zůstává skutečnost, že tuzemské obce a města stejně jako jiné subjekty a místní samosprávy v ostatních členských zemích čelí mnohým legislativním omezením a povinnosti dodržovat unijní právní předpisy.<sup>74</sup>

Přesto lze z výše popsaného vyhodnotit, že výhody pro územní samosprávné celky vyplývající pro ně z členství národního státu ve Společenství zdaleka převyšují jeho nevýhody. Jen je nutno se na novou situaci a novou normotvorbu správně adaptovat, naučit se s evropskými předpisy zacházet a náležitě s nimi pracovat. Tuto skutečnost v tuzemských realitách značně komplikují počáteční podmínky v podobě velkého množství a roztržitosti obcí. Jak již ostatně bylo nastíněno v úvodu případové studie, v České republice se v současnosti nachází okolo 6 300 obcí, přičemž z toho více než 4 900 z nich má méně než 1000 obyvatel, ve 3 500 z nich žije méně než 500 občanů a v téměř 500 obcích je trvale k pobytu přihlášeno méně než 100 osob.

Evropské právní předpisy s sebou přes veškerá pozitiva nicméně přinášejí mnohé byrokratické a administrativní povinnosti, na jejichž splnění se musí podílet dostatečný úřednický aparát. Tato skutečnost nepředstavuje nikterak výrazné problémy ve velkých městech, které dostatečným aparátem disponují. Problémy však reálně přinášejí další byrokratické povinnosti obcím malým, které dostatečným úřednickým aparátem nedisponují, a takových je, jak již bylo nastíněno výše, drtivá většina.

S ohledem na vymezené dělení obcí v předchozí kapitole lze z pohledu výkonu přenesené působnosti tyto obce označovat jako tzv. obce I. stupně, jež mají kromě svých samosprávných úkolů rovněž stanoveny úkoly výkonu státní správy.

72 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie – Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

73 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie – Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

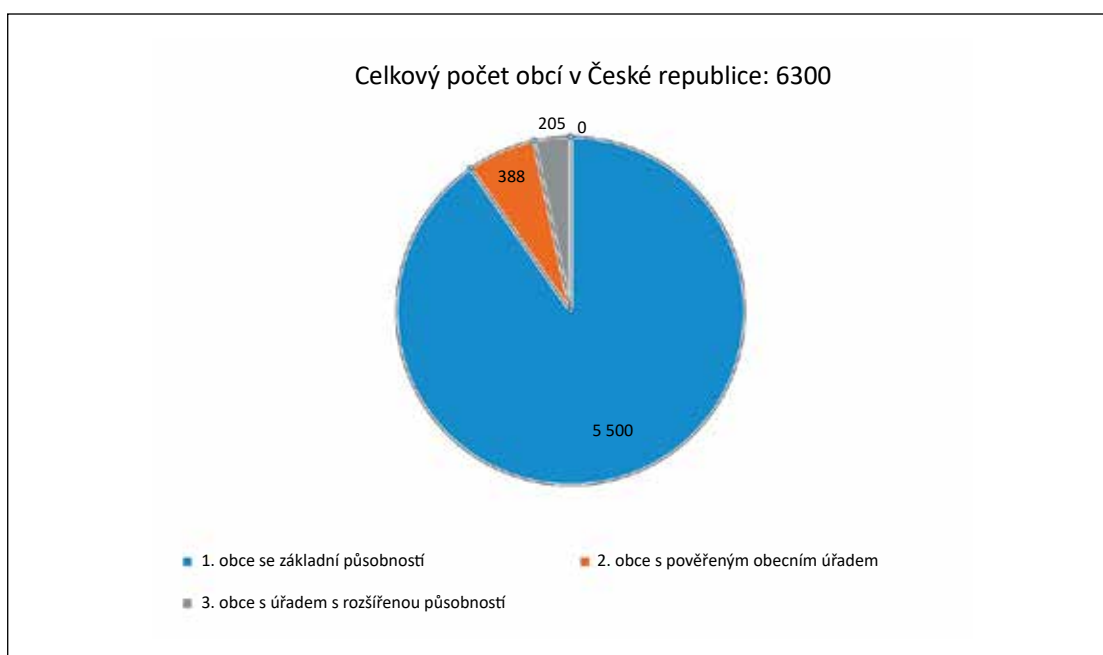
74 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie – Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

Na následujícím modelovém příkladu lze vysledovat, že mnohdy je jedinou osobou zařazenou ve strukturách obce, oprávněnou k zastupování obce a vyřizování veškerých samosprávných i přenesených úkolů starosta obce, jenž na nejmenších obcích působí častokrát i jako tzv. neuvolněný starosta. To znamená, že kromě práce starosty vykonává vedle toho ještě další, své občanské, povolání.

### Modelový příklad I.

#### Graf č. 1

Poměr počtů obcí v České republice dle přenesené působnosti:



Obce I. stupně logicky z hlediska množství vykonávané agendy i z hlediska rozpočtových, způsobených násobně nižšími příspěvky na výkon přenesené působnosti od státu,<sup>76</sup> nedisponují natolik početným, či mnohdy vůbec žádným úřednickým aparátem, jenž by výkon přenesené působnosti, respektive vedení správního řízení mohl zajišťovat a realizovat. Starosta obce se pak za této situace stává jedinou osobou, která bude k vedení správního řízení v rámci přenesené působnosti oprávněna.

Obcím prvního stupně je rovněž v základním rozsahu svěřena pravomoc k výkonu přenesené působnosti, jež je realizována skrze obecní úřady, na něž je možno při tomto výkonu hledět jako na správní orgány ve smyslu správního řádu, popř. prostřednictvím zvláštních orgánů obce. Působnost svěřenou obcím I. stupně upravují jednotlivé konkrétní zvláštní zákony z materie správního práva.

K většímu zapojení starosty k samostatné působnosti a výkonu přenesené působnosti a vyvstalých správních řízení dochází proto, že z celkového počtu cca 6 300 obcí jich dle údajů Ministerstva vnitra koná okolo 5 500 pouze základní působnost, 1 230 z celkového počtu obcí je pověřeno matričním úřadem, 618 obcí je pověřeno stavebním úřadem, 388 je obcí s pověřeným obecním úřadem a 205 ORP.<sup>75</sup>

Dle R. Kočího je obecně vzato výkon přenesené působnosti u těchto mnohdy velmi malých obcí velice problematický, neb dle jeho názoru není v možnostech předmětných obcí zaměstnat k výkonu jednotlivých svěřených působností odborné zaměstnance, respektive úředníky, kteří by disponovali požadovanou odborností, a tak je zajištění výkonu přenesené působnosti závislé na osobě starosty obce, popř. jiného pověřeného zastupitele. Jak Kočí správně připomíná, je tento postup z hlediska principů, na nichž je vystavěn výkon státní správy, minimálně nešťastný z hlediska nestrannosti, nezávislosti a odbornosti, tudíž dle jeho názoru není do budoucna jiné cesty, než obcím výkon přenesené působnosti zcela odejmout.<sup>77</sup>

Na samotného starostu obce lze dle judikatury nahlížet jako na správní orgán, když Nejvyšší správní soud v rozsudku vyjádřil, že: „starosta obce nepochybně je orgánem územního

<sup>75</sup> Ministerstvo vnitra. Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích. [cit. 19. 11. 2022]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>.

<sup>76</sup> Ministerstvo vnitra. Příspěvek na výkon státní správy. [cit. 19. 11. 2022]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>.

<sup>77</sup> Kočí, R. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 74.

*samosprávného celku a své pravomoci vykonává v oblasti veřejné správy (někdy v postavení vykonavatele státní správy, ale především v postavení orgánu samosprávy). Starostu z těchto důvodů lze považovat za správní orgán.*<sup>78</sup>

Postavení a rozsah skutečně plněných úkolů starostů stojících v čele úřadů obcí s pověřeným obecním úřadem a ORP je od starostů obcí I. stupně diametrálně odlišný. Základní rozdíly tkví především ve dvou faktorech. Zaprvé jsou na těchto obcích II. a III. stupně obligatorně zřizovány funkce tajemníka,<sup>79</sup> který přímo zodpovídá za plnění úkolů obce v přenesené působnosti a rovněž figuruje jako představený, vedoucí zaměstnanec ve vztahu k úředníkům a dalším zaměstnancům obce, přestože zákon umožňuje zřídit „zvláštní“ orgány obce podřízené přímo starostovi obce, nikoliv prostřednictvím tajemníka. Jedná se zejména o útvar interního auditu ve smyslu zákona o finanční kontrole ve veřejné správě,<sup>80</sup> zřízený např. v podobě odboru finanční kontroly.

Zadruhé disponují úřady těchto obcí z povahy svěřené agendy daleko větším zázemím finančním a především personálním v podobě úředníků a dalších zaměstnanců obecního úřadu. Tito pak mohou fakticky vykonávat úkony v přenesené působnosti svěřené zákonem obecním úřadům a nenastává zde situace, že by je musel plnit přímo starosta obce.

Pro představu o úřednických stavech na běžném ORP, Městský úřad Boskovice měl k lednu roku 2023 na základě svého organizačního řádu zařazeno do struktury městského úřadu 123 osob, z toho 112 úředníků.<sup>81</sup>

## 2.1 Orgány EU zaměřené na problematiku a rozvoj obcí

Vedle hlavních, nejdůležitějších orgánů Evropské unie, Evropské rady, Rady ministrů, Evropské komise a Evropského parlamentu, jež ovlivňují fungování územních samospráv především v podobě normotvorby právních předpisů jakožto obecně závazných aktů, jako jsou směrnice a nařízení, fungují ve strukturách Unie rovněž instituce a orgány zaměřené přímo na činnost a spolupráci s místními municipalitami v členských státech.

Smyslem těchto institucí je především poradenská a koordinační činnost. Předkládají svá stanoviska k přijímaným návrhům právních předpisů dopadajících na obce, města a další územní samosprávné celky.<sup>83</sup>

V zásadě lze konstatovat, že u obcí s pověřeným obecním úřadem a ORP je role starosty ve správním řízení spíše manažerská a koordinační, kdy prostřednictvím přímo podřízeného tajemníka organizuje práci a strukturu zaměstnanců schválenou orgány obce, stejně jako zajišťuje ve spolupráci s tajemníkem, vedoucími pracovníky a dalšími zaměstnanci obce faktické zajištění podmínek pro výkon přenesené působnosti úředníky, a to i např. prostřednictvím přípravy skladby a plnění rozpočtu obce.

Zásadní úlohu na poli správního řízení starosta bude dozajista plnit za situace, kdy má dojít ke změně výkonu přenesené působnosti a jejímu přenosu z jedné obce na druhou. Obce ve stejném správním obvodu jednoho ORP jsou oprávněny na základě veřejnoprávní smlouvy část své svěřené agendy přenést na jinou obec, pokud není tato působnost svěřena zákonem jen určitému druhu obcí.

Nejčastěji obce I. stupně, z důvodu absence potřebného personálního aparátu s dostatečným odborným vzděláním, přenášejí své působnosti na pověřené obecní úřady a na ORP. Takovouto veřejnoprávní smlouvu podepisuje za stranu dohody vždy starosta obce jako osoba oprávněná jednat za obec ve smyslu § 103 zákona o obcích.

Starosta obce s pověřeným obecním úřadem či úřadu obce s rozšířenou působností pak bude dozajista promlouvat i do obsahových náležitostí a minimálně v politické rovině určovat, popř. prosazovat znění dohody v podobě přijaté kolegiálními orgány obce.<sup>82</sup> Mezi nejčastěji převáděné působnosti lze řadit agendu přestupků a agendu na úseku sociálně-právní ochrany dětí.

Mezi takovéto orgány můžeme zařadit jednak Hospodářský a sociální výbor a zejména pro místní samosprávu veledůležitý Výbor regionů. Výbor regionů představuje kolektivní orgán složený ze 329 zástupců a 329 náhradníků regionálních a místních samospráv ze všech členských zemí Unie.

Výbor regionu disponuje neodejmutelným právem a výsadním postavením vyjadřovat svá stanoviska ke všem nově navrhovaným politikám týkajících se samospráv a má kompetenci vyjadřovat se ke všem legislativním iniciativám, jež jsou pro samosprávy důležité. V čele Výboru regionů stojí předseda. Předseda je volen na dvouapůlleté funkční období; řídí práci

78 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 197/2016-25.

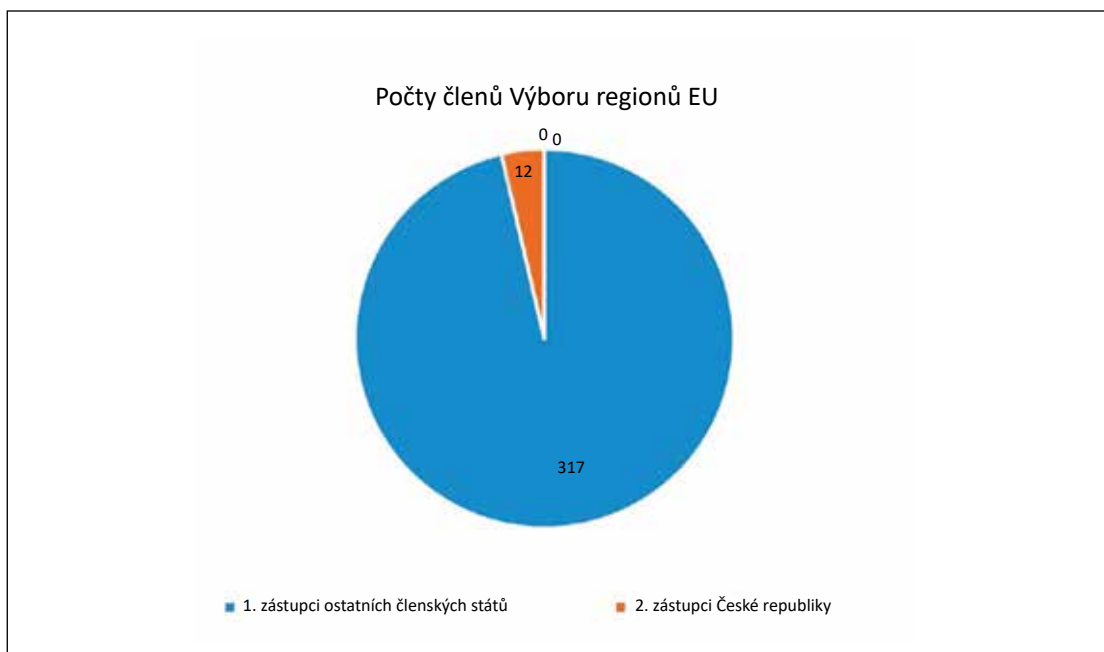
79 § 110 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

80 § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

81 Město Boskovice. Organizační řád. [cit. 13. 2. 2023]. Dostupné online z <https://www.boskovice.cz/organizacni-struktura/d-21874>.

82 Kočí, R. 2012. op. cit. s. 75.

83 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](http://prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz).

**Graf č. 2****Grafické vyjádření českého zastoupení ve Výboru regionů EU:**

Výboru, předsedá plenárním zasedáním a je oficiálním představitelem VR. Současným předsedou je Vasco Alves Cordeiro (Portugalsko/Strana evropských socialistů, SES), který byl zvolen 29. června 2022.

Českou republiku zastupuje ve Výboru regionů 12 představitelů (a stejný počet náhradníků) nominovaných Svazem měst a obcí České republiky a Asociací krajů České republiky. Zástupcem České republiky se tak lze stát na základě aktivní práce v národních asociacích.

Pozice Výboru regionů byla značně posílena přijetím Lisabonské smlouvy, jež mu vložila do rukou velmi důležitý a silný prostředek obrany samosprávných kompetencí. Za předpokladu, kdy Výbor regionů nabude dojmu, že připravovaná unijní legislativa porušuje princip subsidiarity, může v reakci na to podat žalobu k Evropskému soudnímu dvoru, aby určil, zda skutečně k ohrožení či omezení principu subsidiarity ve vztahu k municipalitám a územním samosprávným celkům obecně nedochází.<sup>84</sup>

**Modelový příklad II.**

Význam Výboru regionů lze dokumentovat i na následujícím modelovém příkladu zveřejněném v Příručce pro zastupitele vydané Svazem měst a obcí České republiky:

Lisabonská smlouva, často ze strany tuzemských i ostatních představitelů územních samospráv a politické reprezentace podrobována značné kritice, tak regiony a obce postavila na stranu vítězů při procesu revize zakládacích smluv, neboť došla k většímu zapojení do rozhodovacích procesů.

Kromě možnosti obrany proti zásahu do principu subsidiarity v podobě žalob totiž nově musí evropské instituce při přípravě legislativních návrhů brát dle Kulhána zřetel na to, jaké pravomoci mají v dané oblasti regiony a místní samosprávy, a musí jejich názory vyslechnout už v době, kdy se na přípravě legislativy začíná pracovat. EU musí navíc souběžně s každým legislativním návrhem vypracovat analýzu finančních a administrativních dopadů na regiony a místní samosprávy.<sup>85</sup>

Mezi další orgány dohlížející na činnost Společenství lze zařadit kontrolní a soudní orgány – Evropský soudní dvůr a Evropský účetní dvůr. Kontrolní funkci plní také Evropský ombudsman, zmocněný přijímat od občanů a právnických osob stížnosti týkající se činnosti evropských institucí (s výjimkou soudních institucí).

*„Před několika lety se v Evropě hromadně rušily regionální železniční tratě. Výbor regionů se věnoval negativním dopadům tohoto jevu a nápravným programům právě v době, kdy se u nás*

84 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](https://www.smocr.cz/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz)

85 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](https://www.smocr.cz/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz)

*vedla ostrá diskuse o plošném omezování provozu na podobných tratích. Díky účasti českých zástupců na jednáních Výboru regionů bylo možné argumentů proti plošnému omezování využít*

*i v České republice při jednáních mezi Svazem měst a obcí ČR a tehdejšími ministerstvem dopravy a spojů.<sup>86</sup>*

## 2.2 Politiky Evropské unie a jejich dopady na územní samosprávy

Na Evropskou unii je nutno nahlížet jako na prostor, ve kterém se uplatňuje evropské komunitární právo a z něj vyvěrající práva a povinnosti. Tyto právní předpisy evropského práva se vyznačují svojí přímou, bezprostřední účinností a nadřazeností, či spíše lépe řečeno aplikační předností před legislativou vytvářenou na úrovni členských států. Normotvorba unijních orgánů proto sama o sobě zakládá pro jednotlivé subjekty specifická práva a povinnosti, a to bez zprostředkování národní legislativou. Mezi takovéto subjekty bezesporu spadají rovněž územní samosprávné celky – na evropské úrovni označované jako regiony a obce.

Tuzemské municipality jsou tak při výkonu svých pravomocí a dalších činností vázány unijními právními předpisy, stejně jako jsou vázány Ústavou České republiky, zákony a podzákonnými právními předpisy vydanými národními orgány veřejné moci. Aby se předešlo případným kolizím evropské a národní právní úpravy, tak žádná národní právní norma nesmí být s evropským právem v rozporu. Pokud tak nastane, národní právo se neaplikuje, musí tedy ustoupit právu Evropské unie.

Postavení místních samospráv je výjimečné v tom, že i ony mohou přijímat vlastní normativní akty, a to obecně závazné vyhlášky v samostatné a nařízení v přenesené působnosti. Také tyto podzákonné obecně závazné právní předpisy nesmějí být v rozporu nejen s národní právní úpravou, ale pochopitelně ani s právní úpravou na evropské, unijní úrovni.<sup>87</sup>

Právní předpisy a zamýšlené politiky Evropské unie dnes regulují širokou oblast právních vztahů souvisejících bezprostředně s fungováním místních samospráv. Evropské politiky dnes upravují chod municipalit a národních politik od veřejných služeb přes veřejné zakázky, veřejné pomoci, dopravu, zemědělství, životní prostředí, udržitelný rozvoj až po sociální oblast, kulturu, vzdělávání, regionální rozvoj, místní finance, místní volby a mnohé další oblasti.<sup>88</sup>

Nejvýraznějším způsobem patrně regiony a obce bezprostředně ovlivňují evropské peníze ze strukturálních fondů. Jejich

čerpání představuje skvělý prostředek ke zlepšení kvality života a všestranný rozvoj obce, avšak jak již bylo pojednáno výše, je nutno pamatovat na náročnost celého procesu, včetně administrativní zátěže a možné nutnosti spolufinancování, jež může být zejména pro malé obce značně komplikované, neřkuli občas téměř až nemožné.

Další velmi významnou měrou jsou dle Příručky pro obecní zastupitele podle Kulhánka místní orgány ovlivněny členstvím v Unii z pozice zaměstnavatele. Politiky Evropské unie v sociální oblasti jsou demonstrovány především problematikou rovnosti mužů a žen, politikou nediskriminace, volného pohybu osob, problematikou pracovních a životních podmínek, sociálního dialogu mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, sociální ochrany a v neposlední řadě problematikou sociálního vyloučení a boje proti chudobě.<sup>89</sup>

Obce bezprostředně ovlivňuje také politika volného trhu a hospodářské soutěže, jež klade důraz na rovnost subjektů při soutěžení veřejných zakázek. Obce nesporně patří mezi důležité zadavatele veřejných zakázek, kdy si lze jen těžko představit, že by na unijní regulaci při své činnosti nenarazily, ať při výstavbě velkých strategických investic v podobě sportovních hal, čistíček odpadních vod, opravách místních komunikací, ale i při provozu svých obecních úřadů, když například pro zaměstnance pořizují výpočetní techniku.

U veřejných zakázek, které přesáhnou evropskými předpisy stanovené limity, se případně požaduje vypsání veřejné nabídky na celém území Evropské unie, ve všech členských státech, díky čemuž může dojít ve vysoce konkurenčním prostředí ke značným finančním úsporám.<sup>90</sup> Nutno však pamatovat na to, že existují principy transparentnosti a zákazu diskriminace, při jejichž porušení může dojít ke zpochybnění veřejné zakázky.

Unijní předpisy rovněž silně zasahují i do národních úprav státní pomoci, které jsou mnohdy směřovány právě pro místní a regionální samosprávy.

86 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](https://www.smocr.cz/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz).

87 § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a § 61 odst. 2 č. 128/2000 Sb., o obcích.

88 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](https://www.smocr.cz/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz).

89 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](https://www.smocr.cz/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz).

90 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](https://www.smocr.cz/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz).

### Modelový příklad III.

„Příkladem města, jehož se politika hospodářské soutěže Společenství nepříjemně dotkla, je Malmö. Toto švédské město vypsaló výběrové řízení na zdravotní služby, za jejichž doručování je odpovědné. Zadávací dokumentace však jasně nespecifikovala,

zda budou při rozhodování brána v potaz i jiná kritéria kromě ceny. Společnost, která zakázku nezískala, přestože uvedla v nabídkovém řízení nejnižší cenu, se proto obrátila na soud. A ten jí přisoudil náhradu škody ve výši 330 tisíc eur.<sup>91</sup>

### Modelový příklad IV.

„Obcí se také bezprostředně dotýká evropská politika ochrany životního prostředí. Legislativní návrhy s dopadem na místní a regionální správu se týkají nakládání s odpady, kvality vod a ovzduší, integrované prevence a omezování znečištění, ochrany fauny a flory a v neposlední řadě také posuzování vlivu na životní prostředí (EIA). Naše obce patrně nejvíce zasáhla příslušná transpozice směrnice o čištění městských odpadních vod, která reguluje sběr, odvádění, čištění a vypouštění městských

odpadních vod a vod z určitých průmyslových odvětví (průmysl agropotravin).

Tento předpis ukládá povinnost obcím (aglomeracím s více než deseti tisíci obyvateli) vybavit se stokovou soustavou městských odpadních vod a dále pak zakládá povinnost sekundárního čištění městských odpadních vod u obcí s populačním ekvivalentem nad dva tisíce obyvatel u vypouštění do sladkých vod a do ústí řek<sup>92</sup>



91 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](https://www.smocr.cz/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz).

92 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](https://www.smocr.cz/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz).

# ANALÝZA PRAKTICKÝCH DOPADŮ PRÁVA EU NA OBCE V ČESKÉ REPUBLICE

## 3.1 Dotační podpora z Evropské unie pro územní samosprávy

Jeden z hlavních úkolů, jež si Evropská unie ve svých politikách stanovila, představuje podpora členských států a jejich jednotlivých regionů ve všech směrech udržitelného rozvoje. Snižování rozdílů mezi jednotlivými členskými zeměmi, především mezi těmi unijními zeměmi, které lze řadit mezi staré, tradiční státy Společenství, a těmi, které do Evropské unie vstoupily až později, nejčastěji v nultých letech dvacátého prvního století. Nově vstupující země se navíc často musely vypořádat se svou komunistickou minulostí, více než čtyřicet let trvající devastací země nejen z hlediska hospodářského, ale rovněž z hledisek ekologických, kulturních i společenských. Rozdíly mezi Západem a Východem spočívaly rovněž v celém systému ekonomického modelu.

Zatímco tradiční unijní státy již prakticky od druhé poloviny devatenáctého století žily v tržním hospodářství, nové členské země ze střední a východní Evropy po více čtyři desetiletí fungovaly v centrálně řízené ekonomice. Zcela odlišná byla rovněž orientace na jednotlivá hospodářská odvětví. Zatímco ve státech západní Evropy začínal pozvolný útlum těžkých průmyslových oborů a těžby hornin, tedy průmyslových odvětví majících značný vliv nejen na zdravotní stav obyvatelstva, ale i na stav a ráz zdevastované krajiny, státy bývalého komunistického bloku na tato odvětví stále kladla nesmírný důraz, a začínala tak ekonomicky čím dále více zaostávat.

Rozdíly však není možno dodnes nalézt jen mezi zeměmi bývalých západních a východních bloků, nýbrž i mezi více zemědělskými státy na jihu Evropy a více průmyslově orientovanými státy severu Evropy. Rozdíly lze nalézt i mezi rozličnými regiony uvnitř jednotlivých členských států. Tyto rozdíly mohou mít své kořeny jednak v odlišné koncentraci hospodářských podniků a pracovních příležitostí, kvalitě dopravní infrastruktury, kvalitě života, dostupnosti zdravotní péče, kvalitního a dostupného vzdělání, stavu a rozmanitosti životního prostředí. Cílem evropské politiky soudržnosti je tak tyto rozdíly co nejvíce odstraňovat a postupně pracovat na tom, aby život občanů všech členských států ve všech regionech dosahoval stejné kvality.

Hlavní nástroj odstraňování rozdílů mezi jednotlivými regiony představují **fondy Evropské unie**, někdy také označované jako tzv. kohezní fondy. Skrze tyto fondy se mohou žadatelé v podobě regionů a obcí domáhat finanční podpory do oblastí, kde jsou vymezeny rozdíly mezi evropským standardem a úrovní v daném regionu. V případě dané podpory musíme uvažovat o tzv. principu solidarity uvnitř Evropské unie, kdy vyspělejší a ekonomicky silnější státy přispívají méně rozvinutým státům a regionům.

Princip solidarity je veden myšlenkou, že zlepšování kvality života v méně vyspělých oblastech a regionech pak vede v konečném součtu ke zvyšování kvality života obyvatel celé Evropské unie a odstraňuje rovněž některé nežádoucí jevy, jako je vylidňování některých území či přílišná migrace občanů z méně rozvinutých států Unie do států rozvinutějších.

Finanční podpory bývají vyhlášeny vždy na sedmileté období, v němž je stanoveno, jaké oblasti rozvoje budou ze strany Evropské unie podporovány, do jakých oblastí bude směřován jaký objem finančních prostředků a jaké oblasti je ze strany orgánů Unie možno považovat za klíčové. V těchto vyhlášených programech je pak možno v daném sedmiletém období podávat žádosti o finanční prostředky. Vedle kohezních fondů mohou obecní samosprávy čerpat z dalších vymezených finančních fondů, vždy stanovených na určité období orgány EU.

Finanční podporu v současném programovém období 2021–2027 je možné čerpat prostřednictvím:

- strukturálních fondů,
- investičních fondů,
- komunitárních programů, modernizačního fondu.<sup>93</sup>

93 Příručka pro zastupitele obcí. Obec a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obec a Evropská unie – Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

Jak již bylo pojednáno výše, Evropské fondy se zaměřují na odstraňování rozdílů v různých oblastech hospodářského, společenského a kulturního života, jež mohou vést ke zlepšení života obyvatel strukturálně znevýhodněných, rozvojových či jinak postižených regionů v jednotlivých unijních státech. Evropské fondy jsou proto členěny na jednotlivé oblasti podpory, a to:

- dopravu,
- regionální rozvoj,
- vědu, výzkum a inovace,
- vzdělávání,
- zdravotnictví,
- životní prostředí,
- zaměstnanost a sociální sféru.<sup>94</sup>

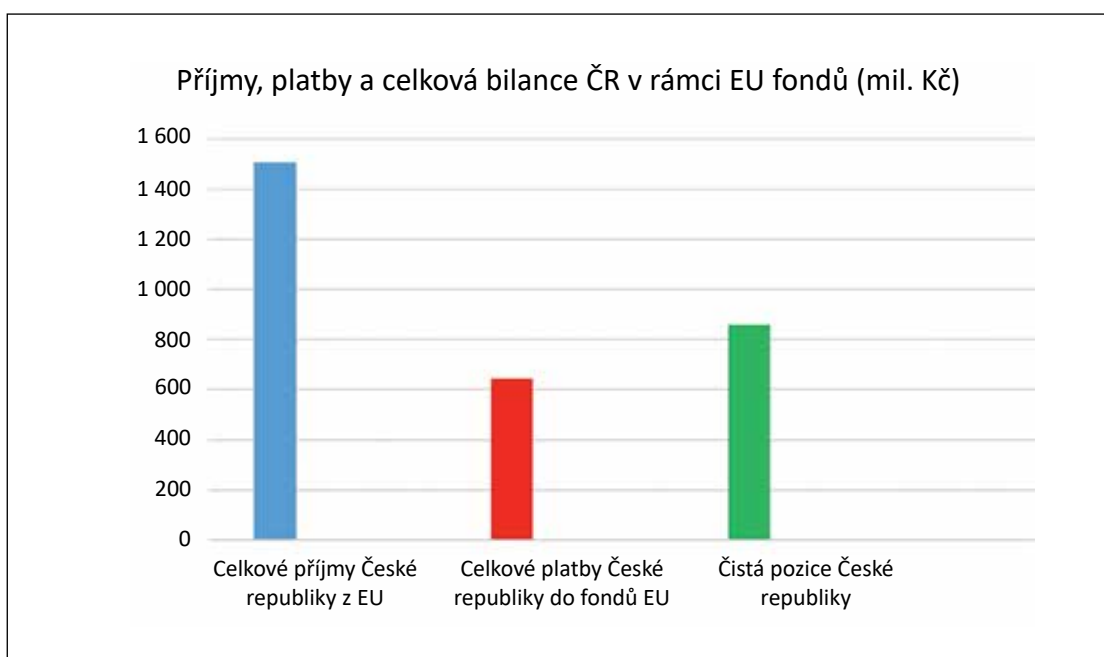
Základním smluvním dokumentem mezi Evropskou unií a jednotlivými členskými státy Unie pro čerpání evropské podpory

je tzv. **Dohoda o partnerství**. Takovou dohodu o partnerství má stejně jako ostatní členské státy uzavřena i Česká republika. Na základě tohoto smluvního podkladu se tak realizují finanční podpory pro obce a regiony i v současném sedmiletém programovém období 2021–2027. Nová podoba politiky soudržnosti je ovlivněna geopolitickým a finančním vývojem, kdy se Evropská unie musela vyrovnat s odchodem Velké Británie, čelila a znovu čelí migrační krizi, překonává pandemii COVID-19.

I v reakci na výše nastíněné krize evropského hospodářského prostoru, stejně jako na nenadálé a bezprecedentní krize v podobě války na Ukrajině a s tím spojené migrační a energetické krize, mohou v tomto období čerpat skrze evropské kohezní fondy v rámci současného období rekordní finanční prostředky. Kupříkladu Česká republika může v daném sedmiletém programovém období čerpat rekordní částku – téměř 1 bilion korun!<sup>95</sup>

### Graf č. 3

Znázornění salda plateb a příjmů ČR do EU fondů:



Programové období je postaveno na pěti prioritách politiky soudržnosti, na pěti cílech investiční politiky EU:

- 1. Inteligentní Evropa/Česko** – podpora inovací, digitalizace, ekonomické transformace malých a středních podniků,
- 2. Zelená Evropa/Česko** – podpora oběhového hospodářství, čisté městské mobility, energetických úspor a obnovitelných zdrojů,
- 3. Propojenější Evropa/Česko** – podpora mobility a strategických dopravních sítí,
- 4. Sociální Evropa/Česko** – podpora zvyšování kompetencí, odborných dovedností, rozvoje vzdělávání, sociálního začleňování a rovného přístupu ke zdravotní péči,
- 5. Evropa/Česko blíže občanům** – podpora místně vedených strategií rozvoje a udržitelného rozvoje měst.<sup>96</sup>

94 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie – Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

95 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie – Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

96 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie – Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

Samostatnou podporou je pak transformace uhelných regionů, v případě ČR jsou to kraje Moravskoslezský, Ústecký a Karlovarský, prostřednictvím **Fondu spravedlivé transformace**.

Velmi významným, novým zdrojem evropských financí je pak nástroj nazvaný **REACT-EU**, který reaguje na pandemii COVID-19 a další případné hrozby veřejného zdraví a výzev, se kterými se budou muset zdravotní systémy jednotlivých členských zemí do budoucna vypořádat. Z hlediska postavení regionů a obcí je tato pomoc v následujícím období velmi významnou, neřku-li stěžejní, neboť se místní municipality samy mnohdy nacházejí v pozici zřizovatelů či provozovatelů zdravotnických zařízení lůžkové i následné, neakutní péče. Tato mimořádná podpora byla spuštěna již v roce 2020 v končícím programovém období a je primárně určena na posílení zdravotnictví a sociální infrastruktury.<sup>97</sup>

Jak již bylo pojednáno výše, existuje vedle Evropských strukturálních a investičních fondů řada dalších, specificky zaměřených nadnárodních fondů zřizovaných Evropskou unií.

- **komunitární grantové programy** financované přímo z rozpočtu Evropské unie a řízené Evropskou komisí.

### Modelový příklad V.

*„Česká republika také jako jedna z prvních zemí začala čerpat prostředky z **Modernizačního fondu** – programu, ze kterého půjdou v následujících deseti letech investice v minimálním objemu 150 miliard korun na „zelené“ projekty. Zdrojem Modernizačního fondu jsou prostředky z emisních povolenek v systému EU.*

### Modelový příklad VI.

*„Dle příručky pro zastupitele vydané Svazem měst a obcí žádají obce o finanční podporu prostřednictvím **operačních programů (OP) pro období 2021–2027**, do kterých se promítá územní a urbánní dimenze:*

- Integrovaný regionální operační program (IROP),
- OP Doprava (OPD),
- OP Technologie a aplikace pro konkurenceschopnost (OPTAK),

Jejich společnými rysy jsou evropský dopad podporovaných projektů a spolupráce partnerů z různých členských zemí.<sup>98</sup>

- **programy evropské územní spolupráce** (INTERREG), které podporují přeshraniční, meziregionální a nadnárodní spolupráci partnerů. Podpora je zaměřena na inovace, zelené energie, oběhové hospodářství, ochranu životního prostředí, ekologizaci městské mobility, zlepšení dopravních spojení.<sup>99</sup>

Samostatnou kapitolou je potom **Národní plán obnovy**, který má pomoci Evropě, tedy také České republice, oživit národní ekonomiky po dvouleté pandemii COVID-19. Podpora bude zacílena na šest klíčových oblastí:

- digitální transformace,
- fyzická infrastruktura a zelená tranzice,
- vzdělávání a trh práce, podpora podnikání, výzkum a inovace,
- zdraví a odolnost obyvatel.

Česká republika může vyčerpat až 175 miliard korun, z nichž velká část zamíří právě na podporu obcí a regionů.<sup>100</sup>

*Žadatelé o podporu záměrů snižování energetické náročnosti, obnovitelných zdrojů energie a modernizace energetické infrastruktury mohou být zástupci veřejného i soukromého sektoru, malé i velké podniky.“<sup>101</sup>*

- OP Jan Amos Komenský (OPJAK),
- OP Životní prostředí (OPŽP),
- OP Spravedlivá transformace (OPST) – pouze pro regiony s útlumem těžby uhlí (kraje Moravskoslezský, Ústecký, Karlovarský),
- OP Zaměstnanost (OPZ),
- OP Technická pomoc (OPTP),
- OP Azylového, migračního a integračního fondu (OPAMIF).<sup>102</sup>

97 Evropská komise. React-EU. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: REACT-EU (europa.eu).

98 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie - Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

99 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie - Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

100 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie - Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

101 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie - Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

102 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie - Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

### 3.1.1 Pozitivní a negativní stránky evropských dotací

Evropské kohezní fondy dozajista představují skvělý a důležitý prostředek k odstranění rozdílů mezi jednotlivými obcemi a regiony v rámci členských států Evropské unie. Používání evropských dotací však s sebou přináší nejen pozitivní, ale i negativní, stinnou stránku. Za pomoci analýzy a deskripce nejen pozitivních, zároveň však i negativních jevů, je možno poukázat na nejen obsahové, ale i formální nedostatky samotné podstaty evropských fondů soudržnosti, a to v duchu principu solidarity vyspělejších a rozvinutějších států a regionů se státy a regiony postiženými či ohroženými negativními vlivy.

Za dobu členství České republiky v Evropské unii došlo k naprosto razantní proměně podoby českých měst a obcí, které lze z velké části přičíst na vrub pomoci pocházející z Evropské unie, i skrze evropské, kohezní fondy. Od svého vstupu mezi členské země patřila Česká republika mezi výhradní příjemce evropských peněz.

To znamená, že z evropských fondů obdržela mnohem více finančních prostředků, než sama do rozpočtů Evropské unie poslala. Je ovšem zároveň nutné přiznat skutečnost, že tento stav se pomalu, ale jistě blíží ke konci. V současném sedmiletém programovém období 2021–2027 je Česko sice stále výhradním příjemcem, podle ekonomických prognóz by se však již okolo roku 2030 měla tato situace začít měnit a Česká republika by se měla pro další období stát výhradním plátcem.

Lapidárně řečeno by tak do společných evropských kohezních fondů více přispívala, než by z nich sama mohla obdržet. Při hlubší znalosti dané problematiky se však tomuto fenoménu nelze divit. Region představovaný hlavním městem Prahou se již skoro osm let může pyšnit titulem šestého nejrozvinutějšího a nejbohatšího regionu ze všech členských zemí celé Evropské unie. Podpora získaná českými obcemi a regiony na svoji rekultivaci a vyrovnání regionálních rozdílů se totiž na stavu našich sídel velmi výrazně propisuje a zlepšení kvality života je v obcích a regionech zcela flagrantně vidět.<sup>103</sup>

Z evropských, kohezních fondů byly financovány mnohé projekty, denně viditelné ve veřejném prostoru i na veřejné infrastruktuře. Demonstrativně lze v souladu s výstupem Svazu měst a obcí vidět následující typy projektů: sídliště, školy, veřejné budovy, komunikace, cyklostezky, parky, náměstí a veřejný prostor. K tomu je třeba dle Kulhána připojit financování neinvestičních aktivit – vzdělávacích, sociálních, komunitních programů, podpora kultury, sportu, cestovního ruchu.<sup>104</sup>

Přes všechna výše popsaná pozitiva propisující se na stavu naší komunální společnosti i na stavu našich obcí a obecního

prostoru je jistě dobré upozorňovat i na problematické okruhy a úskalí spojená se získáním podpory skrze evropské fondy z Evropské unie.

Cílem a účelem následujících řádků není natolik v posledních letech oblíbená, věčná a zaslepená kritika Evropské unie za každou cenu, ale naopak konstruktivní a věcné upozornění na problematické jevy.

Při jejich správném pojmenování a uchopení daného problému za správný konec je možno s těmito obtížemi dále pracovat a snad ve vzájemné kooperaci dosáhnout odstranění těchto negativních jevů, jež povede k větší efektivitě čerpání evropských i kohezních fondů ze strany žadatelů z řad regionů a tuzemských obcí. V konečném důsledku může také přinést i kvalitnější nastavení administrativních parametrů pro čerpání finančních prostředků, a to včetně možného smysluplnějšího zacílení oblastí podpory.

Na základě dat a výstupů vyhotovených Svazem měst a obcí uvedených v příručce pro obecní zastupitele v kapitole evropské dotační politiky a kapitoly Obce a Evropská unie vyhodnotil J. Kulhánek jako nejvíce problematické okruhy evropské dotační politiky:<sup>105</sup>

- komplikovaný způsob administrace,
- nejednotná metodika operačních programů, která se navíc v průběhu období může měnit,
- právní nejistota, kdy výsledek jedné kontroly nemusí znamenat shodu s kontrolou další,
- komplikované kontrolní mechanismy, ústící ve vícenásobné kontroly, někdy s rozdílným výsledkem,
- nestabilní či nedostatečné personální zabezpečení administrace projektů ze strany řídicích orgánů,
- měnící se časová osa, zpoždění spouštění programů,
- rostoucí kriminalizace čerpání podpory.<sup>106</sup>

Dále dle Kulhána lze na základě konkrétní zkušenosti z realizovaných projektů sledovaných ve skoro více než dvacetileté praxi zpracování žádostí o finanční podporu z evropských, kohezních fondů vysledovat až skutečně obskurně absurdní případy, kdy došlo k sankcionování příjemců finanční podpory z důvodů, které odporují zdravému rozumu.

Jedná se demonstrativně zejména o situace, kdy při realizaci projektů došlo k efektivnějším či úspornějším řešením oproti původnímu schválenému projektu, dále o situace, kdy došlo k bagatelním změnám projektu, které nemají sebemenší vliv na výsledek, tedy dosažení cíle projektu, či o situace, kdy poskytovatel finanční podpory sveřepě trval na formalistických nuancích z hlediska administrativně

103 Aktuálně.cz. Jedni platí, druzí čerpají. *Economia*. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: Jedni platí, druzí čerpají. Takto vypadá mapa evropských penězovodů a příjemců dotací – Aktuálně.cz (aktualne.cz).

104 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie – Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

105 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf (smocr.cz).

106 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf (smocr.cz).

stanovených pravidel, které jsou v rozporu nejen s logikou, ale i selským rozumem.<sup>107</sup>

Z analýzy vypracované Svazem měst a obcí v příručce pro zastupitele obcí vyplývá, že z hlediska důvodů neúspěšnosti podané žádosti o finanční podporu z kohezních fondů Evropské unie lze v základě rozlišovat celkem tři nejčastější důvody odmítnutí žádosti a nepřidělení finanční podpory z fondů Evropské unie.

Za prvé se jedná o situace, kdy podaná žádost nenaplní požadované formální náležitosti, či vůbec nenaplní stanovená kritéria žádosti požadované pro přiznání finanční podpory ze strukturálních či investičních fondů Evropské unie, načež je předmětná žádost bez dalšího z dalšího hodnocení vyřazena.

Za druhé jde o případy, kdy zpracovaný projekt nebyl ze strany odpovědných orgánů doporučen k financování kvůli nízké kvalitě zpracování projektu. Dalším častým případem spadajícím do obdobné kategorie důvodů pro odmítnutí žádosti představuje situace, kdy počet žadatelů přesahuje počet možného uspokojení zapříčiněný převisem žádostí nad alokovanými prostředky v daném fondu Evropské unie pro vyhlášené sedmi-leté programové období.

Třetím nejčastějším důvodem pro nenaplnění stanovených podmínek a s tím spojené nečerpání finančních prostředků z kohezních fondů představuje situace, kdy je samotná žádost žadatelem stažena, ať již z důvodu nenalezení finančních prostředků ke spoluúčasti ve financování projektu, či z důvodu uvědomění si byrokratické, administrativní náročnosti celého procesu.<sup>108</sup>

## 3.2 Dopady evropského práva na obce v postavení zaměstnavatele

Vstup České republiky do Unie stejně jako pro ostatní nové přistupující členské státy znamenal řídit se v budoucnosti v pracovně-právních vztazích kromě sociálně-právních předpisů tuzemských i právními normami EU (tzv. komunitárním právem).

Výkon činností v samosprávné i přenesené působnosti obcemi a dalšími orgány veřejné moci si lze jen stěží představit bez zaměstnanců, kteří by zákonem stanovené povinnosti vykonávali. Obce, prostřednictvím svých představitelů, tak vůči svým zaměstnancům vystupují v postavení zaměstnavatele, tudíž i ony musely přizpůsobit svoji personální činnost právu EU.

Zaměstnance obce můžeme v zásadě dělit na úředníky a tzv. neúřední osoby, které nepožívají výhod a ochrany vyplývající z úřednického stavu, avšak zároveň nejsou povinny dodržovat zvláštní povinnosti z příslušnosti k úřednickému poměru vyplývající.

Status úředníků obce upravuje zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Jejich pracovní poměr vůči obci se řídí ustanoveními tohoto zákona a subsidiárně se na jejich pracovní vztah užije rovněž zákoník práce, a to na oblasti neupravené speciálně tímto zvláštním zákonem. Úředníci obcí, potažmo obecně úředníci územních samosprávných celků nejsou ve služebním poměru dle zákona č. 234/2004 Sb., o státní službě a tento zákon na ně nikterak nedopadá, a to ani tehdy, kdy vykonávají v přenesené působnosti státní správu.<sup>109</sup>

Úředníkem obce se rozumí zaměstnanec zařazený do struktury obecního úřadu, resp. městského úřadu, úřadu městyse, magistrátu, městských obvodů a městských částí podílející se na výkonu správních činností.

K výkonu správních činností jej pak dle obsahu pracovní smlouvy zařazuje vedoucí úřadu, tedy nejčastěji tajemník obce, avšak tam, kde není zřízen, zařazuje úředníky obce k výkonu správních činností starosta obce.<sup>110</sup>

Personální pravomocí nad úředníky obecního úřadu je v zásadě dle § 110 odst. 4 písm. d) OZř nadán tajemník. V souladu s ustanovením § 110 odst. 3 OZř při jeho absenci ve strukturách úřadu přechází plně tato oblast personální politiky obce na starostu obce. Rovněž je starosta v takovémto případě oprávněn k řešení stížností na úředníky obce ve smyslu § 175 SŘ.<sup>111</sup>

Pro zaměstnavatele i zaměstnance znamenal vstup do EU, že nařízení Evropské unie se nyní uplatňují přímo v právním řádu ČR, a přímo tak ovlivňují pracovně-právní vztahy. Zaměstnancům z nich tak vyplývají práva a nároky, aniž by byly v právním řádu České republiky výslovně upraveny. Naproti tomu směrnice EU jsou závazné jen toliko co do výsledků, kterých má být dosaženo, a jsou adresovány vládám národních států, jež jsou členy Evropské unie. Orgány jednotlivých členských států mají možnost volby, pokud jde o formu a způsob jejich implementace.<sup>112</sup>

107 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie – Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

108 Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: 18. Obce a Evropská unie – Příručka pro zastupitele (priruckazastupitele.cz).

109 Hendrych, 2016. op. cit. s. 355.

110 § 2 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků.

111 MINISTERSTVO VNITRA ČR. Metodické doporučení. Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu. s. 25. [cit. 19. 11. 2022]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>.

112 Moderní obec. Právo EU i pro zaměstnavatele ve veřejné správě. Praha: Economia, a.s., roč. 2011. [cit. 25. 11. 2023]. Právo EU i pro zaměstnavatele ve veřejné správě | Moderní obec – odborný měsíčník (moderniobec.cz).

Ještě před vstupem České republiky do Evropské unie započaly tuzemské ústavní orgány s harmonizací naší národní legislativy a velkou část směrnic, zejména z oblasti sociálního práva, implementovala již novela zákoníku práce č.155/2000 Sb., účinností od 1. ledna 2001, kdy „převzala“ ustanovení z 28 směr-

nic tehdejšího Evropského společenství. Tehdejší zbývající směrnice upravující pracovní-právní vztahy pak Česko převzalo v další novele zákoníku práce s účinností v prvním čtvrtletí roku 2004.<sup>113</sup>

### Modelový příklad VII.

*„Praktický vliv práva Společenství na místní samosprávu v oblasti rovnosti mužů a žen se projevil ve městě Southampton na jihozápadu hrabství Hampshire. Toto město muselo na základě rozsudku Evropského soudního dvora vyplatit kompenzaci paní Marshallové, jež pracovala na zdravotním odboru města. Tato žena pracovala pro město 13 let, a když dosáhla věku 62 let, dostala v roce 1980 výpověď z důvodu věku. Přestože právo Společenství dovoluje členským státům definovat rozdílnou věkovou hranici pro nárok pro odchod do starobního důchodu u mužů a žen, Evropský soudní dvůr stanovil, že všechny ženy zaměstnané*

*ve veřejném sektoru mají právo odejít do starobního důchodu ve stejném věku jako muži, s nimiž pracují na stejné úrovni.“<sup>114</sup>*

Významnou měrou promlouvá evropské právo do situací, kdy obec provádí výběrové řízení na pozice úředníků nebo i ostatních zaměstnanců obecních úřadů či organizačních složek obce, a to ve střetu s Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „GDPR“).

### Modelový příklad VIII.

*„Obec totiž může za účelem výběru vhodného uchazeče, zpracovávat osobní údaje zájemců i bez jejich souhlasu. U úředníků obecních úřadů předchází vzniku pracovního poměru na dobu neurčitou povinné veřejná výzva nebo výběrové řízení v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, oproti ostatním zaměstnancům obce, kde výběrové řízení může, ale také nemusí proběhnout, a pokud proběhne, tak není upraveno zákonem.“<sup>115</sup>*

GDPR, a to za účelem obhajoby práv obce v případě eventuálního soudního sporu o neplatnost výběrového řízení a současně také za účelem možného oslovení zájemce pro budoucí výběrové řízení. I zde jsou určitá omezení, a to v případě soudního řízení ponechání osobních údajů nejdéle po dobu 2 let od ukončení „výběrka“ (doba běhu promlčecí lhůty) a v případě použití údajů do dalších výběrových řízení jen se souhlasem subjektu údajů (čl. 6 odst. 1 písm. a) GDPR).<sup>117</sup>

*Nejdůležitější je dle Svazu měst a obcí správné určení právního titulu pro daný účel zpracování. Základním účelem pro zpracování osobních údajů je provedení výběrového řízení na obsazení volných pracovních míst a operacemi zpracování s osobními údaji jsou zpracování životopisů a dalších podkladů.“<sup>116</sup>*

V praxi obcí v pozici zaměstnavatelů pak často dle Svazu měst a obcí dochází k situaci, kdy obec z pozice zaměstnavatele vůči svým zaměstnancům plní informační povinnost uloženou v článku 13 a 14 obecného nařízení GDPR. Zaměstnanec má právo být informován o tom, jaké osobní údaje o něm zaměstnavatel zpracovává, a také mu na základě žádosti musí být poskytnuta kopie zpracovávaných osobních údajů, s čímž koresponduje právo nahlížet do svého osobního spisu podle § 312 zákoníku práce.<sup>118</sup>

Právním titulem pro zákonné zpracování je nezbytnost plnění smlouvy (čl. 6 odst. 1 písm. b) GDPR) a po skončení výběrového řízení též i oprávněný zájem podle písmene f) stejného článku

113 Moderní obec. Právo EU i pro zaměstnavatele ve veřejné správě. Praha: Economia, a.s., roč. 2011. [cit. 25. 11. 2023]. Právo EU i pro zaměstnavatele ve veřejné správě | Moderní obec – odborný měsíčník (moderniovec.cz).

114 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](https://www.smocr.cz/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz).

115 Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků.

116 Svaz měst a obcí. Výběrka a personální praxe obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: „Výběrka“ a personální praxe obcí - postup při nakládání s osobními údaji zaměstnanců a zájemců o zaměstnání. (smocr.cz).

117 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

118 Svaz měst a obcí. Výběrka a personální praxe obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: „Výběrka“ a personální praxe obcí - postup při nakládání s osobními údaji zaměstnanců a zájemců o zaměstnání. (smocr.cz).

### 3.3 Dopady evropského práva na zadávání veřejných zakázek obecními zřízeními

Ústava České republiky ve svém článku 101 odst. 3 stanovuje, že „územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“. Obce tak mohou vstupovat do (soukromo)právních vztahů a v mezích svého právního jednání nabývat práva a povinnosti. Vedle právní úpravy hospodaření obce dle zákona o obcích současně vynakládají veřejné finanční prostředky za účelem zajištění svých vlastních potřeb. Zákonná regulace vynakládání veřejných prostředků je přitom předmětem samostatné právní úpravy zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), kterou jsou obce povinny reflektovat. Tato kapitola se pak bude blíže zabývat základními východisky ZZVZ spojenými s vynakládáním veřejných (finančních) prostředků při poptávání určitého plnění – zadávání veřejných zakázek – a dopadem evropské právní úpravy do této oblasti.

Vstupem České republiky do Unie vznikla (mimo jiné) potřeba reflektovat evropskou úpravu zadávání veřejných zakázek. Na evropské úrovni existuje celý soubor evropských směrnic<sup>119</sup> upravujících proces zadávání veřejných zakázek, které byly do českého právního řádu transponovány v podobě ZZVZ. Cílem přijetí právní úpravy zadávání veřejných zakázek na evropské úrovni je přitom dosažení (právní) jednotnosti v základních otázkách vynakládání veřejných finančních prostředků a (zejména) účasti v zadávacím řízení, a tím i zajištění co nejširší hospodářské soutěže.

Evropské (jednotné) podmínky zadávání veřejných zakázek směřují k naplnění základních principů Unie v podobě volného pohybu zboží a kapitálu – širokého otevřeného jednotného trhu. „Před provedením právních předpisů Společenství byla pouze 2 % těchto zakázek zadávána podnikům z jiného státu. Tento druh zakázek hraje klíčovou úlohu v některých odvětvích (ve stavebnictví, veřejných projektech, v energetice, telekomunikacích a těžkém průmyslu) a pro zakázky je typické, že na základě zákonných či správních ustanovení bývají přednostně zadávány domácím dodavatelům. Nedostatečně otevřená a účinná hospodářská soutěž v této oblasti představovala jednu z překážek dokončení jednotného trhu. V jejím důsledku totiž docházelo ke zvyšování nákladů pro veřejné zadavatele a bránila rozvoji konkurenceschopnosti v některých klíčových odvětvích,<sup>120</sup> přičemž platí, že „veškerá zadávací řízení musí být v souladu se zásadami práva EU, a zejména s volným pohybem zboží, svobodou usazování a volným poskytováním služeb, i se zásadami z nich

odvozenými, jako je rovné zacházení, nediskriminace, vzájemné uznávání, proporcionalita a transparentnost. Rovněž musí být zachovány hospodářská soutěž, důvěrnost a efektivita.“

Základním stavebním kamenem evropské právní úpravy zadávání veřejných zakázek je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „zadávací směrnice“). Koncepce právní úpravy ZZVZ je pak vytvořena v souladu se zadávací směrnicí a dalšími evropskými směrnicemi z oblasti zadávání veřejných zakázek. Tento fakt pak potvrzuje formulace § 1 ZZVZ, kde stojí, že „[t]ento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie [...]“.

Ústředním pojmem ZZVZ je „zadání veřejné zakázky“. Dle § 2 odst. 1 ZZVZ se zadáním veřejné zakázky rozumí „[...] uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce“. Za současného využití negativních smluv, jejichž uzavření se nepovažuje za zadání veřejné zakázky (smlouvy zakládající základní pracovněprávní vztah či smlouvy upravující spolupráci zadavatele při zadávání veřejné zakázky podle § 7 až 12, § 155, § 156, § 189), zákonodárce stanovil rámec působnosti ZZVZ.

V daném kontextu má evropské právo (zprostředkovaně) zásadní dopad i na hospodaření obcí, neboť dle § 4 odst. 1 písm. d) ZZVZ se za veřejného zadavatele považuje i územní samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace.

Obec je tak při uzavírání úplatných smluv ve smyslu § 2 odst. 1 ZZVZ – pořizování určitého plnění – povinna postupovat v souladu se ZZVZ a s přihlédnutím k základním zásadám veřejného zadávání (§ 6 ZZVZ) v podobě zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

Dle rozsudku Krajského soudu v Brně č.j. 62 Af 42/2010-131 ze dne 12. ledna 2012, kde uvádí, že „je-li podle zdejšího soudu plnění přímo závislé na uzavřené smlouvě mezi zadavatelem a dodavatelem plnění z veřejných prostředků, pak musí být vytvořeny všechny předpoklady, aby smluvní vztah, je-li jeho důsledkem plnění z veřejných prostředků, byl ze strany zadavatele uzavřen při zajištění řádně fungujícího soutěžního prostředí a při dodržení pravidel vyplývajících ze zákona o veřejných zakázkách“.

<sup>119</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES, směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (89/665/EHS), směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU ze dne 16. dubna 2014 o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek.

<sup>120</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/34/verejne-zakazky>.

Uzavírá-li obec smlouvu, která naplňuje znaky zadání veřejné zakázky dle § 2 odst. 1 ZZVZ, uplatní se základní pravidlo dle § 2 odst. 3 ZZVZ, které říká, že (nejen) obec je oprávněna předmětnou smlouvu uzavřít – s určitými výjimkami – postupem v příslušném druhu zadávacího řízení.

Taxativní výčet druhů zadávacích řízení dle ZZVZ pak stanovuje ustanovení § 3 ZZVZ. Jednotlivé druhy zadávacích řízení vykazují vyšší (např. otevřené řízení dle § 56 a násl. ZZVZ) či nižší (např. jednací řízení bez uveřejnění dle § 63 a násl. ZZVZ) míru transparentnosti a stanovují specifická pravidla postupu zadavatele. Základním cílem právní úpravy zadávání veřejných zakázek je pak poptat plnění v otevřené hospodářské soutěži o nejvýhodnější nabídku.

Obec přitom při poptávání určitého plnění volí druh zadávacího řízení primárně s ohledem na režim veřejné zakázky (§ 24 a násl. ZZVZ). Rozeznáváme toliko tři zadávací režimy veřejné zakázky – nadlimitní veřejná zakázka, podlimitní veřejná zakázka a veřejná zakázka malého rozsahu. Režim veřejné zakázky obec stanoví dle předpokládané (finanční) hodnoty veřejné zakázky dle finančních limitů pro jednotlivé režimy stanovené ZZVZ ve spojení s nařízením vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

V základním nastavení se v souladu s § 16 odst. 1 a odst. 2 ZZVZ předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanoví jako „(1) [...] předpokládaná výše úplaty za plnění veřejné zakázky vyjádřená v penězích. Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky se nezahrnuje daň z přidané hodnoty. (2) Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky se zahrne hodnota všech plnění, která mohou vyplývat ze smlouvy na veřejnou zakázku, není-li dále stanoveno jinak.“ Modifikace způsobu stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pak obsahují § 17

a násl. ZZVZ. Jedná se o případy, kdy obec poptává jednotné plnění v několika zadávacích řízeních anebo např. plnění pravidelné povahy.

Dalším nezanedbatelným aspektem veřejného zadávání, který má vliv na postup obce při poptávání potřebného plnění, je druh veřejné zakázky. Dle § 14 ZZVZ rozeznáváme tři druhy veřejných zakázek – veřejnou zakázku na dodávky (§ 14 odst. 1 ZZVZ), veřejnou zakázku na služby (§ 14 odst. 2 ZZVZ), veřejnou zakázku na stavební práce (§ 14 odst. 3 ZZVZ). Za veřejnou zakázku na dodávky lze považovat smlouvu, jejímž předmětem je pořízení věcí, zvířat nebo ovladatelných přírodních sil formou koupě, pronájmu nebo pachtu. Veřejnou zakázku na služby se rozumí poskytování služeb, jako jsou např. sociální či právní služby s výjimkou v podobě stavebních prací. Definice veřejné zakázky na stavební práce je poněkud rozsáhlejší, primárně se ale jedná o poskytování činností spočívajících ve zhotovení stavby, projekční činnosti zadávané společně se stavebními pracemi apod. Pravidla pro určování druhu veřejné zakázky, jejíž předmět plnění fakticky odpovídá více druhům veřejné zakázky, stanoví § 15 ZZVZ. Správné stanovení druhu veřejné zakázky je stěžejní pro určení režimu veřejné zakázky (viz výše), neboť výše finančních limitů pro nadlimitní a podlimitní veřejnou zakázku nebo veřejnou zakázku malého rozsahu se mění v závislosti na druhu veřejné zakázky – platí, že finanční limity pro veřejné zakázky na dodávky a služby jsou nižší než finanční limit pro veřejnou zakázku na stavební práce.

Na tomto místě je vhodné uvést, že není neobvyklým jevem, že obce přijímají interní předpisy, které modifikují (v zákonných mezích) postup obce při zadávání veřejných zakázek. Interní předpisy zpravidla směřují do sféry vnitřního schvalovacího procesu vypsání veřejné zakázky s ohledem na (modifikované) finanční limity veřejných zakázek.

### 3.4 Právo občanů EU volit v komunálních volbách

Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, zavedla právo občanů členských států Evropské unie volit ve volbách do Evropského parlamentu a ve volbách do obecních zastupitelstev a ve volbách do krajských zastupitelstev v členských zemích, kde mají svůj obvyklý pobyt, bez ohledu na svoji národní státní příslušnost. Dle této směrnice tak mají občané členských států právo svými hlasy promlouvat do komunálních voleb a podílet se tak na směřování vývoje obce, potažmo kraje, ve kterém jsou trvale usazeni.

Občané EU nemohou volit ve sněmovních či prezidentských volbách.

V současnosti je právo volit v komunálních volbách podmíněno kumulativním splněním několika podmínek. Občané jiných členských států EU mohou volit a kandidovat na území ČR ve volbách do zastupitelstev obcí a ve volbách do Evropského parlamentu. Občané jiných členských států EU mohou volit a kandidovat na území ČR ve volbách do zastupitelstev obcí a ve volbách do Evropského parlamentu. Občané třetích států tato práva nemají

Za situace, kdy chce cizinec, občan jiného členského státu EU, volit v obecních volbách, je nucen tento dle sdělení ministerstva vnitra požádat o tzv. „Zápis cizince do dodatku seznamu voličů a jeho změny“. S výkonem volebního práva do zastupitelstev obcí je spjato i právo občanů EU hlasovat v místním referendu.

Bez zápisu do seznamu voličů tedy cizinci ze zemí EU u nás volit nemohou. Výhodou ovšem je, že takový zápis je stálý a platí do té doby, než cizinec požádá o vymazání ze seznamu. Jednou zapsaný

cizinec tak může hlasovat ve všech následujících volbách. Zapsat se pak lze nejpozději dva dny před samotným hlasováním. Zápis přímo ve volební místnosti možný není.<sup>121</sup>

## Modelový příklad IX.

*„Na každou obec také dopadá tzv. panevropské komunální volební právo, tedy právo každého občana Evropské unie volit a kandidovat v komunálních volbách. Každý občan EU, který bydlí v některé ze členských zemí, kde není státním příslušníkem, má totiž právo volit a být volen v obecních volbách v zemi svého pobytu za týchž podmínek jako státní příslušníci daného státu.“<sup>122</sup>*

Toto právo však nebylo bohužel v rozporu s platným evropským právem dlouho našim občanům plně přiznáváno. Danou problematiku je možno nejlépe demonstrovat na stanovisku veřejného ochránce práva ze dne 23. července 2014. Veřejná ochránkyně práv ve svém stanovisku naznačila, že občanům EU dlouhodobě žijícím v České republice je upíráno volební právo, které jim náleží podle Smlouvy o fungování Evropské unie. Dle tehdejší právní úpravy a funkční praxe totiž byla cizincům ze zemí Evropské unie v rozporu s platným unijním právem, na které je nutno uplatňovat tzv. aplikační přednost při rozporu vnitrostátní a unijní právní úpravy, jak již ostatně bylo nastíněno a vysvětleno v předchozích kapitolách studie, upírána možnost účastnit se voleb do zastupitelstev obcí a krajů, ani se nemohli stát členy politických stran.<sup>123</sup>

Podle veřejné ochránkyně práv, tento post zastávala v předmetné době Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., tímto krokem bylo občanům pocházejícím ze zemí Evropské unie upřeno právo občanů obce podílet se na samosprávě a plnohodnotně se zapojit do veřejného života v zemi, kde dlouhodobě žijí. Dle doktorky Šabatové se jednalo o flagrantní rozpor s evropským právem a rovněž s jednou ze základních zásad evropského, komunitárního práva, tj. se zásadou nediskriminace občanů jiných členských států EU.<sup>124</sup>

V reakci na toto prohlášení se veřejná ochránkyně práv obrátila na ministerstvo vnitra, jakožto ústřední orgán státní správy pověřený agendou v dotčených oblastech, tj. samosprávy, volební zákony, sdružování v politických stranách, aby ministerstvo zjednálo nápravu vadného stavu, odstranilo nerovné, ba přímo diskriminační, ustanovení předmětných právních předpisů, a to tím, že by předložilo k projednání poslanecké sněmovně novelu zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zákona o sdružování

v politických stranách a politických hnutích, která by přiznala volební právo všem občanům jiných členských států EU s bydlištěm v ČR a umožnila jim také stát se členy politických stran.<sup>125</sup>

Jelikož běh legislativních postupů zabere určitý čas a na podzim roku 2014 měly proběhnout volby do obecních zastupitelstev, došla veřejná ochránkyně práv, doktorka Šabatová, k názoru, že jelikož je předmětnými, tuzemskými právními předpisy dotčeno primární evropské právo, lze jej v tomto případě aplikovat přímo na místo národní úpravy volebních zákonů a zákona o sdružování v politických stranách. To znamená, že i předtím, než proběhne legislativní proces změny zákonů, chce ochránkyně práv jednat s ministrem o možnosti změnit pravidla účasti občanů EU již pro letošní komunální volby, a to například formou metodického dodatku ministra vnitra.<sup>126</sup>

Svoji argumentaci doktorka Šabatová dominantně opřela o výklad primárního práva Evropské unie, konkrétně o výklad Smlouvy o fungování Evropské unie. Veřejná ochránkyně práv ve svém stanovisku nastínila názor, že smlouva o fungování Evropské unie stanovuje, že občané EU mají právo volit a být voleni ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, a to za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

Bydlištěm se přitom dle výkladu orgánů Evropské unie rozumí:

*„Členský stát, v němž občan EU žije, ale není jeho státním příslušníkem. Po jak dlouhou dobu má být členský stát jeho bydlištěm, aby se na něj volební právo vztahovalo, předpisy EU nestanovují a nechávají takovou podmínku na jednotlivých členských státech, ovšem při respektování zásady nediskriminace. Jestliže občan EU splňuje volební podmínky stanovené členským státem, v němž má bydliště, má podle Smlouvy o fungování EU a dalších evropských směrnic právo volit a být volen v obecních volbách.“<sup>127</sup>*

Dále veřejná ochránkyně práv ve své výzvě adresované ministerstvu vnitra, jakožto ústřednímu orgánu státní správy zodpovědnému za průběh voleb, volební zákony a problematiku

121 gov.cz. Volební právo cizinců. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: Volební právo cizinců – gov.cz.

122 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: príručka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf (smocr.cz).

123 Veřejný ochránce práv. Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života | Ombudsman (ochrance.cz).

124 Veřejný ochránce práv. Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života | Ombudsman (ochrance.cz).

125 Veřejný ochránce práv. Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života | Ombudsman (ochrance.cz).

126 Veřejný ochránce práv. Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života | Ombudsman (ochrance.cz).

127 Veřejný ochránce práv. Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života | Ombudsman (ochrance.cz).

obecních samospráv, uvedla, že zatímco pro účast ve volbách do Evropského parlamentu Česká republika určila podmínku přihlášení k trvalému nebo přechodnému pobytu po dobu nejméně 45 dní, v případě komunálních voleb nejsou evropské předpisy respektovány a občanům EU je volební právo upíráno. Podmínkou totiž v případě komunálních voleb není délka pobytu na území, ale získání povolení k trvalému pobytu.

Účast v komunálních volbách tak byla dle doktorky Šabatové umožněna jen občanům, kteří jsou v den voleb v příslušné obci přihlášení k trvalému pobytu. Tím se v případě občanů ČR myslí pouhý „evidenční“ trvalý pobyt podle zákona o evidenci obyvatel. Pro cizince je však trvalým pobytem povolení k pobytu na území České republiky, které lze získat zásadně až po několika letech (zpravidla pěti) nepřetržitého pobytu na území ČR. Tato podmínka tak představuje přímý rozpor s právem EU.<sup>128</sup>

Ombudsmanka ve své výzvě podotkla, že je doslova absurdní, aby právní pojem „bydliště v členském státě“ obsažený ve Smlouvě o fungování EU, jímž je vymezováno volební právo občanů EU, byl v české právní úpravě odlišně vykládán v případě voleb do Evropského parlamentu a v případě voleb do zastupitelstev obcí.

Nově tak ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí přiznává volební právo volit do zastupitelstva obce, města nebo hlavního města Prahy za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo v hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu, a rovněž státnímu občanu jiného státu, který v den voleb, a konají-li se

volby ve dvou dnech, druhý den voleb, je držitelem potvrzení o přechodném pobytu na území nebo povolení k trvalému pobytu a je přihlášen k pobytu v této obci, městě nebo hlavním městě Praze, dosáhl věku nejméně 18 let a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.<sup>129</sup>

Stejně problematické je dle veřejné ochránkyně práv nastavení stejné podmínky a odlišnost českého výkladu pojmu „bydliště v členském státě“ ve vztahu k podmínkám pro občany zemí Evropské unie, jež se chtějí stát členy politických stran a hnutí.

Jak veřejná ochránkyně práv správně podotkla, Ústavní pořádek České republiky garantuje právo sdružovat se v politických stranách výslovně pouze občanům ČR, ale současně cizincům členství ve stranách nezakazuje. Naproti tomu zákon o sdružování v politických stranách a hnutích toto právo přiznává pouze občanům ČR. Ani občané EU, kteří v ČR získají povolení k trvalému pobytu, se tak nemohou stát členy politické strany. Ve volbách jsou tak znevýhodněni. V případě voleb do Evropského parlamentu, kdy mohou své kandidáty nominovat výhradně politické strany, jsou tak cizinci z jiných zemí EU s pobytem v České republice přímo diskriminováni.<sup>130</sup>

I tento rozpor se naštěstí podařilo odstranit a nově jsou tak podmínky pro členství v politických stranách nediskriminační, a naopak rovné pro občany České republiky i pro občany Evropské unie. Nově totiž § 2 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích tak stanoví, že členem strany a hnutí mohou být pouze fyzické osoby, starší 18 let.<sup>131</sup>

128 Veřejný ochránce práv. Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života | Ombudsman (ochrance.cz).

129 § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

130 Veřejný ochránce práv. Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života | Ombudsman (ochrance.cz).

131 § 2 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích.

## ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ

Evropská unie je, jak již bylo v textu několikrát nastíněno, především prostorem práva. Účelem unijních právních předpisů není obce a regiony v členských státech svazovat zbytečnou regulací a „zavalovat“ představitele samospráv dalšími administrativními povinnostmi. Primárním smyslem evropského práva je poskytnout nejen regionům a obcím, ale i samotným občanům Evropské unie usazeným v municipalitách jednotlivých členských států dostatečnou formu ochrany a pomoci. Harmonizace právních rádu jednotlivých členských zemí formou evropských nařízení a směrnic přispívá k tomu, aby se všechny členské státy a obce a regiony v nich mohly těšit stejnou měrou z výhod, které členství v Evropské unii národním státům přináší, přestože jejich „startovací čára“ je vinou geografických, historických, kulturních, sociálních či hospodářských důvodů nastavena nestejně.

Dle provedených analýz lze dopady evropského práva na fungování obecních samospráv v zásadě dělit do čtyř velkých skupin.

Za prvé se jedná o formu pomoci skrze finanční prostředky z evropských kohezních fondů, které by měly přispívat ke snižování rozdílů mezi jednotlivými obcemi a regiony.

Dále o oblast dopadů unijní legislativy na nakládání s veřejnými prostředky a opatřeními, jež by měly zajistit rovnost soutěžitelů a ochranu hospodářské soutěže na společném hospodářském trhu při zadávání veřejných zakázek.

Oblast ochrany zaměstnanců při pracovněprávních vztazích, ve kterých obce a regiony vystupují v pozici zaměstnavatele, jež by měla zajistit princip nediskriminace, rovných příležitostí a rovněž ochrany osobních údajů nejen zaměstnanců, ale i uchazečů o zaměstnání v orgánech municipalit.

V neposlední řadě jde o velký balík právních předpisů majících za úkol zajistit rovnost všech občanů členských zemí Evropské unie usazených v sídlech napříč všemi národními státy bez ohledu na jejich státní příslušnost. Tato forma ochrany byla ve studii demonstrována na volebním právu občanů Evropské unie při volbách do obecních zastupitelstev.

V obecné rovině lze konstatovat, že stěžejním doporučením pro zkvalitnění a zefektivnění evropské legislativy a jejích dopadů na regiony a místní samosprávy je zlepšení vzájemného dialogu nejen při přípravě právních předpisů, ale především při jejich aplikaci. Při provedené analýze na modelových případech vybraných unijních předpisů na fungování a činnost územních samospráv se v plné nahotě projevila skutečnost, že jednotliví

aktéři vzájemných vztahů svázaných unijní tvorbou spolu mnohdy dostatečně nekomunikují, čímž dochází ke vzniku třecích ploch a vzájemných nedorozumění.

V rámci zlepšení vzájemné komunikace nelze doporučit pouze toliko zkvalitnění dialogu mezi regiony a obcemi na straně jedné a orgány na straně druhé, ale rovněž kvalitnější a především pravidelnější dialog i na úrovni Evropské unie a jednotlivých členských států a dále mezi municipalitami a regiony a národními vládami.

Nejvýrazněji se dobrá praxe většího zapojení regionů a obcí dá demonstrovat na práci v rámci Výboru regionů. Provedené pozorování na modelovém příkladu rušení regionálních tratí ukazuje, že zapojení a přednesení návrhů na tomto plénu není pouhým formalismem, nýbrž legitimní a správnou cestou, jak se na evropské úrovni mohou obce a regiony domoci svých oprávněných požadavků.

Díky efektivnějšímu zapojení představitelů municipalit do svazků samospráv, například do Svazu měst a obcí či Asociace krajů České republiky, tak mohou obce prostřednictvím svých zástupců promlouvat do již samotného procesu unijní normotvorby. V krajním případě tak při dobré kooperaci se zahraničními partnery mohou samotné přijetí připravované regulace sami zarazit. Mnohem častěji však mohou svými příklady z praxe pomoci tvorbě daleko kvalitnější, méně administrativně náročné a efektivnější právní úpravy.

Z hlediska dotační politiky a finanční podpory regionů a obcí skrze evropské, kohezní fondy lze především doporučit snížení administrativní zátěže, která celý proces žádosti o finanční prostředky provází. Zejména by se do budoucna měla odstranit zatížitá praxe, kdy jsou žádosti vyřazovány, či následně po realizaci sankcionovány i kvůli drobným, formalistickým proviněním proti stanoveným podmínkám projektu. Pro příště by již orgány Unie především měly správně legislativně nastavit situace, kdy v rámci schváleného projektu dojde k technologicky lepšímu řešení, či dokonce řešení, které oproti schválenému projektu vyjde z hlediska vynaložených finančních prostředků levněji.

Hlavním vodítkem pro považované splnění schváleného projektu by se mělo stát především naplnění účelu žádosti, tj. zlepšení kvality či rozvoje obce, popř. snížení rozdílů mezi regiony, za kterýmžto účelem byla dotační podpora poskytnuta.

Výrazným doporučením, jež však musí být případně přijato na národní úrovni, je vyrovnání se s přesprávním počtem

obcí s malým počtem obyvatel. Jak již bylo pojednáno v textu analýzy, tyto nejmenší obce v drtivé většině případů nedisponují žádným úřednickým aparátem, jenž by zpracování a následné podání a kontrolu naplnění schváleného projektu za účelem čerpání finanční podpory z fondů Evropské unie mohl administrovat. Jedinou osobou, jež se této činnosti může reálně věnovat, je tak mnohdy pouze starosta obce, který však v případě malých obcí častokrát působí jako tzv. neuvolněný, tudíž má vedle úřední funkce rovněž své občanské zaměstnání, a nemůže tak náročné dotační agendě věnovat tolik svého času a pozornosti, který by si zasloužila.

Proto lze na základě provedených analýz více než doporučit, aby se národní vláda vážně zabývala otázkou sloučení nejmenších obcí do větších celků, jež by pak po této úpravě mohly disponovat dostatečnými finančními prostředky nejen na zaplacení potřebného množství úředníků, ale především by pak oplývaly financemi na úhradu požadovaných spoluúčastí u vyhlášených dotačních titulů. S tímto návrhem ostatně před nedávnem přišla i Národní ekonomická rada vlády České republiky, byť s trochu jinou motivací. Stěžejním motivem pro sloučení obcí pod jeden tisíc obyvatel do větších celků byla snaha o rozpočtovou úsporu. Díky zániku skoro 3 900 obcí by tak došlo k roční rozpočtové úspoře ve výši téměř 10 miliard korun. Z hlediska daného doporučení bez ohledu na motiv však nadále setrvává hned trojice problémů v podobě ústavních, společensko-kulturních a historických limitů.

Takovýto krok by si totiž nepochybně vyžádal změnu Ústavy České republiky, neboť by dozajista zasáhl i do ústavně chráněných práv občanů na samosprávu. Jelikož právo občanů na samosprávu chrání ve svém primárním právu rovněž Evropská unie ve spojení s Evropskou chartou místních samospráv, bylo by jistě třeba takovýto krok konzultovat i s orgány Evropské unie, aby se tak případně Česká republika vyhnula sankcím ze strany Evropského společenství.

Z hlediska legislativy upravující zadávání veřejných zakázek a unijní úpravy pracovněprávních vztahů lze opětovně odkázat na nutnost vzájemného dialogu mezi všemi zainteresovanými aktéry. Výsledná podoba unijních nařízení a směrnic je koneckonců konsenzem zástupců jednotlivých unijních zemí zastoupených v orgánech Evropské unie. Jejich primárním účelem dozajista není zvýšení byrokratické zátěže obcí, či jiných obdobných subjektů včetně těch z oblastí soukromého sektoru, nýbrž ochrana oprávněných zájmů zranitelných skupin občanů unijních států a rovněž hodnot a postulátů, na nichž je fungování Evropské unie založeno. Zatímco pracovněprávní předpisy z pera Evropské unie slouží k ochraně jednotlivce, zaměstnance, a to nejen při výkonu činností dle pracovní smlouvy, ale i v době před jejím vznikem a v době po skončení pracovně-právního poměru, legislativa v oblasti zadávání veřejných zakázek má za svůj cíl především ochranu jednotného hospodářského trhu, rovného přístupu na něj a následně i ochranu jednotlivých soutěžitelů. Není patrně jen českou, ale obecně lidskou povahovou vlastností kvitovat formu a stupeň ochrany pramenící z evropského práva v momentu, kdy stojí na naší straně, a naopak ji zatracovat, pokud se její ochranné normy dotknou naší osoby či našeho zájmu.

Přesto lze na základě výsledku analýzy dopadů evropské právní úpravy na obě oblasti činností obcí a regionů více než doporučit, aby byly jednotlivé obce dopředu o chystaných změnách v těchto, ale i jiných oblastech informovány, byl jim poskytnut dostatečný prostor se k návrhům unijní normotvorby vyjádřit, například skrze své zástupce ve Výboru regionů, a následně po přijetí předmětné úpravy a její chystané implementaci do národního práva zajistit v dostatečném předstihu odpovídající formu školení a představení chystaných změn. To vše především za pomoci samosprávných orgánů obcí v podobě Svazu měst a obcí a dalších, ale i při zapojení odpovídajících orgánů veřejné správy, jako jsou ministerstvo vnitra, ministerstvo pro místní rozvoj, krajské pobočky úřadu práce, inspektorát práce, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže atd. Jedině pomocí vzájemného dialogu je možno případné rozpory odstranit.

Poslední modelový příklad v podobě práva občanů Evropské unie volit v komunálních volbách názorně demonstruje stav, kdy národní zákonodárce sice implementuje nadnárodní, evropskou úpravu, avšak při jejím zpracování do tuzemského právního předpisu se výkladově odchýlí od původní myšlenky a účelu evropského předpisu, čímž občany EU nepřijatelně zkrátí na jejich právech.

Na základě výše popsaného proto lze udělit doporučení, aby národní orgány, především tělesa výkonných a zákonodárných sborů, při implementaci evropské legislativy více dbaly na smysl a účel přejímané normy a nedržely se pouze toliko výkladu gramatického, jež slouží i v českém právním systému pouze k prvotnímu seznámení se s danou normou, a její opravdový obsah je pak nutno hledat za pomoci daleko sofistikovanějších metod právních výkladů. V prvé řadě lze upozornit na výklad systémový a dále na výklad logický. Z hlediska použití systémového výkladu za použití argumentu ad absurdum by tak v případě práva cizinců z členských zemí Evropské unie volit v komunálních volbách bez trvalého pobytu v konkrétním sídle nebylo možné dojít k závěru, že tímto právem nedisponují, když jim stejný národní zákonodárce na základě implementace téže unijní směrnice v jiném zákonu přiznává právo účastnit se bez této formální podmínky voleb do Evropského parlamentu.

K dané problematice autor dále uvádí doporučení směřující k národní vládě a jednotlivým municipalitám, aby možnost volby cizinců z řad občanů členských států více zpopularizovala. Jak ostatně uvádí prohlášení ministerstva vnitra, komunálních voleb se účastní jen okolo dvou set unijních občanů, přestože počty trvale usazených občanů EU z cizích států jsou řádově daleko vyšší. Přestože se nejedná o občany české státní příslušnosti, v daných obcích a regionech žijí usazení víceméně trvale a sami se podílejí na utváření místní komunity, veřejného a kulturního života. I proto by bylo jistě prospěšné, aby se naplno zapojili nejen do volebního procesu, ale především do veřejného života, kdy svými zkušenostmi z fungování jiných systémů veřejné správy a odlišné komunální politiky mohou přispět k oživení lokálních vod a přinést svůj pohled na věc, jež může být v mnohém jistě inspirativní.

V průběhu celého textu byla opakována teze, že Evropská unie je především prostorem práva. Toto tvrzení je sice pravdivé, avšak zároveň je třeba evropské společenství vidět jako sdružení lidí, občanů. Občanů, kteří jsou si rovni ve své důstojnosti a ve svých právech. Takto by k nim měly přistupovat nejen orgány Evropské unie, ale zejména národní vlády a představitelé regionů obcí, a to nejen v České republice, ale ve všech členských státech.

Regulace a právní předpisy, jež z pera orgánů Unie přicházejí, jsou mnohdy vnímány jako zbytečná zátěž, jejímž jediným účelem je omezovat a „sekýrovat“ obce, regiony, žadatele o finanční podporu, vládu, parlament, kohokoliv. Budou-li však všechny strany pomyslného trojúhelníku vést vzájemný dialog a řešit problémy před tím, než nastanou, v době, kdy ještě mohou všichni zúčastnění svojí aktivitou výslednou podobu evropské normotvorby ovlivnit, mohla by se Evropská unie skutečně stát prostorem práva, v němž se občané neomezují a zbytečně nezatěžují, ale doopravdy a upřímně chrání.





# SEZNAM ZDROJŮ

## Knížní zdroje

- Balík, S. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2011.
- Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Štastný, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018.
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Hendrych, D. *Správní věda – teorie veřejné správy*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014.
- Horzinková, E., Novotný, V. *Správní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2019.
- Kadečka, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003.
- Kočí, R. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012.
- Kočí, R. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 5. vydání. Praha: Leges, 2016.
- Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.
- Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015.
- Koudelka, Z. *Samospráva*. 2. vyd. Praha: Linde, 2011.
- Koudelka, Z., Průcha, P., Zwyrtek Hamplová, J. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Leges, 2019.
- Potěšil, L. *Správní řád: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2015.
- Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.
- Průcha, P. *Místní správa*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018.
- Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 7. 2019. Praha: Leges, 2019.
- Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Jurníková, J., Kadečka, S., Potěšil, L., Kliková, A., Bražina, R. *Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2020.
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

## Články

- Břeň, J. *Právní postavení starosty obce*. Moderní obec. Praha: Economia, a. s., roč. 2011, č. 11.
- Kadečka, S. *Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?* Právní rozhledy. č. 13/2005. s. 477.

- Příkopa, V. *Systémová podjatost*. Časopis pro právní vědu a praxi. Roč. 22, č. 3, 2014. s. 250–259.

## Internetové zdroje

- gov.cz. Volební právo cizinců. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [Volební právo cizinců - gov.cz](https://www.gov.cz)
- Hasičský záchranný sbor České republiky. Příručka pro starosty k řešení mimořádných a krizových situací. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: <https://www.hzscr.cz/clanek/prirucky.aspx>
- Jihomoravský kraj. Zastupitelstvo kraje. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: <https://www.jmk.cz/folder/16418>
- Město Boskovice. Organizační řád. [25. 11. 2023]. Dostupné online z <https://www.boskovice.cz/organizacni-struktura/d-21874>
- Město Boskovice. Informační systémy. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z <https://www.boskovice.cz/informacni-systemy/d-32676>
- Ministerstvo vnitra. Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích. [cit. 19. 11. 2022]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>
- Ministerstvo vnitra ČR. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných obcí. Obecní úřad. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>
- Ministerstvo vnitra ČR. Metodické doporučení. Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu. [25. 11. 2023]. Dostupné online <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>
- Ministerstvo vnitra. Příspěvek na výkon státní správy. [25. 11. 2023]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>, <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2019.aspx>
- Moderní obec. Právo EU i pro zaměstnavatele ve veřejné správě. Praha: Economia, a. s., roč. 2011. [cit. 25. 11. 2023]. Právo EU i pro zaměstnavatele ve veřejné správě Moderní obec – odborný měsíčník ([moderniobec.cz](http://moderniobec.cz))
- Svaz měst a obcí ČR. Příručka pro člena zastupitelstva obce. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [https://projekteso.cz/soubory/Pr%C3%ADiucka\\_2018.pdf](https://projekteso.cz/soubory/Pr%C3%ADiucka_2018.pdf)
- Příručka pro zastupitele obcí. Obce a Evropská unie. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [18. Obce a Evropská unie - Příručka pro zastupitele \(priruckazastupitele.cz\)](https://www.obce.eu)

- 34 Sdělení ministra vnitra. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z Prohlášení ministra vnitra k volebnímu právu cizinců – Ministerstvo vnitra České republiky (mvcr.cz)
- 35 Svaz měst a obcí ČR. Vzdělaný zastupitel. [25. 11. 2023]. Dostupné online z: <https://www.smocr.cz/cs/projekty/ukoncene-projekty/vzdelany-zastupitel>
- 36 Svaz měst a obcí. Příručka pro zastupitele obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: [prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf](https://www.smocr.cz/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-aktual-2012.pdf) (smocr.cz)
- 37 Svaz měst a obcí. Výběrka a personální praxe obcí. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: „Výběrka“ a personální praxe obcí - postup při nakládání s osobními údaji zaměstnanců a zájemců o zaměstnání. (smocr.cz)
- 38 Veřejný ochránce práv. Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupné online z: Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života | Ombudsman (ochrance.cz)
- 39 Vládní návrh správního řádu ze dne 4. 2. 2003. Sněmovní tisk č. 210/0 ze dne 6. 2. 2003. Dostupný online z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>
- 40 Závěr poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 133 ze dne 14. 2. 2014. [cit. 25. 11. 2023]. Dostupný online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>
- 41 Závěr poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 63 ze dne 26. 11. 2007. [25. 11. 2023]. Dostupný online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>















**newdirection.online @europeanreform**

**New Direction** is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament. The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.