

www.komunitniplanovani.com

DESET KROKŮ PROCESEM KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Metodický sešit 10 PRÁVNÍ A OBDOBNE VZTAHY VZNIKLE, MĚNÍCÍ SE A ZANIKAJÍCÍ V PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Programový tým projektu EQUAL 0076

Centrum komunitní práce Ústí nad Labem

Lenka Krbcová Mašinová, Michal Polesný, Miroslav Seiner,
Jiří Exner, Ivana Vlčková

Statutární město Ústí nad Labem

Helena Herbstová

Statutární město Ostrava

Ingrid Štegmannová, Olga Pelechová

Komunitní nadace Euroregionu Labe

Tomáš Krejčí

Česká rada humanitárních organizací

Pavel Dušek, Tomáš Kříž

Úřad práce v Ústí nad Labem

Josef Turek, Jana Jindrová, Juraj Joni, Jaroslav Lejček



Vytvořeno v rámci projektu EQUAL EU č. 0076 „Komunitní plánování jako nástroj pro posilování sociální soudržnosti a podporu sociálního začleňování a předcházení sociálnímu vyloučení znevýhodněných osob na trhu práce“.

Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem EU a státním rozpočtem České republiky.

METODIKA 10

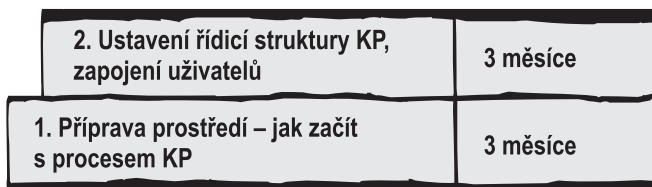
PRÁVNÍ A OBDOBNÉ VZTAHY VZNIKLÉ, MĚNÍCÍ SE A ZANIKAJÍCÍ V PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ



Realizační období plánu



Zpracování plánu



Přípravné období plánu

OBSAH

A OBECNÉ VSTUPY	5
1. Komunitní plánování sociální péče z pohledu právního řádu ČR	5
1.1 Právní pozadí komunitního plánování rozvoje sociálních služeb	5
1.2 Komunitní plánování na úrovni obce	7
1.3 Komunitní plánování na úrovni kraje	8
1.4 Vztah mezi střednědobým plánováním rozvoje sociálních služeb v obcích a krajích	9
2. Účastníci komunitního plánování v oblasti sociální péče	10
2.1 Vymezení účastníků komunitního plánování	10
2.2 K pojmu zadavatel:	11
2.3 K pojmu poskytovatel	13
2.4 K pojmu uživatel	14
2.5 Účast poskytovatelů a uživatelů v triádě	15
2.6 Další osoby, zúčastněné v procesu komunitního plánování	15
3. Právní postavení a právní jednání účastníků komunitního plánování	16
3.1 Právní subjektivita	16
3.2 Právní úkony	20
3.3 Právní odpovědnost	24
B PRŮBĚH VZNIKU, ZMĚN A ZÁNIKU PRÁVNÍCH A OBDOBNÝCH VZTAHŮ BĚHEM PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ	25
1. Komunitní plánování sociální péče z pohledu právního řádu ČR	25
1.1 Zahájení procesu komunitního plánování, iniciační tým	26
1.2 Projev politické vůle	27
1.3 Plánování na území více obcí	31
1.4 Posilování uživatelského a odborného (poskytovatelského) prostředí	33
1.5 Vytvoření politického prostředí	34
2. Pořizování komunitního plánu	36
2.1 Ustavování organizačních struktur komunitního plánování	37
2.2 Řídící tým	37
2.3 Manažerské týmy pro hlavní činnosti	40
2.4 Odborné koordinační týmy pro cílové skupiny sociální péče	45
2.5 Odborné koordinační týmy pro cílové skupiny sociální péče	45
C ZÁVĚR	47
D PŘÍLOHY	48
E SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	48

A OBECNÉ VSTUPY

1. KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍ PÉČE Z POHLEDU PRÁVNÍHO ŘÁDU ČR

Shrnutí

Zákon o sociálních službách (ZoSS) zavedl pro kraje povinnost a pro obce možnost zpracovávat střednědobé plány rozvoje sociálních služeb a formuloval základní metodické východisko spolupráce v triádě zadavatelů, poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb. Triáda je principem řízení procesu komunitního plánování.

Kraje rozvoj sociálních služeb plánují povinně jako podklad pro vyčíslení potřeby dotací ze státního rozpočtu, které pak jménem státu přerozdělují mezi poskytovatele sociálních služeb.

Obce sice rozvoj sociálních služeb plánovat nemusejí, ale je to nanejvýš vhodné, protože jejich plány mohou posloužit krajům k získání objektivních podkladů pro krajské plány rozvoje a následnému rozdělování dotací v souladu s jejich reálnými potřebami.

Komunitní plánování rozvoje sociálních služeb v obcích může a nemusí souviset s obecným plánováním sociálně ekonomického rozvoje. Programy sociálně ekonomického rozvoje (strategické plány) mohou obce zpracovávat podle obecných zákonů pro územní veřejnou správu. Záleží na rozhodnutí obce, zda bude takový program obsahovat kapitolu věnovanou sociální problematice a jak se při jejím zpracování bude postupovat.

V krajích je třeba střednědobý plán rozvoje sociálních služeb a obecný program rozvoje kraje chápat odděleně, protože každý dokument ze zákona má jiný účel. Výstupy střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb nicméně mohou být do obecného programu rozvoje kraje s výhodou zahrnuty.

I v případech zpracování obecných programů rozvoje obcí a krajů je vhodné opírat se při zpracování kapitol, věnovaných sociální péči, o metodické východisko, popsané v ZoSS, a vytvořit k tomu triádu v širším smyslu, která bude zahrnovat zejména úřady práce a zaměstnavatele.

1.1 Právní pozadí komunitního plánování rozvoje sociálních služeb

Plánování rozvoje čehokoli v územních samosprávných celcích má v českém právním řádu základní oporu v ustanoveních zákonů 128/2000 Sb. o obcích (dále ZoO) resp. zákona 131/2000 Sb. o hl. m. Praze (ZoP), a zákona 129/2000 Sb. o krajích (ZoK). (V dalším textu budeme o této skupině zákonů hovořit též jako o „obecných zákonech pro územní veřejnou správu“.) Tyto zákony zakotvily do samostatné působnosti územních samosprávných celků schvalování **programů rozvoje** obce (městské části hl. m. Prahy/kraje¹). V praxi byly a jsou nespecializované, tj. komplexní programy rozvoje často zpracovávány pod názvem strategický plán a způsob jejich přípravy a schvalování se liší případ od případu co do míry zapojení orgánů obce, občanské a odborné veřejnosti.

Pro obce a pražské městské části je pravomoc zastupitelstev schvalovat program rozvoje podle ZoO a ZoP jen obecně a neurčitě formulovaná. Pod tímto pojmem je možné si představit schvalování jakéhokoli programového dokumentu, přičemž z dikce zákona nevy-

¹Zákon uvádí pro rozvojové dokumenty krajů komplikovanější název „program rozvoje územního obvodu kraje“, v dalším textu se jednotně přidržíme zkráceného označení program rozvoje kraje.



shrnutí

právní pozadí

plývá jednoznačně, že by schvalování těchto programů bylo povinností, ani že by zpracování programů muselo být dále právně upřesněno.

Oproti tomu pro kraje a hl. m. Prahu příslušná ustanovení ZoK a ZoP naznačují, že by mohlo jít o povinnou agendu krajských zastupitelstev – odkazují totiž na zvláštní právní předpisy, podle kterých se mají programy rozvoje schvalovat². Až doposud byl jediným zvláštním zákonem, upravujícím institut programu rozvoje kraje, zákon 248/2000 Sb. o regionální podpoře (ZoRP). Hlavní význam programů rozvoje kraje podle tohoto zákona je v jejich návaznosti na krajskou dotační politiku³. Krajům je zákonem ve vztahu k rozvojové problematice stanovena i koordinační úloha, obcím naopak povinnost s krajem na přípravě a realizaci krajského programu rozvoje spolupracovat⁴.

V březnu 2006 došlo po mnoha letech příprav k přijetí zákona 108/2006 Sb. o sociálních službách (ZoSS, účinný od 1. 1. 2007), který zavádí a procesně i obsahově definuje nový pojem **střednědobý plán rozvoje sociálních služeb** na úrovni obcí i krajů⁵. ZoSS dává obcím **možnost** zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb, které jsou v zákoně vyjmenovány, a průlomově⁶ zakotvuje povinnost takovýto plán (přistoupí-li obec k jeho zpracování) sestavovat „*ve spolupráci s krajem, poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým jsou poskytovány sociální služby*“. Krajům ZoSS **ukládá** zpracovat střednědobé plány, a následně jejich plnění sledovat a vyhodnocovat *ve spolupráci s obcemi, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou služby poskytovány*. Společně obcím i krajům ZoSS dále ukládá „*zjišťovat potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území*“.⁷

Tento postup, předepsaný v ZoSS pro zpracování střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb, se v manažerských teoriích správy věcí veřejných někdy nazývá **komunitním plánováním**, a spolupráce územních samosprávných celků jako „**zadavatelů** sociálních služeb“ s jejich **poskytovateli** a osobami, kterým jsou poskytovány – **uživateli** služeb se označuje jako „**triáda** komunitního plánování“.

I když to není v žádném dalším právním předpisu upraveno, schéma triády vždy mohlo být (a někdy také reálně bývá) obcemi a kraji uplatňováno i při přípravě komplexnějších programových dokumentů sociálně ekonomického rozvoje – strategických plánů a pod., kde je územní samospráva z titulu svých obecných zákonných povinností („*Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů ...*“, „*Kraj v samostatné působnosti pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o komplexní územní rozvoj, zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociálních péče a pro uspokojování potřeb svých občanů ...*“⁸) opět v roli „zadavatele“. V postavení poskytovatelů pak mohou působit jakékoli subjekty, podílející se svými aktivitami na místním sociálně ekonomickém rozvoji (obce/kraje samy nebo jimi zřizované organizace, zaměstnavatelé, odvětvová státní správa, profesní sdružení a komory, různé nevládní organizace atd.), a uživateli jsou v nejobecnější rovině všichni občané – princip triády nicméně zůstává zachován.

²Srovnej §84 odst. 2 písm. a) zák. 128/2000 Sb., §18 odst. 1 písm. b) zák. 131/2000 Sb., §35 odst. 2 písm. d) zák. 129/2000 Sb., §59 odst. 2 písm. d) zák. 131/2000 Sb.

³Viz §10 zák. 248/2000 Sb.

⁴Srovnej §35 odst. 2 písm. d) zák. 129/2000Sb., §14 odst. 1 zák. 248/2000 Sb.

⁵Srovnej §3 odst. h) zák. 108/2006 Sb.

⁶Doposud byly procedurální postupy veřejného projednávání programových dokumentů samospráv právními předpisy upravovány pouze v případě územního plánování podle stavebního zákona

⁷Srov. §§94 odst.a), d), 95 odst. a), d), e) zák. 108/2006 Sb. Pokud jde o hl.m.Prahu, vykonávají podle §16 odst. 2 a §31 odst. 1, 2 zák. 131/2000 Sb. působností krajů a obcí, stanovené zvláštním zákonem, primární orgány hl.m.Prahy. Střednědobé plány rozvoje sociálních služeb pražských městských částí, na rozdíl od obecných programů rozvoje, řešeny nejsou. K problematice městských částí viz dále kapitola o právní subjektivitě.

⁸Srov. §35 odst. 1 zák. 128/2000 Sb., §14 odst. 2 zák. 129/2000 Sb.

Ve veřejné správě i mezi nevládními organizacemi, které se zabývají sociální péčí, lze nyní pozorovat interpretační trend, ztotožňující komunitní plánování jako takové s přípravou střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb podle ZoSS. To však je nebezpečně zužující výklad. Ve skutečnosti jde o to, že ZoSS pouze spojil a upřesnil obsahový a procedurální aspekt rozvojového plánování pro konkrétní oblast poskytování sociálních služeb. V samosprávné oblasti lze (a z hlediska legitimacy výsledku a efektivnosti následné realizace je i žádoucí) **komunitním způsobem zpracovávat jakékoli rozvojové programy ve veřejném zájmu.**

Vzájemné vztahy střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb podle ZoSS a obecných programů rozvoje obcí a krajů podle ZoO, ZoP, ZoK, ZoRP existují přinejmenším už proto, že ZoRP výslovně označuje rozvoj sociálních služeb za jednu z oblastí regionální podpory⁹, a nejsou z právního i metodického hlediska bez významu, jak ukážeme v následujících odstavcích.

1.2 Komunitní plánování na úrovni obce

Obsah a formu úkonů, učiněných obcí v samostatné působnosti, je třeba vykládat z pozice plnění základních povinností obcí na jedné straně a s přihlédnutím k volnosti volby samosprávných prostředků všude tam, kde je zákon závazně nestanoví, na straně druhé. ZoO obcím ukládá pečovat „*v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek (mj.) pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů*“¹⁰. Protože sociální služby jsou jednou ze součástí sociální péče, kterou je obec povinna rozvíjet, měly by se obce tak jako tak jejich problematikou vždy zabývat. Do přijetí ZoSS však nebylo žádným právním předpisem upraveno, jaké manažerské nástroje k tomu obec zvolí.

Dokumenty, které mají charakter plánu rozvoje sociálních služeb, mohly být už od počátku 90. let (a asi také ledaskde byly a jsou) obcemi zpracovávány buď jako součást širších programů rozvoje obcí, nebo samostatně. Doposud se tak děje různými způsoby – počínaje zpracováním najatou specializovanou organizací a konče přímým angažováním volných představitelů a veřejnou rozpravou (i když druhý případ je asi méně častý). V některých obcích byly již v 90. letech zpracovávány komunitní plány, které nesly všechny obsahové a procedurální rysy uzákoněné nyní v ZoSS.

Ostatně i za účinnosti ZoSS obcím nic nebrání zajišťovat zpracování specializovaných plánů rozvoje sociálních služeb třeba jen pouze najatými odborníky, s naprostým vynecháním poskytovatelů a příjemců. Mohou tak vzniknout nepochybně více či méně užitečné dokumenty, **nebude se ovšem jednat o střednědobé plány rozvoje sociálních služeb** ve smyslu ZoSS.

Nabízí se otázka, jaký má vůbec smysl rozlišovat mezi obecným programem rozvoje sociální péče, zpracovaným a schváleným obcí na základě obecných zákonů o územní veřejné správě (ať už samostatně, nebo v rámci širšího programového dokumentu), a střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb, zpracovaných postupem komunitního plánování, jak je nyní předepsáno v ZoSS. Odpověď je třeba hledat ve vztahu mezi plánováním sociálních služeb obcí a krajů, a v souvisejících způsobech financování sociálních služeb ze státního rozpočtu. Podstatná, z hlediska obcí dokonce asi jedna z nejdůležitějších je okolnost, že ZoSS výslovně předpokládá možnost financovat samotné zpracování střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb dotacemi ze státního rozpočtu a že se na tomto fi-

⁹Viz §3 odst. h) zák. 248/2000Sb.

¹⁰Viz §35 odst. 2 zák.128/2000 Sb.



KP na úrovni obce



KP na úrovni kraje

nancování mohou podílet také programy financované ze Strukturálních fondů Evropské Unie¹¹, kdežto u obecných programů rozvoje taková možnost uzákoněna není a záleží na tom, jak budou formulovány regionální operační programy a operační program rozvoje lidských zdrojů, zpracované pro čerpání strukturálních fondů.

1.3 Komunitní plánování na úrovni kraje

Zatímco v případě obcí je vztah mezi obecným programem rozvoje obce a střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb velmi volný a zpracování a schvalování těchto dokumentů víceméně dobrovolné, u krajů je tomu jinak.

Obdobně jako obce, i kraje mohou v samostatné působnosti zpracovávat své programy rozvoje. Jak ale již bylo uvedeno, **krajské programy rozvoje jsou vázány na upřesnění ve zvláštních zákonech**. Podstatný je zde především ZoRP. Podle něj „*Program rozvoje územního obvodu kraje obsahuje zejména*

- a) *analýzu hospodářského a sociálního rozvoje územního obvodu kraje, charakteristiku slabých a silných stránek jeho jednotlivých částí a hlavní směry rozvoje,*
- b) *vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podporovat s ohledem na vyvážený rozvoj kraje, spolu s uvedením oblastí, na něž má být podpora zaměřena včetně navrhovaných opatření,*
- c) *úkoly a priority v rozmístění a rozvoji občanské vybavenosti, infrastruktury, životního prostředí, sociální politiky, vzdělávání a dalších odvětví v jeho samostatné působnosti.*“¹²

I když by se ze znění bodu c) zdálo, že program rozvoje kraje podle ZoRP může být v části věnované sociální péči totožný s plánem rozvoje sociálních služeb, zpracovaným podle ZoSS, je zde zásadní rozdíl v postavení těchto dokumentů, pokud jde o jejich poslání a návaznosti. Zatímco program rozvoje kraje slouží jako **nástroj samosprávné dotační politiky kraje** vůči obcím a dalším subjektům, působícím na území kraje, tedy jako podklad pro **poskytování příspěvků z rozpočtu kraje v rámci jeho samostatné působnosti**, funkce střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje je zcela odlišná.

ZoSS výslovně stanoví, že střednědobý plán rozvoje sociálních služeb kraje je povinným **podkladem pro předložení žádosti kraje o státní dotaci na poskytování sociálních služeb, kterou pak kraj v přenesené působnosti, tedy jménem státu, přerozděluje poskytovatelům** těchto služeb¹³. Je tedy třeba ZoSS považovat za zvláštní zákon, řešící ve vztahu ke krajům jinou problematiku, než ZoRP, a povinnost zpracovat vedle programu rozvoje kraje také střednědobý plán rozvoje sociálních služeb kraje „komunitní“ metodikou má zásadní význam.

To samozřejmě nic nemění na tom, že v rámci obecného programu rozvoje kraje by měla být věnována samostatná kapitola dalším otázkám poskytování sociálních služeb a jejich finanční podpoře z rozpočtu kraje – ostatně i ZoSS s takovým doplňkovým financováním počítá¹⁴. Zřejmě nic nebrání ani tomu, aby se zejména analytické výstupy střednědobého plánu podle ZoSS staly součástí sociální kapitoly obecného rozvojového programu, a z hlediska efektivity vynaloženého úsilí to bude výhodné.

¹¹Viz §104 odst. 3 písm. b), d) zák. 108/2006 Sb.

¹²Viz §9 zák. 248/2000 Sb.

¹³Viz §101, odst. 3, 4 zák. 108/2006 Sb.

¹⁴Viz §105 zák. 108/2006 Sb.



1.4 Vztah mezi střednědobým plánováním rozvoje sociálních služeb v obcích a krajích

Přímý vztah mezi střednědobými plány rozvoje sociálních služeb obcí a krajů ZoSS nezákládá. Nebylo by to ani logické, vzhledem k tomu, že v případě obcí není plánování sociálních služeb povinností a nelze tedy zaručit, že k němu vůbec dojde. Z ustanovení ZoSS týkajících se finanční problematiky nicméně vyplývá, že taková vazba v případě, že obce budou sociální služby plánovat, velmi pravděpodobně vznikne.

Spojujícím článkem tu je právě komunitní přístup k plánování, kterým ze zákona mají být střednědobé plány rozvoje sociálních služeb na obou úrovních zpracovány. I když zpracování střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb není v obcích povinné, jeví se logické, že má-li být krajský střednědobý plán opřený o věrohodné *zjišťování potřeb a nalezení způsobu jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů*, jak ukládá zákon¹⁵, pak by se měl v maximální míře opírat o plánování provedené v úplné triádě na úrovni obcí, jinými slovy že by střednědobé plány obcí měly být hlavním a pokud možno závazným východiskem pro plánování v kraji. Kraj je tak či onak povinen při svém střednědobém plánování rozvoje sociálních služeb s obcemi na svém území spolupracovat. Tato spolupráce bude mít za všech okolností především formu shromažďování dílčích podkladů, poskytnutých obcemi, jejich sumarizaci a politické projednání výsledku. Čím více obcí zpracuje své střednědobé plány, resp. čím větší množství obyvatel kraje bude v těchto plánech vzato v úvahu, tím je pravděpodobnější, že plány obcí mohou orgány krajů s výhodou využít ke zpracování **realistických** krajských střednědobých plánů, a v důsledku pak že státní dotace budou krajem přerozdělovány opravdu v souladu se zodpovědně zjištěnými potřebami.

Zpracování střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb metodikou komunitního plánování bude proto pochopitelně důležité zejména ve větších městech, kde plánovací podklady zahrnou větší počet obyvatel a budou komplexněji pokrývat sociální problematiku. Individuální komunitní plánování v malých obcích se mnohdy může minout účinkem – zejména přítomnost poskytovatelů a jejich zapojení do procesu tu může i zcela chybět. Z tohoto pohledu je možno považovat za dílčí nedostatek ZoSS, že neodráží a neupřesňuje možnost obcí se pro tento účel sdružovat, zejména vytvářet pro plnění úkolů v oblasti sociální péče veřejnoprávní svazky obcí¹⁶. Fakticky se ale nejedná o legislativní chybu, a případné upřesnění ZoSS v tomto směru by mělo smysl pouze návodný. ZoSS totiž této formě spolupráce obcí nijak nebrání a zpracování společného střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb svazkem obcí je pouze a výhradně záležitostí samosprávného rozhodnutí obcí ve svazku sdružených. Nelze ostatně vyloučit ani jiné formy spolupráce obcí a dalších subjektů podle předpisů občanského práva¹⁷, což může být za určitých okolností podstatně flexibilnější postup, než uzavírání veřejnoprávní smlouvy k ustavení svazku obcí, svázaného složitými rozhodovacími mechanismy a účetními a rozpočtovými povinnostmi.

Pro další rozbor právních vztahů je třeba prozkoumat otázku, kdo všechno je, nebo by měl být účastníkem nebo aspoň spolupracujícím subjektem jak v plánování rozvoje sociálních služeb ve smyslu ZoSS, tak při programování rozvoje sociální sféry v širším smyslu vymezeném obecnými zákony pro územní veřejnou správu, a jaké je postavení těchto subjektů v triádě.

¹⁵Viz §3ods. h) zák. 108/2006 Sb.

¹⁶Viz §§49, 50 odst. 1 písm. a) zák. 128/2000 Sb.

¹⁷Zájmové sdružení právnických osob podle §20f a násl., smlouva o sdružení podle §§829 a násl. zák. 40/1964 Sb.

¹⁸Viz §§49 a násl. zák. 128/2000 Sb., §§159 a násl. zák. 500/2004 Sb., §1 odst. 2 a další zák. 250/2000 Sb.



2. ÚČASTNÍCI KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ V OBLASTI SOCIÁLNÍ PÉČE

Shrnutí

Do triády komunitního plánování: zadavatelé – poskytovatelé – uživatelé sociálních služeb je vhodné zapojit co nejširší okruh účastníků.

I když jsou sociální služby primárně financovány státem, funkci zadavatelů služeb plní obce a kraje. V triádě by je měly zastupovat jak jejich politické representace, ze zákona zodpovědné za vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče, tak jejich úřady, vykonávající v oblasti sociální péče přenesenou státní správu. Na straně zadavatelů by se ale plánování měly účastnit i další věcně příslušné státní a regionální úřady – úřady práce, orgány regionální soudržnosti, územní pracoviště MPSV. Obce a kraje jsou nicméně mezi zadavateli sociálních služeb ve zvláštním postavení, protože jsou jak podle ZoSS, tak podle obecných zákonů pro územní veřejnou správu pořizovatelem komunitního plánu.

V postavení poskytovatelů budou jak tradiční dotovaná zařízení sociální péče, tak poskytovatelé ze sféry neziskových organizací a podnikatelské subjekty, které budou pro poskytování služeb zaregistrovány u krajského úřadu. Pro komplexnější komunitní plány je nutno za poskytovatele považovat i zaměstnavatele, kteří mají vůči postiženým osobám řadu povinností.

S účinností ZoSS se výrazně změní ekonomické podmínky poskytování sociálních služeb. V sociálních službách vznikne oblastí zřetelně tržní prostředí. Uživatelé, kteří si budou mnohdy zajišťovat poskytování sociálních služeb sami a hradit je ze státních příspěvků, jejichž jsou přímými příjemci, se stávají významným účastníkem plánování, protože svým osobním rozhodováním mohou ovlivnit jeho výsledek.

Zapojení uživatelů, i poskytovatelů do procesu komunitního plánování bude zejména ve větších územních celcích organizačně náročné. Proto se v krajích uplatňuje „zastupitelský“ princip, který ale bude vhodné použít i ve větších obcích. Výběr zástupců je třeba podřídit místním podmínkám.

Vymezení rolí účastníků komunitního plánování v tzv. triádě není striktní. Zúčastněné subjekty ve skutečnosti často působí ve více rolích – obce jsou především zadavatelé, ale některé jsou zároveň i poskytovateli, někteří uživatelé sociálních služeb se po přijetí ZoSS dostávají i do postavení zadavatelů, zákonní zástupci nesvéprávných uživatelů jsou zároveň často poskytovateli a pod. Triáda je proto především otevřeným prostředím ke komunikaci a pro hledání společných východisek a řešení, nikoli rigidní organizační strukturou. Protože je komunitní plánování manažersky náročný proces, je nutno počítat s tím, že účastníci nebudou mít vlastní personální kapacity na jeho řízení. Na zpracování plánu se budou pravděpodobně podílet další subjekty, najaté pořizovatelem k zajištění organizačních a koordinačních úkolů, ke zpracování analýz a pod. Jejich účast bude podmíněna vznikem řady civilněprávních vztahů, jejichž charakter a obsah se budou případ od případu lišit podle místních podmínek.

2.1 Vymezení účastníků komunitního plánování

Všeobecně se po přijetí ZoSS má za to, že triádu komunitního plánování rozvoje sociálních služeb by měli tvořit

- obce/kraje jako **zadavatelé**



- **poskytovatelé** sociálních služeb, registrovaní podle ZoSS¹⁹
- **uživatelé** sociálních služeb, zajišťovaných poskytovateli na základě zadání

Z právního pohledu by se mělo jednat o plánování trojstranného vztahu, ve kterém zadavatelé mají závazek vůči uživatelům poskytovat jim určité služby a plní ho prostřednictvím poskytovatelů. Ti při tomto plnění jednájí vlastním jménem a na vlastní účet a náklady na služby jsou jim zadavatelem refundovány, tedy jakási obdoba kombinace příkazní smlouvy a poukázky podle OZ²⁰. Domyslíme-li ale právní postavení a funkce jednotlivých účastníků triády v procesu plánování a poskytování sociálních služeb nebo dokonce sociální péče v širším smyslu, zjistíme, že schéma je složitější a barvitější. Pro analýzu právních vztahů je důležité i to, že vedle vlastních účastníků triády komunitního plánování se procesem budou účastnit i **další subjekty v servisní roli**.

2.2 K pojmu zadavatel

V oblasti sociálních služeb právní předpisy zatím ani po přijetí ZoSS pojem zadavatel neupravují. Je však zřejmé, že právě v návaznosti na tento zákon bude význam pojmu zadavatel v oblasti plánování sociálních služeb poněkud jiný, než jsme doposud zvyklí ze souěžního práva a z jiných odvětví veřejné správy.

Obecně se pojem zadavatel v českém právním řádu vyskytuje v řadě zákonů, téměř vždy ve významu zájemce o nějakou dodávku, kterou jako zadavatel financuje a stanovuje pro ni podmínky. Nejtypičtějšími zadavateli jsou v tomto směru zadavatelé veřejných zakázek. Smysl veřejné zakázky by měl spočívat v tom, že zadavatel, který pořizuje dodávku ve veřejném zájmu a financuje ji z veřejných prostředků, postupuje tak, aby veřejný zájem byl naplněn co možno nejefektivněji.

ZoSS ale upravil režim financování sociálních služeb tak, že jejich poskytování je dotováno ze státního rozpočtu, a to jednak přímými dotacemi poskytovatelům, jednak poskytováním příspěvku na péči, vyplácených přímo poměrně velké skupině příjemců služeb²¹. Dotování poskytovatelů z obecního nebo krajského rozpočtu je z pohledu zákona dáno jen jako možnost, nikoli jako povinnost.

Územní samosprávné celky tedy jsou v postavení zadavatele v triádě především kvůli své zákonné pravomoci **zpracovat střednědobé plány rozvoje sociálních služeb**, které by se měly stát **východiskem** pro státní financování a související výkon státní správy, nikoli proto, že by nějaké zákonem definované služby bezprostředně povinně zadávaly, tzn. samy financovaly a stanovovaly pro ně podmínky. V původním smyslu pojmu je vlastně zadavatelem sociálních služeb spíše stát, než územní samosprávné celky, a proto by na straně zadavatelů neměl v triádě chybět, přesněji řečeno měly by se **komunitního plánování účastnit příslušné orgány státní správy**. Těmi jsou v prvé řadě podle ZoSS příslušné odbory **úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů**²², které vykonávají v dané oblasti státní správu v přenesené působnosti. Zejména při plánování rozvoje sociálních služeb v menších obcích a při utváření svazků obcí nebo jiných forem sdružení pro tento účel bude nanejvýš vhodné spolupracovat s příslušnou obcí s rozšířenou působností, jejíž úřad podle ZoSS bude v přenesené působnosti poskytování sociálních služeb koordinovat a plnit řadu souvisejících úkolů, například v oblasti sociálního poradenství a řešení krizových sociálních situací²³.

¹⁹Viz §§ 85 – 87 zák. 108/2006 Sb.

²⁰Viz §§535 a násl., 724 a násl. zák. 40/1964 Sb.

²¹Viz §§7 a násl., 101 a násl. zák. 108/2006 Sb.

²²Viz §§92,93 zák. 108/2006 Sb.

²³Viz §92 zák. 108/2006 Sb.



zadavatel

Pokud při plánování sociální péče překročíme rámec sociálních služeb definovaných v ZoSS a zahrneme sem například povinnosti veřejné správy, vyplývající pro péči o postižené z předpisů pracovního práva, nemůžeme se dále vyhnout ani zapojení příslušných **Úřadů práce a jejich poradních sborů a odborných pracovních skupin**, jsou-li ustaveny²⁴ (naopak, pokud ustaveny nejsou, mohou některé organizační struktury vytvořené pro komunitní plánování začít plnit jejich funkci), a zahrnout je mezi zadavatele.

S ohledem na možnost financovat některé činnosti v oblasti poskytování sociálních služeb z programů Evropských společenství²⁵ pak není od věci uvažovat i o spolupráci s Regionální radou příslušného regionu soudržnosti, jejím sekretariátem²⁶ a s územním pracovištěm MPSV.

Z hlediska jednoduchého získávání informací pro analytickou část procesu a získávání zpětné vazby při realizaci komunitního plánu je žádoucí do komunitního plánování zapojit i další správní úřady, které se sociální problematikou zprostředkovaně setkávají. Zejména jde o školské odbory krajských úřadů²⁷, územní pracoviště Správy sociálního zabezpečení a pod. Specifickým účastníkem (z právního hlediska) by se asi měly stát i významné zdravotní pojišťovny.

Dovedeno do důsledků, svého druhu zadavateli se po účinnosti ZoSS stane i nemalá skupina uživatelů sociálních služeb, v míře dané podílem služeb, poskytovaných jim na základě přímého smluvního vztahu mezi uživatelem a poskytovatelem. Tržní principy, které tak do oblasti sociální péče vstupují, vytvářejí pro komunitní plánování nový rámec a činí z uživatelů, donedávna pouze pasivních příjemců výsledků plánovacích procesů, rovnocenné partnery, schopné implementaci komunitního plánu v praxi významně ovlivnit. Pro zpracovatele komunitních plánů z toho vyplývá **nezbytnost přizpůsobit vzniku tržního prostředí v sektoru sociální péče metodiku** analytických prací, zapojit do konzultačních procesů ekonomické experty, seznámit se s problematikou marketingu a celkově se oprostit od direktivních paternalistických postojů, ke kterým celá oblast sociální péče a dlouhodobá tradice jejího dominantně veřejnoprávního poskytování v ČR principiálně svádí.

Pro úplnost je na místě zmínit ještě jiný pohled na pojem zadavatel, který se při zpracování plánu rozvoje sociálních služeb nabízí. Doposud jsme na obec pohlíželi v kontextu s dalšími účastníky triády jako na zadavatele sociálních služeb. Při praktických aktivitách, souvisejících se zpracováním plánu či programu rozvoje sociálních služeb či sociální péče, bude vykonávána řada činností, které bude třeba zajišťovat dodavatelsky. Pak se samozřejmě obec/kraj ocitnou v postavení standardního zadavatele zakázky. V krajním, nikoli ale extrémním a v mnoha případech možná i nejfunkčnějším případě může obec zadat zajištění zpracování celého plánu nebo programu, resp. úplné řízení procesu komunitního plánování, externímu dodavateli. Aby zde nedocházelo k záměně mezi postavením zadavatele služeb v triádě a zadavatele komunitního plánu, můžeme o obci/kraji hovořit (analogicky pojmům z oblasti územního plánování) jako o pořizovateli komunitního plánu.

²⁴Viz §§2 odst. 1 písm. k), 7 odst. 4-5, 67 a násl. zák. 435/2004 Sb. O zaměstnanosti

²⁵Viz §104 odst. 3, 4 zák. 108/2006 Sb.

²⁶Viz §16 zák. 248/2000 Sb.

²⁷Viz §181 odst. 1 zák. 561/2004 Sb. – školský zákon: Kraj je povinen zajistit podmínky pro vzdělávání dětí, žáků a studentů se zdravotním postižením a zdravotním znevýhodněním ...



poskytovatel

2.3 K pojmu poskytovatel

Podle ZoSS není o vymezení pojmu poskytovatelé pochybnost – jde o subjekty, které byly jako poskytovatelé sociálních služeb **registrovány příslušným krajským úřadem a zákonem definované osoby, u kterých se registrace nevyžaduje**²⁸. Může jít jak o právnické, tak o fyzické osoby, a sociální služby bude nadále možno poskytovat jako činnost neziskovou i jako činnost podnikatelskou²⁹. Z toho vyplývá nutnost změnit přístup k ekonomickému posuzování vztahů mezi zadavateli, poskytovateli a uživateli, brát v úvahu otázky přípustnosti veřejné podpory³⁰, daňové aspekty³¹ apod.

Vedle toho³² ale jsou dalšími, rovnocennými **poskytovateli též stát**, jednající Ministerstvem práce a sociálních věcí, jež stále ještě zřizuje 5 zařízení sociálních služeb³³, a samotné **obce a kraje**, které budou i nadále poskytovat sociální služby v samostatné působnosti, i když po novele zákona o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, přijaté návazně na ZoSS³⁴, se předpokládáný rozsah sociálních služeb přímo poskytovaných obcemi podstatně zmenšil.

Obec a kraj tedy v triádě hrají roli jak zadavatelů, tak poskytovatelů. Jejich pozice poskytovatele při tom není marginální. Kromě toho, že územní samosprávný celek může poskytovat služby vlastními prostředky (např. svou organizační složkou, dříve rozpočtovou organizací), je i v nepřímém postavení poskytovatele, tj. subjektu, který je za poskytování služeb státem financován, též jako **zřizovatel příspěvkových organizací**, jež jsou sice samostatnými právnickými osobami, nicméně napojenými na rozpočet obce/kraje. a podléhajícími v podstatných věcech rozhodování a metodickému řízení ze strany samosprávných orgánů. Nalézt přiměřenou rovnováhu mezi poskytovateli, bezprostředně spojenými s rolí zadavatelů, a ostatními poskytovateli, z nichž mnozí se na „trhu“ se sociálními službami objeví nově, bude v procesu komunitního plánování jedním z nelehkých politických a organizačních úkolů následujících let.

V hl. m. Praze mohou ze zákona být zřizovateli i městské části, ve statutárních městech lze zřizovatelské pravomoci městským obvodům/městským částem svěřit statutem³⁵. Ve městech, které již svěřily městským obvodům nebo městským částem zřizovatelské pravomoci k některým sociálním zařízením, se tedy městské obvody/městské části zřejmě stanou účastníky komunitního plánování na straně poskytovatelů.

Jak již bylo naznačeno výše, za zvláštní poskytovatele určitých sociálních služeb (zejména v krizových situacích) je možno považovat též úřady obcí s rozšířenou působností a krajů, takže přísně vzato i tyto orgány přenesené státní správy jsou ve dvojediné roli zadavatelů a poskytovatelů. Spolupráce s krajskými úřady může být důležitá i proto, že rozhodují o povinné registraci poskytovatelů a mají k dispozici aktuální údaje o jejich počtu, územní působnosti a zaměření, o prováděných inspekcích atd.³⁶

²⁸Viz §§78, 83, 84 zák. 108/2006 Sb.

²⁹Pro úplnost je na místě dodat, že registrace podle ZoSS nahrazuje živnostenské oprávnění, jak vyplývá z novely §3 živnostenského zákona 455/1991 Sb., provedené v části 3 zák. 109/2006 Sb.

³⁰Zák. 215/2004 Sb.

³¹Např. tzv. služby sociální pomoci osvobozené od daně bez nároku na odpočet podle zákona 235/2004 Sb. o DPH (§51) byly novelou 109/2006 Sb. definovány jako sociální služby ve smyslu ZoSS, poskytované pouze veřejnoprávními subjekty nebo jinými právnickými osobami, které nebyly zřízeny nebo založeny za účelem podnikání.

³²Viz §6 zák. 108/2006 Sb.

³³ÚSP pro dospělé smysl. postižené Brno-Chrlice, ÚSP pro dospělé těl.postižené Hrabyně, ÚSP pro mládež ment.postiženou Tlakov, ÚSP pro mládež těl. postiženou Zbůch, ÚSP pro mládež těl.postiženou Brno Kociánka.

³⁴Zák. 114/1988 Sb. byl v souvislosti se ZoSS významně novelizován v části 2 zákona 109/2006 Sb.

³⁵Viz §18 odst. 1 písm. c) zák. 131/2000 Sb.), §130 odst. i) zák. 128/2000 Sb.

³⁶Registr poskytovatelů vedený krajským úřadem a softwarově spravovaný MPSV je sice veřejný – viz §87 odst. 2 zák. 108/2006 Sb., ale zanesení údajů do registru může nějakou dobu trvat a v případě potřeby kraj může mít k dispozici aktuálnější data, než budou ta veřejně dostupná



uživatel

Presáhne-li rámec střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb do širší oblasti komunitního plánování rozvoje sociální péče, objevuje se další významná skupina poskytovatelů zvláštního druhu služeb, zaměřených na rovné postavení uživatelů sociální péče na trhu práce, a to jsou **zaměstnavatelé**. Zákon o zaměstnanosti (ZoZ) upravuje podrobně režim zaměstnávání osob se zdravotním postižením a způsob kompenzací zvláštních služeb, které zaměstnavatelé v této souvislosti musí postiženým zaměstnancům poskytovat, z rozpočtů aktivní politiky zaměstnanosti, spravovaných úřady práce³⁷. Tak, jako jsme dovodili potřebnost zapojit úřady práce do triády na straně zadavatelů, je třeba v procesu komunitního plánování širšího okruhu sociální péče respektovat i poskytovatelskou funkci zaměstnavatelů.

2.4 K pojmu uživatel

Z pohledu ZoSS je potenciálním uživatelem sociálních služeb jakákoli osoba, přinejmenším pokud jde o služby základního sociálního poradenství³⁸. Takovéto vymezení pojmu uživatel je ovšem pro praktické manažerské řízení komunitního plánování těžko použitelné, i když zjišťování potřeby základního sociálního poradenství statistickými metodami veřejného průzkumu by asi nemělo být v plánovacím procesu opominuto.

Pro bližší vymezení okruhu osob, které se mohou stát reálnými uživateli sociálních služeb, je třeba se opřít o vymezení některých pojmů, provedené v úvodních ustanoveních ZoSS. Podle nich jde o **osoby sociálně vyloučené nebo ohrožené sociálním vyloučením v důsledku nepříznivé sociální situace a osoby postižené zdravotně natolik, že je postižení činí nebo může činit závislé na pomoci jiné osoby**³⁹. Zvláštní skupinou uživatelů pak se stávají zdravotně postižené osoby, u nichž je kvalifikovaně zjištěn takový stupeň závislosti na pomoc jiné fyzické osoby při péči o sebe a zajištění soběstačnosti, opravňující postiženého k nároku na státní příspěvek na péči⁴⁰.

Problém s požadavkem spolupráce uživatelů na procesu komunitního plánování nastává u skupiny uživatelů, kteří potřebují sociální služby nejvíce, protože jejich stupeň závislosti jim znemožňuje normální život a tedy také osobní spolupráci na procesu komunitního plánování. To se bude týkat zejména dětských uživatelů a uživatelů s vysokým stupněm postižení. Do účasti na triádě by proto měli být zapojeni také zákonní zástupci nebo osoby, jimž bylo postižené dítě svěřeno do péče rozhodnutím státního orgánu. Tyto osoby, které jsou příjemci příspěvku na péči místo oprávněného postiženého⁴¹, ale budou často vystupovat zároveň jako zadavatelé nebo fiktivní poskytovatelé péče⁴². Obdobně tomu může být i u tzv. zvláštních příjemců příspěvku, jež ustanoví obecní řad obce s rozšířenou působností oprávněným příjemcům, kteří příspěvek nemohou přijímat nebo jej nevyužívají k zajištění potřebné pomoci⁴³.

U dospělých postižených, kteří nejsou schopni samostatně jednat, probíhá řízení o příspěvku z úřední moci⁴⁴. Vlastní poskytování služeb, nakupovaných za tento příspěvek na základě smluvního vztahu s poskytovatelem, je zajištěno zákonným zastoupením, kdy podle ZoSS za uživatele uzavírá smlouvu úřad obce s rozšířenou působností⁴⁵. K mnoha již uvedeným důvodům, proč by úřad obce s rozšířenou působností neměl být při ustavení místní triády opominut, tak přibývá další – tento úřad jedná i na straně uživatelů.

³⁷Viz §§73 a násl. zák. 435/2004 Sb.

³⁸Viz §2 odst. 1 zák. 108/2006 Sb.

³⁹Viz §3 odst. e), f) zák. 108/2006 Sb.

⁴⁰Viz §§7 a násl. zák. 108/2006 Sb.

⁴¹Viz § 19 odst. 2 zák.108/2006 Sb.

⁴²Viz §83 zák. 108/2006 Sb.

⁴³Viz §20 odst. 1 – 4 zák. 108/2006 Sb.

⁴⁴Viz §23 odst. 1 zák. 108/2006 Sb.

⁴⁵Viz §91 odst.6 zák. 108/2006 Sb.

Hodí se ještě doplnit, že spolupráce s úřady obcí s rozšířenou působností při komunitním plánování rozvoje sociálních služeb bude neocenitelná i díky tomu, že tyto úřady budou mít díky evidenci svých rozhodnutí o poskytování příspěvků na služby úplné statisticky využitelné údaje o počtu postižených uživatelů a charakteru jejich postižení.

Vhodnost zapojení úřadů práce, odůvodněnou výše, podporuje i okolnost, že jsou to právě tyto úřady, které v rámci řízení o příspěvku spolupracují na sociálním šetření vedoucí k posouzení stupně závislosti příjemce příspěvku⁴⁶. Obdobně, pokud jde o plánování sociální péče v širším smyslu, budou důležité též statistické údaje, evidované úřady práce o zdravotně postižených, kterým jsou poskytovány služby podle ZoZ⁴⁷.

2.5 Účast poskytovatelů a uživatelů v triádě

Obce, pokud se rozhodnou zpracovat svůj střednědobý plán rozvoje sociálních služeb podle ZoSS, tak musí činit ve spolupráci s **krajem, s poskytovateli služeb na jejím území a za účasti jejich příjemců**. Obdobně kraj je povinen zpracovat svůj střednědobý plán ve spolupráci s **obcemi, se zástupci poskytovatelů a se zástupci příjemců**⁴⁸. Nejde o zcela zrcadlová ustanovení, a má to své praktické důvody. Už zajistit organizačně spolupráci všech poskytovatelů na plánování sociálních služeb ve větší obci bude velmi obtížné, o spolupráci uživatelů nemluvě. S uzákoněním poskytování státních příspěvků příjemcům pomoci a s otevřením možnosti využívat sociální služby za úhradu na základě smluvního vztahu, uzavíraného přímo mezi příjemcem příspěvku – uživatelem služby a jejím poskytovatelem, počet poskytovatelů pravděpodobně vzroste a stane se proměnlivým z důvodu působení nabídky a poptávky. Na území kraje by pak zapojení všech poskytovatelů a uživatelů z těchto důvodů bylo prakticky nerealizovatelné. Proto byl pro naplnění principu triády **na úrovni kraje zákonem předurčen „zastupitelský“ režim**. Velmi pravděpodobně bude ale účast poskytovatelů a uživatelů v triádě zredukována na **skupiny zástupců i ve větších městech**.

Je třeba se připravit na to, že faktické uplatnění tohoto principu zřejmě ještě bude předmětem nejednoduchých procedurálních pokusů a debat o legitimitě a reprezentativnosti přizvaných zástupců. Situaci může usnadnit, pokud se podaří vybrat a legitimovat způsobilé a reprezentativní zástupce přímo uživatelům, příp. i individuálním poskytovatelům. Tutto úlohu často mohou plnit například zájmová občanská sdružení. Přílišná institucionalizace ale většinou vede k tomu, že se diskusní prostředí triády začne uzavírat ostatním, „neorganizovaným“ účastníkům. Tomu by se manažeři plánovacího procesu měli snažit zabránit a zadavatel by stálou publicitou průběhu zpracování komunitního plánu a veřejnými konzultačními procesy měl udržovat triádu jako pluralitní a otevřený diskusní prostor.

2.6 Další osoby, zúčastněné v procesu komunitního plánování

Doposud jsme se zabývali pouze účastníky komunitního plánování ve smyslu metodického východiska, podpořeného ZoSS. Zmínili jsme ale, že komunitní plánování je pojmem z teorie managementu sociálních služeb a je třeba zdůraznit, že kvalitní řízení plánovacího procesu je náročným manažerským úkolem, k jehož zvládnutí mnoho pořizovatelů nebude mít vlastní personální kapacitu. Dá se předpokládat, že řadu činností organizačního a koordinačního charakteru, sběru dat, zpracování analýz a pod. budou pro obce a kraje **efektivněji zajišťovat specializovaní dodavatelé**. Právě mezi nimi a územními samosprávnými celky jako pořizovateli komunitních plánů vznikne podstatná část právních vztahů rozebíraných v této metodice.

⁴⁶Viz §25 zák. 108/2006 Sb.

⁴⁷Viz §68 zák. 435/2004 Sb.

⁴⁸Srov. §§ 94 odst. d) a 95 odst. d) zák. 108/2006 Sb.



účast v triádě



další osoby



3. PRÁVNÍ POSTAVENÍ A PRÁVNÍ JEDNÁNÍ ÚČASTNÍKŮ KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Shrnutí

Ač jde o záležitost veřejného zájmu, proces pořizování komunitního plánu se odehrává převážně v soukromoprávní oblasti. Účastní se ho však různé typy subjektů, z nichž některé (správní úřady) vůbec nemají soukromoprávní subjektivitu a tedy ani způsobilost k právním úkonům jako je uzavírání smluv vlastním jménem a pod. Vztahy mezi účastníky komunitního plánování proto nebudou mít vždy právní charakter, ale půjde v některých případech spíše o vztahy politické. Oproti tomu ryze soukromoprávního charakteru budou vždy vztahy mezi pořizovatelem plánu a externími subjekty, zajišťujícími dodavatelsky manažerský servis a zpracování plánovacích podkladů.

Právní jednání některých účastníků procesu – právnických osob (zejména územních samospráv) je zákony regulováno tak, že před uskutečněním právního úkonu musí proběhnout předepsané vnitřní procedury. Jejich nedodržení může mít následky, v některých krajních případech právní úkon, kterému tyto procedury nepředcházely, může být prohlášen za neplatný.

Zvláštní postavení mezi účastníky mají úřady obcí a krajů, které mohou být do procesu zapojeny ve dvojí úloze. Jednak mohou plnit servisní služby pro orgány územních samospráv, jednak vystupovat jako správní úřady. Ať už je jejich funkce jakákoli, jejich efektivní účasti v plánovacím procesu napomůže skutečnost, že pracovníci těchto řadů jsou v pracovněprávním vztahu k územním samosprávným celkům a úkoly související s komunitním plánováním je jim možno zařadit do pracovní náplně.

Úloha městských obvodů/městských částí v jakémkoli rozvojovém plánování územně členěných měst by měla být podle zákona o obcích upravena statutem. ZoSS zapojení městských obvodů/městských částí do zpracování střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb neřeší a pokud střednědobý plán není zpracováván jako součást programu rozvoje města a pokud město svěřením působností podle ZoSS ve statutu neupraví z vlastní iniciativy, není zapojení městských obvodů/městských částí do plánovacího procesu z právního hlediska nezbytné. Nic však nebrání tomu, aby byly do plánovacího procesu přizvány na základě politických dohod, a přinejmenším by bylo vhodné s nimi výsledný plán projednat. Je třeba mít na zřeteli, že ve statutárních městech nemají městské obvody/městské části právní subjektivitu, zatímco městské části hlavního města Prahy ji mají.

3.1 Právní subjektivita

Otázky právní subjektivity jsou v právní teorii a správní vědě považovány za jedny z nejkomplikovanějších a v tomto textu rozhodně není prostor pro jejich řešení. Některá fakta je však nutno připomenout, protože se promítají do problematiky právních vztahů při komunitním plánování vzniklých a jejich opominutí by mohlo mít za následek vážné procesní komplikace a v důsledcích způsobit neplatnost některých učiněných úkonů nebo rozhodnutí.

Rozlišují se **subjekty soukromého práva** a **subjekty práva veřejného** (někdy se též říká výstižně **vrchnostenského**). Základním rysem existence právní subjektivity je okolnost, že subjekty jednají a je s nimi jednáno pod jejich jménem. O právních subjektech se mluví též jako o osobách.

Právní subjektivitou v soukromém právu se rozumí způsobilost k právům a povinnostem, a je nutno ji odlišit od způsobilosti k právním úkonům a k účastenství v práv-



ních vztazích, a od **právní odpovědnosti a způsobilosti k povinnosti nést sankci**, o kterých bude pojednáno později, a také od **způsobilosti být účastníkem řízení před soudem a procesní způsobilosti**, které se našeho tématu příliš nedotýkají. Právní subjektivita je podmínkou ke způsobilosti učinit právní úkon, opačně to ale neplatí.

Osoby soukromého práva jsou způsobilé například vlastnit majetek a mohou být za určitých okolností s tímto majetkem zákonem povinovány určitým způsobem nakládat, ale pokud je zákon nesvazuje konkrétními pravidly v konkrétních právních situacích, jsou jejich práva neomezená a garantovaná Ústavou a Listinou základních práv a svobod.

Soukromoprávní subjekty jsou fyzické osoby a právnické osoby⁵⁰. Subjektivita fyzických osob vzniká vždy narozením a zaniká úmrtím, bez ohledu na případná omezení způsobilosti k právním úkonům. Právnické osoby vznikají zřízením (tj. rozhodnutím státu nebo územního samosprávného celku⁵¹), založením (tj. soukromoprávním projevem vůle jiných osob⁵²), nebo přímo ze zákona⁵³. Právní subjektivita zřízených právnických osob vzniká dnem, který je v rozhodnutí o zřízení uveden, u založených právnických osob až registrací nebo zápisem do rejstříku (bez ohledu na to, kdy došlo k jejich založení), v některých případech automaticky nabytím účinnosti určitého zákona. Obdobně subjektivita právnických osob zaniká rozhodnutím zřizovatele, výmazem z rejstříku nebo zákonem.

Subjekty veřejného (vrchnostenského) práva jsou způsobilé, tj. **mají pravomoc, rozhodovat** za v zákoně přesně vymezených podmínek **o právech a povinnostech soukromých subjektů** a za určitých okolností jsou tak i povinny konat, ale nesmí tento (rovněž zákonem vymezený) rozsah svých práv a povinností překročit. V některých případech jde zároveň o subjekty soukromého práva (typicky obce a kraje), často ale **vrchnostenské subjekty vlastní soukromoprávní subjektivitu nemají** (správní úřady a organizační složky státu nebo územních samosprávných celků). Veřejnoprávní vrchnostenské subjekty vznikají a zanikají vždy pouze zákonnou cestou, v některých případech na základě striktního zákonného zmocnění⁵⁴.

Pokud jde o účastníky procesu zpracování a implementace komunitního plánu rozvoje sociálních služeb, případně širšího programu rozvoje sociální péče, můžeme (bez rozlišení, na jaké pozici v triádě se zrovna pohybujeme), shrnout:

a) **Obce a kraje** se označují jako veřejnoprávní korporace a jsou typickým případem „dvoj- jakých“ právnických osob soukromého i veřejného práva. Při komunitním plánování nedochází k bezprostřednímu rozhodování o právech a povinnostech jiných osob a jakkoli bude vše probíhat ve veřejném zájmu, územní samosprávné celky při něm budou do právních vztahů vstupovat převážně jako osoby soukromoprávní, ať už na ně budeme pohlížet jako na zadavatele nebo poskytovatele. Veřejnoprávní charakter územních samo-

⁴⁹Viz §§19,20 zák. 99/1963 Sb. – Občanský soudní řád. I když to obecně neplatí, v případě přenosu právních vztahů, vzniklých v procesu komunitního plánování, do procesní oblasti se bude právní subjektivita promítat do způsobilosti být účastníkem řízení, a způsobilost k právním úkonům do způsobilosti procesní.

⁵⁰Základní vymezení právnických osob provádí občanský zákoník 40/1964 Sb. v §§18 a násl. – právnickými osobami jsou sdružení jiných osob (obchodní společnosti, družstva, zájmová sdružení právnických osob, občanská sdružení, politické strany...), účelová sdružení majetku – nadace, jednotky územní samosprávy a jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon – příspěvkové organizace, obecně prospěšné společnosti, některé profesní komory a pod.

⁵¹Viz §27 zák. 250/2000 Sb.

⁵²Nutno podotknout, že v pojmech zřízení a založení panuje v legislativě poněkud zmatek, protože občanský zákoník používá pojem zřízení pro vznik právnických osob na základě projevu vůle zcela obecně (viz §§19, 19c zák. 40/1964 Sb.) a pojem založení vyplývá z jiných právních předpisů, zejména z obchodního zákoníku. Nadace podle zák. 227/1997 Sb. se dost nepochopitelně zřizují zakládací listinou (viz §3 odst. 1 cit. z.).

⁵³Jde o převážně právnické osoby celostátního významu, zřízené ve veřejném zájmu, jako jsou České dráhy – viz zák. 77/2002 Sb., Akademie věd ČR – viz zák. 283/1992 Sb. a pod. Za právnické osoby vzniklé ze zákona je však třeba považovat i obce a kraje – jejich právní subjektivita má oporu přímo v ústavě – viz čl. 101 odst. 3 úst. zák. 1/2003 Sb.

⁵⁴To je třeba případ svěření přenesené státní správy úřadům městských obvodů/městských částí ve statutárních městech, která se mohou rozhodnout, jestli se na městské obvody nebo městské části rozdělí nebo ne.

správných celků se projeví především ve specifické regulaci vnitřních postupů, které budou předcházet jejich jednání navenek, jak naznačíme dále při úvaze o právních úkonech.

Za povšimnutí stojí problematika územně členěných statutárních měst. Pokud zákon nestanoví jinak, působnosti obcí v nich lze vcelku libovolně přenést na městské části nebo městské obvody obecní vyhláškou – statutem. ZoO výslovně stanoví, že statutem jim lze svěřit schvalování programů rozvoje městského obvodu nebo městské části. I když se tak nestane, zapojení městských obvodů/městských částí v případě obecních programů rozvoje ZoO do jisté míry garantuje, protože stanoví jako povinnou součást statutu určení způsobu projednání programu rozvoje s městskými obvody/městskými částmi⁵⁵. Zpracování střednědobých plánů rozvoje v městských částech nebo městských obvodech ale ZoSS neřeší. V praxi to znamená, že **dokud nebude přijat statut**, upravující ve městě působnosti střednědobého plánování podle ZoSS, **městských obvodů a městských částí ve statutárním městě se tento zákon netýká**.

To ostatně **platí i v hl. m. Praze**, i když se v jiných případech stává, že v Praze zákony městským částem některé působnosti svěřují přímo a ty je pak v hl. m. Praze vykonávají vlastním jménem – mají tedy vlastní právní subjektivitu, na rozdíl od městských obvodů nebo městských částí statutárních měst, které vždy vystupují jménem města⁵⁶. Jak už ale bylo zmíněno výše, ZoP umožňuje městským částem hl. m. Prahy schvalování vlastních programů rozvoje. Může tedy v Praze nastat situace, že městská část si v rámci svého rozvojového programu zpracuje i plán rozvoje sociálních služeb bez ohledu na ZoSS, aniž by jí byla jakákoli pravomoc podle ZoSS statutem svěřena. Spíše však se dá předpokládat, že povětšinou důsledné (a opakovanými legislativními zmatky ohledně postavení hlavního města a jeho městských částí vycvičené) orgány hl. m. Prahy zpracují a přijmou do doby účinnosti ZoSS odpovídající úpravu statutu, která bude předmětnou problematiku přiměřeně řešit a svěří městským částem působnosti, které jsou v ZoSS vyhrazeny obcím a obcím s rozšířenou působností. Tak či onak, **hl. m. Praha** bude muset zpracovat **střednědobý plán rozvoje sociálních služeb pro celé své území** z titulu svých krajských kompetencí⁵⁷, které na městské části statutem přenést nelze.

Svazky obcí podle ZoO a zájmová sdružení obcí s dalšími subjekty podle zákona 40/1964 Sb. – Občanského zákoníku (OZ) jsou rovněž právními osobami⁵⁸, jejichž jednání navenek může mít soukromoprávní charakter a mají tedy vlastní právní subjektivitu. Svazky obcí budou vznikat tehdy, když se sdruží pouze a výhradně obce. Svazek obcí potom má v mnoha ohledech podobné kombinované soukromo-veřejné postavení jako samotná obec a některé vnitřní záležitosti (např. finanční hospodaření a účtování, způsob rozhodování a pod.) se budou řídit pravidly vycházejícími z veřejnoprávních zákonů.

Jakkoli ZoO nepřipouští zakládání zájmových sdružení právnických osob pro spolupráci mezi obcemi⁵⁹, není možné obce omezit ve smluvní spolupráci s dalšími subjekty. Pokud tedy bude do spolupráce několika obcí zapojen i jiný soukromoprávní subjekt, například rozvojová agentura a pod., nelze již zakládat svazek obcí, ale pouze ustavit obecné **sdružení právnických osob podle OZ**⁶⁰, které má možnost si svá vnitřní pravidla upravit jednodušeji. Při rozhodování, zda ustavit svazek obcí nebo sdružení právnických osob je ale třeba

⁵⁵Viz §§131 odst. a), 130 odst. g) zák. 128/2000 Sb.

⁵⁶Srov. §3 odst. 2 zák. 131/2000 Sb. a §134 odst. 1 zák. 128/2000 Sb.

⁵⁷Viz §§16 odst. 2, 31 odst. 1 zák. 131/2000 Sb.

⁵⁸Srov. §§49 a násl. zák. 128/2000 S., §§20f a násl., zák. 40/1964 Sb.

⁵⁹Viz §47 odst. 2 zák. 128/2000 Sb.

⁶⁰Srov. §§ 20 f a násl. zák. 40/1964 Sb., §54 zák. 128/2000 Sb. Pro případ pochybností nad možností zřízovat obcemi obecná sdružení právnických osob v záležitostech veřejného zájmu, zdánlivě vyloučenou ustanovením ZoO citovaným v předchozí poznámce, odkazujeme např. na existenci Svazu měst a obcí, některých Euroregionů a dalších právnických osob, které byly podle OZ obcemi založeny a bez problémů fungují.

ba brát v úvahu, že **svazky obcí mohou být oprávněnými žadateli** o příspěvek na podporu místního rozvoje z některých **dotáčnických programů**, financovaných státem nebo, např. z fondů Evropské unie, jež jsou pro právnické osoby soukromého práva obtížněji dostupné.

b) Zatímco obce a kraje mohou vystupovat v procesu komunitního plánování bez problémů jako soukromoprávní osoby, úřady práce, územní pracoviště MPSV a případné další státní **správní úřady** tak činit nemohou – jsou subjekty ryze veřejnoprávními (vrchnostenskými). Budou sice možná v různých situacích při výkonu veřejné moci vystupovat pod vlastním jménem, někdy i s velkou autonomií⁶¹, ale v soukromoprávním smyslu budou vždy **jednat jménem státu**, který je universálním nositelem soukromoprávní subjektivit⁶², a budou výrazně omezeny, pokud jde o způsobilost činit právní úkony (viz dále).

V případech krajských a obecních úřadů, které jsou principiálně rovněž veřejnoprávními správními úřady a vykonávají přenesenou státní správu, ale situace nemusí být takto jednoduchá. Tyto úřady totiž **vedle státní správy**, která je ve zvláštních zákonech vymezená⁶³, **plní také úkoly servisního charakteru pro příslušnou územní samosprávu** a jejich představitelé mohou být rozhodnutím volených samosprávných orgánů zmocněny jednat jménem obce resp. kraje i v záležitostech ryze soukromoprávních⁶⁴. Při zapojování těchto úřadů do plánovacího procesu tedy bude na místě sledovat, zda pracovníci obecního nebo krajského úřadu jsou či nejsou zároveň obecní radou nebo radou kraje pověřeni k jednání jménem obce/kraje v soukromoprávních věcech.

Rovněž zdravotní pojišťovny, které jsou svého druhu správními úřady, se výše uvedené charakteristice vymykají, protože jsou soukromoprávním subjektem a budou jednat vlastním jménem, nikoli jménem státu.

c) Jak už bylo uvedeno, **poskytovatelé** sociálních služeb budou uzavírat s uživateli smlouvy o poskytnutí sociální služby, které jsou ze zákona soukromoprávního charakteru⁶⁵, a z toho vyplývá, že všichni musí být subjekty soukromého práva. To platí i pro poskytovatele dalších služeb sociální péče, zejména zaměstnavatelů.

Nepodstatnou výjimkou mezi poskytovateli jsou úřady obcí s rozšířenou působností, které soukromoprávní subjektivitu nemají, nicméně poskytují v zákoně uvedených případech sociální služby z úřední povinnosti v rámci výkonu přenesené státní správy, tedy jménem státu⁶⁶. To znamená, že se zde žádná smlouva neuzavírá, jde o vrchnostenský akt a soukromoprávní subjektivita tu není nutná.

d) **Uživatelé** sociálních služeb jsou z principu **fyzické osoby**, a jak bylo v úvodu zmíněno, jsou nositelem vlastní právní subjektivit od narození do smrti bez ohledu na případná omezení způsobilosti k právním úkonům. Za povšimnutí stojí zvláštní omezení podle ZoSS, který nepřiznává nárok na příspěvek na sociální péči dětem mladším jednoho roku⁶⁷, to ale neznamená, že tyto děti nemohou být uživateli sociálních služeb a nemá to nic společného s jejich subjektivitou, tzn. obecnou způsobilostí k právům.

⁶¹Např. Úřady práce uzavírají v rámci aplikace nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti různé dohody s poradenskými a re-kvalifikačními zařízeními, ale i s uchazeči o zaměstnání – viz §§104 - 120 zák.435/2004Sb. Přesto podle §3 odst. 1 písm. a) nejsou účastníky právních vztahů, nýbrž v nich pouze zastupují Českou republiku.

⁶²Viz §21 zák. 40/1964 Sb.

⁶³Např. ZoSS výslovně uvádí, že (veškeré) působnosti, vykonávané úřady obcí s rozšířenou působností a krajů podle ZoSS, jsou výkonem přenesené státní správy – viz §5 odst. 2 zák. 108/2006 Sb. I zmíněné zastupování uživatelů, kteří nejsou schopni samostatně jednat a nemají zákonného zástupce, úřady obcí s rozšířenou působností při uzavírání smluv o poskytování sociálních služeb podle §91 odst. 6 zák. 108/2006 Sb. je prováděno jménem státu a nikoli jménem úřadu nebo obce.

⁶⁴Viz §109 odst. 3 písm. a) bod 1. zák. 128/2000 Sb.

⁶⁵Viz § 91 odst.5 zák. 108/2006 Sb.

⁶⁶Viz např. §92 odst. a) zák. 108/2006 Sb.

⁶⁷Viz §7 odst. 3 zák. 108/2006 Sb.

Z jejich postavení fyzických osob vyplývají pro uživatele **některá základní práva**, vycházející z ústavy, typicky, např. právo na ochranu osobních údajů, **kteřá musí být v procesu komunitního plánování respektována**.

e) V případě krajských střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb se otevírá otázka právního postavení tzv. **zástupců** poskytovatelů a uživatelů, jejichž zapojení do střednědobého plánování a vyhodnocování plnění plánu ZoSS vyžaduje. Použití pojmu zástupce zde může být poněkud matoucí – v žádném případě se zde nemá na mysli právní zastoupení ve smyslu občanského práva⁶⁸. Zástupci poskytovatelů a uživatelů v triádě budou působit především jako zdroj informací a nástroj zpětné vazby v plánovacím procesu, nikoli činit jejich jménem právní úkony. Zákon oprávněně neřeší, zda těmito spolupracujícími zástupci mají být **formalizované struktury** – sdružení, svazy a pod. právnické osoby, založené na členském principu za účelem hájení společných zájmů členů (většinou půjde o občanská sdružení podle zákona 83/1990 Sb. o sdružování občanů), které mohou mít vlastní právní subjektivitu, nebo vybraní **individuální poskytovatelé**, u nichž se předpokládá, že budou způsobilí v procesu jednání v triádě poskytovat relevantní, statisticky významné informace a reprezentativně vyjadřovat názory za jiné, nepřizvané poskytovatele. To bude záviset na místních podmínkách a na rozhodování pořizovatele komunitního plánu při ustavování organizačních struktur. Při vytváření souvisejících právních vztahů ale konkrétní situace bude muset být zohledněna.

f) Osoby, zúčastněné na procesu komunitního plánování jako externí **dodavatelé** manažerských služeb a zpracovatelé podkladů, musí být z principu **soukromoprávní subjekty**. Může se jednat o podnikající osoby, ať už fyzické nebo právnické, kde podnikáním se rozumí činnost prováděná soustavně za účelem dosažení zisku⁶⁹, dále neziskové organizace, fyzické osoby v pracovněprávním vztahu nebo fyzické osoby nepodnikající a poskytující službu jednorázově – možná za odměnu, nikoli však soustavně za účelem vytváření zisku. Zvláštním případem účasti obdobné dodavatelskému vztahu může být **dohoda mezi obcemi**, že jedna obec zpracuje komunitní plán pro druhou.



právní
úkony

3.2 Právní úkony

Právní úkony jsou **projevy vůle**, směřující ke vzniku, změně nebo zániku právních vztahů. Už bylo uvedeno, že v procesu komunitního plánování se uplatní především vztahy soukromoprávní. Typickými soukromoprávními úkony jsou, např. uzavření smlouvy (dvou nebo vícestranné právní úkony), veřejný návrh na uzavření smlouvy, nebo odstoupení od smlouvy (jednostranné právní úkony).

Soukromoprávní úkony se budou řídit předpisy občanského, obchodního a pracovního práva. Pracovní právo (zejména zákoník práce 65/1965 Sb., účinný do konce roku 2006, od 1. 1. 2007 nový zákon 262/2006 Sb. – ZP⁷⁰) platí ve vztazích mezi zaměstnavateli (ať už právnickými nebo fyzickými osobami) a zaměstnanci (vždy fyzickými osobami). Obchodní zákoník 513/1991 Sb. (ObchZ) se aplikuje na vztahy mezi podnikateli.

Zde je na místě se zastavit u důležitých pojmů podnikání a podnikatel, vyplývajících z ObchZ. Podnikání je **soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem za účelem dosažení zisku. Podnikatelem se rozumí osoby zapsané v obchodním rejstříku, osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění a osoby podnikající na základě jiného oprávnění podle zvláštních zákonů**.⁷¹

⁶⁸Viz §§22 a násl. zák. 40/1964 Sb.

⁶⁹Viz §2 zák. 513/191 Sb.

⁷⁰Většina ustanovení, kdy právní situace v komunitním plánování vedou k uplatnění pracovního práva, se mezi starým a novým zákoníkem práce příliš neliší. Při dalším právním rozboru se budeme odkazovat pouze na nový zákoník práce 262/2006 Sb.

⁷¹Viz §2 zák. 513/1991 Sb. Jiné oprávnění podle zvláštního zákona je například nutné k výkonu advokacie nebo lékařské praxe, po účinnosti ZoSS přibude poskytování sociálních služeb na základě registrace.

podnikatel

Mohou vzniknout nejasnosti, v jakém postavení jsou ve vztahu k podnikání právní subjekty, které se označují jako neziskové (občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, ale v jistém smyslu i příspěvkové organizace⁷²). Při označení „neziskové“ se vychází z předpokladu, že nejsou primárně založeny za účelem dosahování zisku⁷³, tzn. jejich hlavní činnost by neměla být považována za podnikání. Právní předpisy ale nevyklučují, že tyto subjekty mohou vykonávat též činnosti vedlejší, které jsou zaměřeny na vytváření zisku, jenž pak je použit pro posilování kapacity organizace k vykonávání činností hlavních, a v praxi se tak pravidelně děje⁷⁴. K těmto ziskovým vedlejším činnostem pak musí mít i kterákoli nezisková organizace živnostenské nebo jiné oprávnění a při jejich soustavnějším vykonávání se dostává do postavení standardního podnikatele, i když je dosažený zisk použit pro rozvoj činnosti hlavní. Činnosti hlavní a vedlejší při tom nemusí být ve zřizovací listině nebo stanovách neziskové organizace výslovně rozlišeny. Správní orgány (živnostenský úřad, finanční úřad) zkoumají faktický obsah vykonávaných činností a jejich bezprostřední souvislost s neziskovým posláním organizace, a zjištění chybějícího živnostenského oprávnění v případě, že činnost bude shledána jako vedlejší a ponese znaky podnikání, povede k finančním sankcím (u právnických osob až do výše 500 000,- Kč)⁷⁵.

Hlavní činnosti občanských sdružení a příspěvkových organizací skutečně podnikáním být nemohou. Sporné je ale užití pojmu podnikání u hlavních činností obecně prospěšných společností. Ze zákona se obecně prospěšné společnosti nemohou účastnit podnikání jiných osob (tzn. například zakládat obchodní společnosti nebo vlastnit v nich podíly), ale samostatné podnikání zákon nevyklučuje – pouze nařizuje, že veškerý hospodářský výsledek po zdanění musí být převeden do rezervního fondu a přednostně využit k úhradě případné ztráty⁷⁶. Jinými slovy i hlavní činnost může být vykonávána soustavně a za účelem dosažení zisku, ten pouze nemůže být použit jinak, než k financování činností ztrátových. Je tedy zřejmě nutno na hlavní činnost pohlížet jako na svého druhu podnikání a na obecně prospěšné společnosti při jejím výkonu jako na podnikatele, se všemi důsledky vůči živnostenským a daňovým předpisům.

Mezi živnostenská oprávnění, která by se měla při externím zadávání prací na komunitním plánu uplatnit, budou patřit zejména oprávnění:

- k činnosti ekonomických a organizačních poradců,
- k poradenské činnosti v oblasti společenských věd a rozvoje osobnosti,
- ke službám v oblasti administrativní správy a službám organizačně hospodářské povahy,
- k poskytování software a poradenství v oblasti software a hardware,
- ke zpracování dat, službám databank a správě sítí
- k pořádání odborných kurzů, školení a jiných vzdělávacích akcí včetně lektorské činnosti⁷⁷.

⁷²Mezi neziskovými subjekty neuvádíme nadace, u kterých se principiálně nedá počítat s aktivním zapojením do procesu komunitního plánování, protože jejich funkcí je rozdělování prostředků pro veřejně prospěšné účely, nemohou však pro tyto účely vyvíjet vlastní činnost.

⁷³Viz §2 odst. 1 písm. c) zák. 248/1995 Sb., § 1 odst. 3 písm. b) zák. 83/1990 Sb.

⁷⁴Výslovně to umožňuje § 17 odst. 1 zák. 248/1995 Sb. pro obecně prospěšné společnosti, § 27 odst. 2 písm. g) zák. 250/2000 Sb. pro příspěvkové organizace. U občanských sdružení se k tomuto závěru dochází výkladem základního principu soukromého práva, že co zákon nezakazuje, je povoleno.

⁷⁵Viz §§62 odst. 1, 63a odst. 1 zák. 455/1991 Sb.

⁷⁶Viz §17 zák. 248/1995 Sb.

⁷⁷Viz položky 94, 96, 98, 100, 103, 113 přílohy č.1 nařízení vlády 140/2000 Sb., kterým se upravuje seznam živností volných. Před účinností této vyhlášky, tj. před 1. 1. 2001, však mohly být volné živnosti pojmenovány rozdílným způsobem a při kontrole živnostenského listu je třeba zkoumat především faktický smysl označení živnosti, u podnikajících právnických osob též soulad s předmětem činnosti, uvedeným v obchodním rejstříku nebo rejstříku obecně prospěšných společností, případně ve stanovách občanského sdružení.

Dále je třeba zdůraznit, že za **podnikatele** zákon považuje **i stát nebo územní samosprávný celek, pokud se smluvní vztah týká zabezpečování veřejných potřeb**⁷⁸. To v případě komunitního plánování bezesporu nastává a většina právních úkonů obcí a krajů, učiněných v průběhu komunitního plánování, povede pravděpodobně ke vzniku a změnám právních vztahů, upravených v Obchodním zákoníku. Pouze vztahy obcí s nepodnikatelskými subjekty nebo vztahy nepodnikatelských subjektů navzájem budou primárně podléhat Občanskému zákoníku 40/1964 Sb. – OZ), ale i v těchto případech se mohou smluvní strany dohodnout, že se vztah bude řídit právem obchodním, pokud to nebude ku škodě nepodnikateli⁷⁹. Nezisková účast na procesu pořizování komunitního plánu není příliš pravděpodobná z hlediska požadavku vysoké profesionality předpokládaných manažerských činností, může ale být významná a vyhledávaná v případech, kdy plánovací proces bude dotován z finančního zdroje, který neumožňuje poskytování příspěvků podnikatelským subjektům.

Obchodní zákoník upravuje některé vztahy soukromého práva pro podnikatele odlišně od občanského zákoníku (například běh promlčecích lhůt, způsob a důsledky odstoupení od smlouvy a pod.), ale **pro vztahy, které obchodní zákoník výslovně neupravuje, použijí i podnikatelé automaticky občanský zákoník** (jde o tzv. subsidiaritu občanského zákoníku v obchodním právu). Oproti tomu **zákoník práce je komplexní zákon a s občanským zákoníkem nemá nic společného, pokud se na něj v některém paragrafu výslovně neodvolá** (k tomu dochází třeba v případě uplatnění obecných principů uzavírání smluvních vztahů, promlčecích lhůt a nároků z neoprávněného obohacení apod.⁸⁰).

Ve zvláštních případech, kdy dochází k dohodám mezi obcemi o výkonu samosprávy a přenesené státní správy, může v zákonem vyjmenovaných případech docházet k uzavírání tzv. **veřejnoprávních smluv**, které se neřídí občanským ani obchodním zákoníkem, ale zákonem 500/2004 Sb. – Správní řád (SR). Těmto veřejnoprávním smlouvám se budeme věnovat, až bude řeč o svazcích obcí.

Na rozdíl od právní subjektivity, která buď existuje, nebo neexistuje, ale nemůže existovat jen částečně, **způsobilost k soukromoprávním úkonům může být zákonem nebo rozhodnutími soudu rozličným způsobem částečně nebo úplně omezoována**.

Fyzické osoby činí úkony za normálních okolností samy. Pokud ale je jejich způsobilost k nim omezena (typicky u nezletilých dětí ze zákona nebo u osob, jejichž zdravotní stav jim znemožňuje činit svobodné projevy vlastní vůle natolik, že soud jejich způsobilost k právním úkonům částečně nebo úplně omezí), jednájí prostřednictvím tzv. **zákonného zástupce** – osoby určené buď zákonem (rodič) nebo soudem (opatrovník). Připomínáme, že i když jednájí za uživatele služeb, tyto osoby mohou v triádě vystupovat zároveň jako poskytovatelé.

Právnícké osoby většinou činí právní úkony prostřednictvím⁸¹ svého **statutárního orgánu**. Statutárním orgánem je fyzická osoba nebo skupina fyzických osob (ředitel organizace, jednatelé společnosti, předseda a členové představenstva společnosti/družstva nebo správní rady nadace/obecně prospěšné společnosti, předseda a členové výboru občanského sdružení) kterou zákon nebo listina, na základě které právnícká osoba vznikla a existuje, jako statutární orgán označí nebo aspoň stanoví oprávnění jednat jménem právnícké osoby na venek. Kdo je statutární orgán lze ve většině případů zjistit z veřejného rejstříku, kam se

⁷⁸Viz §261 odst. 2 zák. 513/1991

⁷⁹Viz §262 zák. 513/1001 Sb.

⁸⁰Viz např. §§4, 324,325, 329 zák. 262/2006 Sb.

⁸¹Ve smlouvách se často velmi nesprávně uvádí, že právnícká osoba je statutárním orgánem zastoupena. Nejde o zastoupení, ale o přímé jednání.

tyto údaje povinně zapisují⁸². Právní teorie nemá zcela jasno ve věci statutárního orgánu územních samosprávných celků a otázka, zda vůbec veřejnoprávní korporace mají statutární orgán, je doposud předmětem diskusí. Zákon však jasně stanoví, za obec a městskou část hl. m. Prahy zastupuje navenek starosta/primátor a kraj hejtman⁸³, a jejich postavení tedy je statutárnímu orgánu analogické.

Kromě toho mohou vždy jménem právního subjektu /fyzické i právnické osoby) jednat jiné osoby (typicky, např. advokáti), pokud jsou k tomu zmocněny. Zmocnění samo je ale právní úkon, tzn. že ho nemůže učinit osoba s omezenou způsobilostí.

Zatímco u fyzických osob je vcelku jasné, co se míní projevem vůle, u právnických osob lze těžko o vůli v pravém slova smyslu hovořit. Zákony a zakládací listiny proto někdy upravují u **některých právnických osob vnitřní procedury, které předcházejí právnímu úkonu** a opravňují statutární orgán k tomu, aby jménem právnické osoby ten který úkon učinil.

Typická je tato regulace zejména u **územních samosprávných celků**, kde většinou právních úkonů, učiněných starostou, hejtmanem nebo zmocněnou osobou musí předcházet určité **vnitřní postupy**. Projev vůle územního samosprávného celku má formu **kolektivního rozhodnutí (přijetí usnesení)** voleného orgánu (rady nebo zastupitelstva), vlastní právní úkon, např. podpis smlouvy starostou, je pouze formálním naplněním tohoto rozhodnutí. V některých případech, zejména u majetkoprávních úkonů a nakládání s nemovitostmi, jsou nezbytné i **další předběžné neadresné úkony směrem navenek**, jako je zveřejnění záměru nějakou dobu před rozhodnutím a pod. Pokud zákonné podmínky tohoto typu nejsou splněny, může v některých případech být právní úkon prohlášen za neplatný⁸⁴, vzniknout nárok na náhradu škody, povinnost zaplatit sankční pokutu a pod. Proto se v zájmu protistran na listinách, osvědčujících právní úkon obce – např. na písemných smlouvách povinně vyznačuje doložka, potvrzující, že zákonem požadované vnitřní úkony byly před úkonem navenek splněny⁸⁵. Dalším případem regulace právního jednání územních samosprávných celků je povinnost **řídít se zákonem o zadávání veřejných zakázek č. 137/2006 Sb. (ZVZ)**.

Správní úřady nejsou při výkonu státní správy soukromoprávními subjekty a tedy nemají způsobilost k právním úkonům. Obdobou právních úkonů, kterými je ve veřejném právu rozhodováno (většinou jménem státu) o právech a povinnostech, jsou tzv. správní akty. Mají formu obecně závazných nařízení (vyhlášek) nebo individuálních rozhodnutí. K vydání správního aktu musí být správní úřad vždy zmocněn nějakým zákonem.

V procesu komunitního plánování se správní akty bezprostředně neuplatní, statistické údaje o provedených individuálních správních aktech ale budou významným **zdrojem informací pro zpracování analýzy potřeb**. Zapojení příslušných správních úřadů bez právní subjektivity jako poskytovatelů těchto údajů do procesu komunitního plánování **nelze právně formalizovat** a bude pouze záležitostí politické dohody na úrovni vedoucího úřadu a navazujícího pracovněprávního pokynu dovnitř úřadu. Na druhou stranu zde je na místě počítat s tím, že ze strany pořizovatele a/nebo zpracovatele komunitního plánu bude vhodné učinit jednostranný právní závazek, specifikující, jakým způsobem budou poskytnuté informace použity.

⁸²To neplatí pouze u občanských sdružení, registrovaných u Ministerstva vnitra, které evidenci statutárních orgánů a jejich změn nevede. Poněkud problematická je nedostatečná veřejná přístupnost rejstříků sdružení právnických osob podle §20f OZ, vedených krajskými úřady.

⁸³Srov. §103 odst. 1 zák. 128/2000 Sb., §61 odst. 1 zák. 129/2000 Sb., §§72 odst. 2, 97 odst. 1 zák. 131/2000 Sb. Ani zde nejde o zastupování v občanskoprávním smyslu slova zmocnění, úmyslem zákonodárce bylo zřejmě pouze pojmem „zastupuje“ vyjádřit skutečnost, že starosta/hejtman není statutárním orgánem obce/kraje.

⁸⁴Viz např. §39 odst. 1 zák. 128/2000 Sb., §§18 odst. 1, 23 odst. 2 zák. 129/2000 Sb., §72 odst. 2 zák. 131/2000 Sb.

⁸⁵Viz § 41 zák. 128/2000 Sb., §23 zák. 129/2000 Sb., §43 zák. 131/2000 Sb.



právní odpovědnost

S ohledem na různorodost právního postavení účastníků komunitního plánování je tedy zřejmé, že ne všechny vzniklé vztahy bude možno zajistit právními úkony. **Vztahy mezi soukromoprávními účastníky a veřejnoprávními subjekty bez právní subjektivity, zapojenými do komunitního plánování, budou mít politický charakter**, nepůjde o vztahy právní. V případech úřadů obcí a krajů ale může být jejich zapojení do plánovacího procesu právně posíleno prostřednictvím pracovně právních vztahů, které mají pracovníci úřadů k územním samosprávným celkům, tzn. že v rámci pracovněprávní podřízenosti mohou orgány obce zajistit, že těmto pracovníkům bude účast na komunitním plánování zadána jako součást jejich pracovní náplně. Tím se může zamlžit hranice mezi samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků, pro účinnost procesu komunitního plánování to ale bude zřejmě přínosem.

3.3 Právní odpovědnost

Třetí subjektivní stránkou hmotného práva je právní odpovědnost a způsobilost k povinnosti strpět sankci z odpovědnosti vyplývající. České občanské právo rozlišuje dvojí typ odpovědnosti. Absolutní odpovědnost nezávisí na zavinění a týká se subjektů a situací, které zřejmě nemohou v procesu komunitního plánování nastat. Pouze pro úplnost, s ohledem na téma tohoto rozboru je třeba zmínit, že OZ počítá s absolutní odpovědností i ve vztahu ke škodě vzniklé při poskytování konkrétních zdravotních a sociálních služeb⁸⁶. Odpovědnost relativní je způsobena porušením právní povinnosti⁸⁷ – tedy například porušením smluvního závazku, což je úskalí, se kterým je třeba v manažersky náročném procesu komunitního plánování počítat a při uzavírání smluvních vztahů je mít na zřeteli.

Z definice odpovědnosti je zřejmé, že obecnou relativní právní odpovědnost má ten, kdo je způsobilý mít právní povinnost, tedy každý soukromoprávní subjekt⁸⁸. V případě škody z porušeného smluvního vztahu ale má odpovědnost jen ten, kdo je způsobilý k právním úkonům – jinak nemůže k platnému uzavření smlouvy dojít a tedy se ani dovozovat odpovědnost. Je-li odpovědná právnická osoba, odpovídá sama – i když by škodu způsobil konkrétní její zaměstnanec. Ten je odpovědný pouze druhotně a to podle pracovněprávních předpisů⁸⁹.

Ve veřejném právu je upravena odpovědnost samostatně, a to zákonem o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci⁹⁰, jejímiž nositeli jsou stát a územní samosprávné celky. Tato odpovědnost se projeví při správních činnostech – tj. při autoritativním rozhodování o právech a povinnostech soukromých osob, tedy v situacích, které v procesu komunitního plánování prakticky nemohou nastat (na rozdíl od správních činností, vykonávaných při vlastním poskytování sociálních služeb, kde je uplatnění odpovědnosti z výkonu veřejné moci reálné).

⁸⁶Viz §421a odst. 2 zák. 40/1964 Sb. V praxi ale půjde o vzácné případy se sociálními službami nesouvisející – zvláštními zákony je doposud upraven pouze případ škody vzniklé při poskytování zdravotních služeb podle §78 odst. 2,3 zák. 20/1966 o zdraví lidí. Jinak se absolutní odpovědnost týká např. škody způsobené zvláštní povahou provozování dopravního prostředku nebo zvlášť nebezpečným průmyslovým provozem – viz §§427 a násl. zák. 40/1964 Sb.

⁸⁷Viz §420 zák. 40/1964 Sb.

⁸⁸U nezletilých nebo duševně postižených osob, které nemohou posoudit následky svého jednání, se ovšem odpovědnost přenáší na toho, kdo má povinnost vykonávat nad touto osobou dohled – viz §422 zák. 40/1964 Sb.

⁸⁹Srov. §420 odst. 2 zák.40/1964 Sb., §§172 a násl. zák. 65/1965 Sb.

⁹⁰Zák. 82/1998 Sb.

B PRŮBĚH VZNIKU, ZMĚN A ZÁNIKU PRÁVNÍCH A OBDOBŇNÝCH VZTAHŮ BĚHEM PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ

1. PŘÍPRAVA PROSTŘEDÍ

Shrnutí

Zahájení komunitního plánování se musí opírat o politickou vůli pořizovatele. Ta může být podmíněna plněním zákonné povinnosti krajů popř. uvědomělostí ve vztahu k veřejnému zájmu na straně místní politické reprezentace v obcích, nebo nastat jako výsledek iniciačního působení ze strany dalších budoucích účastníků plánovacího procesu, kteří potřebu komunitního plánování vnímají jako prioritu. I tam, kde politická vůle od počátku existuje, je vhodné, aby existoval iniciační tým, který bude uplatňovat svůj vliv tak, aby připravovaný plánovací proces měl skutečně komunitní charakter, a stane se zárodkem komunikace v triádě. Je-li iniciátorů víc, může se ukázat užitečné, aby účastníci iniciačního procesu měli od počátku upravené vzájemné právní vztahy, buď institucionálně – založením právního subjektu (např. občanského sdružení), nebo závazkově (např. uzavřením dohody o sdružení bez právní subjektivity).

Jakmile je dosaženo politické vůle, měla by se projevit formálním rozhodnutím samosprávného orgánu – usnesením, kterým je schválen záměr a stanoven postup, jak jej dosáhnout. První kroky takto stanoveného postupu by měly směřovat k potvrzení oficiálního zapojení dalších důležitých účastníků triády ze skupiny zadavatelů (zejména státní správy) do plánovacího procesu a zajištění příslibu jejich spolupráce. To lze učinit podpisem dotčených účastníků pod společný programový dokument typu memoranda, které ovšem nemůže mít povahu vícestranného smluvního vztahu vzhledem k tomu, že účastníci z řad správních úřadů většinou nemají právní subjektivitu. Do přípravy a projednávání memoranda je vhodné zapojit alespoň některé renomovanější odborně kvalifikované zástupce poskytovatelů a uživatelů pro různé oblasti sociálních služeb resp. různé kategorie sociálního postižení. Tím dojde souběžně se vznikem politického prostředí i k posilování prostředí odborného a vzniknou tak zárodky budoucí organizační struktury plánovacího procesu.

V případě komunitního plánování v menších obcích by bylo obtížné zajistit dostatečnou efektivitu plánovacího procesu. Obce se mohou za tím účelem sdružit do svazku uzavřením veřejnoprávní smlouvy nebo založit spolu s nějakým soukromoprávním subjektem sdružení právnických osob s právní subjektivitou občanskoprávní smlouvou o sdružení, ale mohou také uzavřít veřejnoprávní smlouvu o spolupráci ke splnění konkrétního úkolu, aniž by vznikl nový právní subjekt. Společné založení jiného typu soukromoprávního subjektu (obchodní společnosti, obecně prospěšné společnosti) přímo pro pořízení komunitního plánu není vhodné, protože nositelem práv a povinností vyplývajících z pořizování plánu zůstávají obce a některá práva a povinnosti nelze snadno na soukromý subjekt přenést. Přesto takový subjekt může vzniknout a sloužit jako nástroj funkčnosti organizační struktury, ustavené při oficiálním zahájení plánovacího procesu (viz další kapitola).

Vedle memoranda, na jehož základě budou konstituovány politické závazky budoucích účastníků komunitního plánování, se může ukázat užitečné, aby někteří právně způsobilí účastníci uzavřeli i občanskoprávní nebo obchodní smlouvy o uzavření smluv budoucích – zejména pro případ, že bude usilováno o získání finančních prostředků pro administraci plánovacího procesu z vnějších dotačních zdrojů.

Iniciátoři si mohou zajistit financování své činnosti získáním některého z existujících grantů, ale grant jim nemůže poskytnout pořizovatel komunitního plánu, pro kterého pracují.



shrnutí



zahájení procesu

1.1 Zahájení procesu komunitního plánování, iniciační tým

Jakkoli to může být pro ostatní účastníky obtížné a nepohodlné, výchozím momentem pro faktické zahájení komunitního plánování musí být **politická vůle na straně hlavního zadavatele, tj. pořizovatele plánu – obce nebo kraje**. Situace bude v obcích a v krajích poněkud odlišná. Zatímco v **krajích** je jak střednědobé plánování rozvoje sociálních služeb včetně rozvinutí principu triády, tak obecné rozvojové **plánování zákonnou povinností**, v **obcích to bude** záležitostí dobrovolného **samosprávného rozhodnutí**.

Lze proto očekávat, že v krajích dojde dříve či později k zahájení procesu pořizování střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb rozhodnutím orgánu kraje (rady nebo zastupitelstva kraje), aniž by k tomu musel předcházet iniciační impuls zvenčí. Oproti tomu je dost pravděpodobné, že v některých obcích o zahájení procesu budou muset usilovat iniciátoři z řad veřejnosti, zejména budoucí účastníci, kteří na tom mají bezprostřední zájem – poskytovatelé a/nebo uživatelé, někdy jen odborná veřejnost nebo i budoucí potenciální dodavatelé manažerských služeb. V nadsázce by se o této iniciaci mohlo hovořit jako o lobbyingu ve veřejném zájmu.

Situace je jednoduchá tam, kde vnějším iniciátorem bude pouze jeden subjekt – ten povede jednání s vhodnými představiteli samosprávy a/nebo obecního úřadu, aniž by při tom na začátku vznikaly jakékoli právní vztahy. Účinnější ale může být před zahájením jednání zformovat **skupinu budoucích účastníků, předjímající od začátku základní rozložení triády**, byť zpočátku zahrnovala pouze o některé zástupce poskytovatelů a uživatelů. Bude-li vůči samosprávným orgánům vystupovat jednotně takovýto **iniciační tým**, ukáže tím předběžnou připravenost místní komunity podílet se na komunitním plánování, reálnost poptávky po zahájení tohoto procesu, a vytvoří tak politický tlak – společenskou objednávku.

Bude záležet zcela na místních podmínkách, do jaké míry taková skupina iniciátorů bude potřebovat svůj společný postup vůči obci potvrdit vzájemnými právními vztahy. Předmětem dohod mezi iniciátory, ať už právně závazných nebo pouze deklaratorních, bude nejspíše otázka, jakým způsobem se budou podílet na případných nákladech, které v souvislosti s jejich působením vůči obci a dalším potenciálním účastníkům plánovacího procesu vzniknou (může jít například o výdaje se zpracováním písemných materiálů, cestovné, mzda zaměstnanců, kteří iniciaci věnují čas ze své pracovní doby a pod.).

Může se ukázat užitečné vrátit se pak k myšlence jediného iniciátora, tzn. že skupina iniciátorů založí za účelem iniciace komunitního plánování samostatnou právnickou osobu, nejspíše **občanské sdružení**, která bude veškeré činnosti související s iniciací procesu komunitního plánování vykonávat vlastním jménem a na vlastní účet, případně si k některým činnostem najme i jinou osobu. Vznik a činnost občanských sdružení se řídí zákonem 83/1990 Sb. o sdružování občanů (ZoSO). Členy sdružení mohou být fyzické i právnické osoby. Podmínkou vzniku sdružení je ustavení nejméně tříčlenného přípravného výboru, který zpracuje návrh stanov a předloží jej ministerstvu vnitra k registraci. Ministerstvo **musí registraci provést**, pokud stanovy obsahují předepsané náležitosti a sdružení se nezakládá s cílem omezovat práva občanů, dosahovat cíle nezákonnými prostředky a/nebo nejde o sdružení s ozbrojenými složkami. K založení a činnosti občanských sdružení viz dále přílohu č. 1.

Ale i v případě, že se iniciátoři dohodnou na společném postupu vůči obci jen neformálně a necítí potřebu k tomu založit samostatný právní subjekt, může mezi nimi vzniknout, aniž by si to zpočátku uvědomovali, právní vztah. Pokud se totiž několik osob (jedno zda právnických nebo fyzických) dohodne, aby se společně přičinily o dosažení sjednaného účelu, uzavírají tím podle **OZ smlouvu o sdružení bez právní subjektivity** (někdy označované-

ho jako konsorcium)⁹¹. Tato smlouva **nemusí být uzavřena písemně** a její znaky nesou mnohé v praxi uzavírané ústní dohody, aniž by si to jejich účastníci uvědomovali. OZ upravuje obecná pravidla pro vyvíjení činnosti v rámci konsorcia, vynakládání finančních prostředků a rozhodování o společném postupu pro případ, že je účastníci nedohodnou jinak. Dopady má uzavření takové dohody i do oblasti účetní a daňové. Pokud iniciátoři nemají zájem vytvářet ani tento právní vztah a chtějí jednat zcela nezávazně, je žádoucí, aby si to na začátku nahlas řekli a předešli tak nedorozumění, kdy někteří by považovali dohody za závazné a jiní ne. Podrobněji ke smlouvě o sdružení viz přílohu č. 2.

Výsledkem iniciace komunitního plánování by mělo být nastartování **vnitřních procedur v orgánech obce či kraje, směřujících k závaznému politickému rozhodnutí**, kterým se (pravděpodobně v několika krocích) zahájí vlastní proces, ustaví prostředí triády a vybudují organizační struktury. Součástí tohoto rozhodnutí nevyhnutelně musí být i určení zdrojů a způsobů, jakými se bude komunitní plánování financovat.

Nebude-li nalezena možnost finanční spolupráce mezi iniciátorem a pořizovatelem komunitního plánu (k tomuto problému se budeme vracet v dalších kapitolách), nelze přesto spravedlivě očekávat, že zejména v komplikovanějších situacích ve velkých městech bude iniciátor mít kapacitu veškeré činnosti vykonávat na vlastní účet v právně neopodstatněné naději, že po faktickém zahájení plánovacího procesu se na plánování bude moci podílet jako dodavatel. Je zde ale na místě upozornit, že samotná iniciace, tj. proces otevírání komunikace mezi neziskovým sektorem a místní veřejnou správou, může být uznatelnou aktivitou **v různých grantových schématech**, financovaných ze státního rozpočtu, fondu Evropské Unie nebo soukromoprávních nadačních zdrojů, zaměřených na podporu rozvoje občanské společnosti, místního a regionálního rozvoje, sociální péče a pod. Pro přidělování grantů nejsou v českém právním řádu upraveny žádné předpisy. Grantová smlouva je ve své podstatě vždy smlouvou darovací podle OZ⁹². Každý poskytovatel grantů si stanovuje vlastní pravidla, se kterými je třeba se individuálně seznámit a nemohou být předmětem obecného právního rozboru. Grant však nemůže být přidělen na činnosti, ze kterých v důsledku profituje jeho poskytovatel – pak by se jednalo o skrytou zakázku. Jinými slovy **poskytovatelem grantu na jakoukoli činnost související s komunitním plánováním nemůže být pořizovatel komunitního plánu**.

1.2 Projev politické vůle

Otázku, jak vyvolat nezbytný projev politické vůle zahájit komunitní plánování, jsme okrajově naznačili v předchozích odstavcích a podrobněji se jí zabývají jiné metodiky. Zde nás zajímá, jaké právní souvislosti mohou ve vztahu k vyvolání politické vůle a následně k obsahu a formě jejich projevů navenek nastat.

Projevem politické vůle územního samosprávného celku, způsobilým vyvolat právní úkony navenek, je vždy formalizované rozhodnutí – **usnesení** k tomu kompetentního kolektivního orgánu. Usnesení se přijímá většinovým hlasováním⁹³. Orgány územních samosprávných celků, které mají pravomoc rozhodovat, jsou zastupitelstva (vrcholný orgán)

⁹¹Viz §§829 a násl. zák. 40/1964 Sb.

⁹²Viz §§628 a násl. zák. 40/1964 Sb. Zvláštností darů grantového charakteru, tj. poskytnutí finančních prostředků na veřejně prospěšný účel, je osvobození od daně darovací a vynětí z okruhu předmětů daně z příjmů – viz §20 odst. 4 písm. d) zák. 357/1992 Sb., §18 odst. 2 písm. a) zák. 586/1992 Sb.

⁹³K platnému přijetí usnesení je vždy třeba absolutní většina hlasů ze všech členů kolektivního orgánu – viz §§87, 101 odst. 2 zák.128/2000 Sb., §§40 odst. 2, 58 odst. 2 zák.129/2000 Sb., §§62, 70 odst. 2, 90, 94 zák.131/2000 Sb. (kromě jediného případu, kdy zastupitelstvo obce schvaluje návrh na vyhlášení místního referenda, kdy stačí k platnosti usnesení jeho schválení většinou přítomných).



a rady krajů a obcí, popř. městských obvodů/městských částí⁹⁴, zvolené z řad členů zastupitelstva (výkonný orgán, skládají se ze starosty/hejtmána, jejich zástupců a dalších členů rady). Jejich usnesení má svým způsobem povahu veřejnoprávního aktu, namířené dovnitř do organizační struktury orgánů územního samosprávného celku. Usnesením příslušný kolektivní orgán **schválí určitý záměr a stanoví postup, jak tento záměr uskutečnit**, včetně případného uložení závazných úkolů konkrétním kompetentním podřízeným útvarům či osobám⁹⁵. Právní úkon, učiněný jménem obce nebo kraje navenek starostou/hejtmánem nebo jinou k tomu pověřenou osobou, by měl být teprve výsledkem plnění postupu, stanoveného usnesením, jinak hrozí jeho neplatnost. Významné je, že všechna usnesení orgánů obce jsou veřejná a v současné době ve většině případů dohledatelná na internetu.

Obecné zákony pro územní veřejnou správu jsou koncipovány tak, že zastupitelstvům obcí a krajů jsou vyhrazeny určité pravomoci, které jim nelze odejmout. Obdobně obecní rady a rady kraje mají určité (jiné) vyhrazené pravomoci, kterých nemohou být zbaveny⁹⁶. Zákonný výčet vyhrazených pravomocí zastupitelstev a rad v souhrnu ale zdaleka nepokrývá vše, o čem územní samospráva rozhodují. Pro všechny ostatní, nevyhrazené případy platí, že o nich rozhodují rady, pokud si zastupitelstvo v konkrétních případech nevyhradí pravomoc rozhodnout samo. I když s tím zákon výslovně nepočítá, v praxi může nastat i opačná situace – rada sama z vlastní vůle předloží návrh konkrétního, většinou politicky významného rozhodnutí, které nepatří do žádné z vyhrazených pravomocí a mohla by je tedy učinit sama, zastupitelstvu. To pak věc buď nezařadí do programu svého jednání a rada bude muset následně rozhodnout sama, nebo ji začne projednávat a tím jako by si ji vyhradilo.

Z obecných zákonů pro územní veřejnou správu ani ze ZoSS nevyplývá, který orgán samosprávného celku se má zabývat problematikou (komunitního) plánování rozvoje sociálních služeb. **Patří tedy do kategorie působností rady, které si může zastupitelstvo vyhradit.** Je principiálně žádoucí, aby přinejmenším výsledek celého procesu, tj. dokončený plán (program) rozvoje sociálních služeb, schvalovalo zastupitelstvo. Kromě toho, že jde o dokument zásadního koncepčního významu s řadou rozpočtových, ekonomických a politických souvislostí, a tedy s potřebou silné legitimacy, je třeba zejména v obcích mít na zřeteli, že v principu může být komunitní plán považován za svého druhu dílčí program rozvoje obce, a že právě schvalování programů rozvoje je ve vyhrazené působnosti zastupitelstev.

U činností předcházejících schválení komunitního plánu není rozhodovací pravomoc zastupitelstva nezbytná a většina rozhodnutí se může odehrát na úrovni rady. Výjimkou je pouze financování plánovacího procesu, které se musí nějakým způsobem odrazit v obecním/krajském rozpočtu, jehož schválení je ve vyhrazené působnosti zastupitelstva. Ale ani rozpočet nemusí rozvádět konkrétní položky věnované pořizování komunitního plánu. Zejména ve větších obcích a v krajích je běžné, že zastupitelstva svěří radám pravomoc činit v rámci operativního výkonu samosprávy samostatně menší rozpočtová opatření a volně disponovat určitou částkou na obecně specifikované výdaje, které nebylo možno v rozpočtu předvídat s dostatečně konkrétním určením.

⁹⁴Pouze v malých obcích do 3000 obyvatel, jejichž zastupitelstva mají méně než 15 členů, se rada nezřizuje a její funkci plní starosta). Vyplývá to ze zákonných podmínek, že rada musí mít nejméně 5 členů a ti nesmí představovat více, než 1/3 členů zastupitelstva – viz §§ 68 odst. 1, 99 odst. 3 zák. 128/2000 Sb. Ve statutárních městech a v hl. m. Praze vystupuje starosta pod titulem primátor a jeho zástupce pod titulem náměstek primátora, ale jejich postavení se od ostatních starostů a zástupců neliší. Rovněž zástupce hejtmána má titul náměstek.

⁹⁵Výborům zastupitelstva, komisím rady, odborům úřadu, předsedům výborů či komisí, vedoucím odborů, které se tím ovšem nestávají orgány obce s pravomocí cokoli rozhodovat. Mluvíme zde o výkonu samostatné působnosti. Pro výkon přenesené státní správy platí jiné vztahy a komise rady či odbory úřadu mohou být obecním orgánem státní správy.

⁹⁶Srov. §§84, 85, 102 zák. 128/2000 Sb., §§35, 36, 59 zák. 129/2000 Sb., §§59, 68, 89, 94 zák. 131/2000 Sb. – V některých případech, které se ale komunitního plánování příliš netýkají (např. uzavírání nájemních smluv), zákon radám umožňuje, aby rozhodování věci ze své vyhrazené pravomoci svěřily obecnímu nebo krajskému úřadu, popř. starostovi nebo hejtmánovi.

Z hlediska právních předpisů je tedy v zásadě možné celý proces komunitního plánování zahájit a provést pouze v rámci působnosti obecní nebo krajské rady. Jakkoli takový postup může být operativnější a časově hospodárnější, nelze jej přesto bez výhrad doporučit. **Zapojení zastupitelstva** jako takového do rozhodnutí o zahájení přípravy komunitního plánu velmi pravděpodobně **usnadní závěrečné projednávání a schvalování výsledného dokumentu**, a stejně tak hladkému dokončení komunitního plánu pomůže i zapojení alespoň některých členů zastupitelstva, nejlépe napříč politickým spektrem, od začátku procesu do činnosti pracovních skupin, ustavených v rámci organizačních struktur plánovacího procesu.

Jednání zastupitelstev a rad probíhají na základě schváleného programu, a usnesení se přijímají vždy na základě formálně předloženého návrhu. Kdo je oprávněn návrhy předkládat upravuje zákon v případě zastupitelstev (jsou to rada, člen zastupitelstva nebo výbor zastupitelstva⁹⁷). V případě rady právo předkládat návrhy usnesení zákon neřeší – zde připadají v úvahu členové rady, komise rady, tajemník a odbory úřadu resp. jejich vedoucí. Postup předkládání návrhu upravují **jednací řády zastupitelstev a rad**, které si tyto orgány samy schvalují, a samy sebe tak zavazují jednat podle schválených pravidel. Pro iniciátory komunitního plánování bude vždy velmi užitečné se s příslušnými jednacími řády samosprávných orgánů seznámit.

Zmíněné **výbory zastupitelstev a komise rad** nejsou orgány obce, ale poradní a iniciativní „orgány orgánů“⁹⁸. Je poměrně časté, že jednací řády samosprávných orgánů obcí/krajů stanovují u zásadních rozhodnutí jako **podmínku** předložené návrhy napřed projednat s věcně příslušným odborem obecního/krajského úřadu a/nebo ve věcně příslušné (v daném případě zřejmě sociální nebo rozvojové) komisi nebo výboru (pokud úřad, výbor nebo komise nejsou přímo předkladateli návrhu).

Prvním reálným výsledkem iniciativy k zahájení komunitního plánování by tedy mělo být nalezení vhodného **předkladatele**, oprávněného a odhodlaného politicky předjednat a následně předložit radě odůvodněný návrh usnesení⁹⁹, obsahující následující body:

- schválení záměru zahájit proces plánování rozvoje sociálních služeb
- pověření representanta obce/kraje (starosta/hejtmana nebo jeho zástupce) jednat s dalšími účastníky plánovacího procesu, zejména na „zadavatelské“ straně, o společném postupu (tj. potvrdit vytvoření politického prostředí)
- úkol pro věcně příslušného člena rady předložit návrh na zahájení procesu ke schválení zastupitelstvu (není nezbytně nutné, pouze vhodné),
- úkol pro věcně příslušného člena rady předložit radě návrh na organizační a finanční zajištění a časový harmonogram postupu

Z hlediska politické hladkosti projednání bude vhodné, aby předkladatelem byl volený funkcionář – nejlépe starosta/hejtman, častěji však to bude asi jeho zástupce či člen rady, pověřený řešením sociálních otázek. (Návrh ale může předložit třeba i sociální komise nebo výbor, kde jsou voleni představitelé samosprávy zastoupeni.) Účelné je v určité fázi **zapojit tohoto předkladatele**, případně jeho podřízené spolupracovníky, **do iniciačního týmu**. Toto zapojení by mělo vyvrcholit tím, že předkladatel s popsáním návrhem usnesení skutečně ztotožní, předjedná jej s dalšími členy rady/zastupitelstva, zpracuje a odůvodní, resp. nechá zpracovat obecním úřadem (v tom mu lze pomoci), a předloží ke schválení radě nebo zastupitelstvu. K výchozímu, „startovacím“ usnesení viz dále přílohu č. 3.

⁹⁷Viz §94 odst. 1 zák. 128/2000 Sb., §§42, 34 odst. 1 písm. a), 76 zák. 129/2000 Sb., §§64, 51 odst. 3 písm. a), 77, 87 odst. 2 zák. 131/2000 Sb.

⁹⁸Viz §§117 a násl. zák.128/2000 Sb., §§76 a násl. zák.129/2000 Sb., §§77 a násl., 100 a násl. zák.131/2000 Sb.

⁹⁹Obdobně jako v legislativním a exekutivním procesu na státní úrovni i v samosprávě obsahuje návrh k projednání dvě části – návrh usnesení, a důvodovou zprávu.

Míra potřebného přesvědčování a lobbyingu v iniciační fázi bude zcela záviset na místních politických podmínkách. Jak už bylo uvedeno, v krajích lze očekávat, že k zahájení plánovacího procesu dojde i bez iniciace a politická vůle je zde vlastně vynucována zákonem. Úlohou iniciátorů, pokud se nějací najdou, by tedy na úrovni kraje měla být zejména snaha, aby komunitní přístup a komunikace v triádě nebyly od začátku nastaveny jako formální kroky a aby příprava plánování nevedla k pořízení plánu rozvoje sociálních služeb pouze formou strukturované dodávky expertních služeb. V obcích, které ke komunitnímu plánování nic nenutí, půjde o komplikovanější situaci.

V této fázi přípravy plánovacího procesu se pohybujeme v ryze politické poloze a **nemáme k dispozici žádné právní prostředky**, jak vyjednávací kroky iniciátorů vůči orgánům obcí nebo krajů institucionalizovat a převést z roviny příslibů na úroveň vymahatelných závazků, jinými slovy **nelze z dosažených výsledků nebo neúspěchů vyvozovat žádnou právní odpovědnost**. Politická odpovědnost je pojem problematický, nelze ji však v demokratickém zastupitelském systému brát na lehkou váhu a poškození veřejného zájmu nebo nevyužití možnosti zajistit veřejný prospěch je možné „sankcionovat“, např. zveřejněním problému, kterému se, při relativně časté frekvenci komunálních voleb, veřejní činitelé většinou raději vyhnou. Jako pádný vyjednávací argument by iniciátoři měli být schopni předložit například návrhy konkrétních postupů, jak pro pořízení komunitního plánu zajistit alespoň částečně finance z vnějších zdrojů, tj. mimo rozpočet pořizovatele plánu: nedostatečně zdůvodněné odmítnutí návrhu, jak získat tyto prostředky „navíc“, může mít politicky zřejmé důsledky.

Případné neschválení navrženého usnesení nemá žádné nenapravitelné následky. Nikde **není upraveno, že by návrh ve stejné věci, třeba i identický, nemohl být v samosprávných orgánech projednán víckrát**. Dojde-li tedy na první pokus k neschválení, je pouze třeba pozorně analyzovat příčiny. Na straně těch členů hlasujícího orgánu, jejichž hlasy ke schválení chyběly, se může jednat o věcné námítky, o neznalost nebo o politické postoje. V případě věcných námitek bude vhodné před dalším předložením a projednáním návrh upravit a upřesnit argumentaci, při zjištění neznalosti návrh podrobněji předjednat, u politických výhrad zřejmě nezbude, než hledat podporu zvenčí. Bohužel ani přijaté usnesení ještě neposkytuje plnou záruku, že bude plněno. V tomto směru bude muset iniciační tým vyvíjet další aktivity přinejmenším do té doby, než bude triáda doplněna posílením uživatelského, odborného a politického prostředí, a ustaveny organizační struktury včetně finančního a manažerského zabezpečení jejich činnosti na základě právních vztahů mezi hlavním zadavatelem (obcí/krajem) a různými subjekty.

Dojde-li alespoň ke schválení základního záměru pokračovat v přípravě komunitního plánování, dostávají se případní iniciátoři, kteří doposud jednali na vlastní účet, vůči pořizovateli plánu do jiného právního postavení – obzvláště pokud je iniciátorem jeden subjekt nebo se více iniciátorům podaří vystupovat vůči pořizovateli prostřednictvím jednoho subjektu. Do okamžiku schválení záměru je působení iniciátora tak zvaným jednatelstvím bez příkazu ve smyslu OZ¹⁰⁰, které jednající osoba provádí na vlastní náklad a také nese vůči tomu, v jehož prospěch jedná, odpovědnost za případné škody, které jejím jednáním vznikly. Schválením iniciačního usnesení budoucí pořizovatel komunitního plánu nepřímou schvaluje dosavadní jednání iniciátora a tomu by tak mohl vzniknout nárok na náhradu nákladů s jeho dosavadní činností související, pokud by prokázal, že pořizovatel komunitního plánu byl vynaložením těchto nákladů obohacen. Je samozřejmě jiná otázka, zda by uplatňování takové náhrady nákladů mělo naději na úspěch a zda by s ohledem na další vývoj bylo moudré se o ni vůbec ucházet. Bude-li nicméně pořizovatel srozuměn s dalším působením takového iniciátora v přípravném procesu, vzniká zde hypoteticky již legitim-

¹⁰⁰Viz §§742 a násl. zák. 40/1964 Sb.

ní možnost pokračování iniciační činnosti za úplaty, naráží však na to, že by se taková činnost zřejmě stala předmětem veřejné zakázky – k tomu viz dále kap. 2.3.

1.3 Plánování na území více obcí

V případě malých obcí, kde by plnohodnotné komunitní plánování nebylo efektivní z hlediska nákladů ani účelné kvůli pravděpodobně chabému věcnému výsledku, bylo doporučeno ustavení **svazku obcí nebo zájmového sdružení právnických osob**. K základním informacím uvedeným v části A, kap. 3.1. je nutno zmínit další právní okolnosti.

Jak vstup obce do svazku obcí, tak založení jiné právnické osoby je ve vyhrazené působnosti zastupitelstev obcí¹⁰¹. Obdobně vyhrazené pravomoci, s jistými majetkovými omezeními, mají i zastupitelstva městských částí hl. m. Prahy; ve statutárních městech mohou být tyto pravomoci do jisté míry svěřovány statutem, ale městské obvody/městské části při tom nejednají vlastním jménem¹⁰². Svazky obcí i zájmová sdružení právnických osob lze zakládat vždy pouze za určitým účelem. Rozhodne-li se tedy několik obcí pořídit společný plán rozvoje sociálních služeb a zřídit za tím účelem právnickou osobu, **musí být tento záměr schválen zastupitelstvem**, na rozdíl od pořizování plánu jedinou obcí, kdy jsme dovodili, že je sice rozhodnutí zastupitelstva politicky vhodné, ale v zásadě nic nebrání tomu, aby většinu procedurálních rozhodnutí učinila pouze obecní rada (v případě malých obcí s méně než devíti členy zastupitelstva jen starosta).

Svazek obcí je zakládán výhradně obcemi a jde, obdobně jako u obcí samotných, o právnickou osobu charakteru veřejnoprávní korporace. Znamená to, že ve svých úkonech podléhá regulaci stanovené ZoO, jeho hospodaření upravují zvláštní rozpočtová pravidla¹⁰³ a především plnění uzavřené smlouvy se řídí jinými pravidly a má odlišné důsledky, než upravují obecná stanovení OZ o závazkových vztazích. Zákon neupravuje účel vytvoření svazku obcí taxativně, obce se mohou do svazků sdružovat vždy za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Zákon nicméně demonstrativním výčtem naznačuje, jaké **zejména** se tyto společné zájmy předpokládají. V komunální praxi se v současné době vyskytují častěji svazky obcí s obecně formulovanými cíly, umožňujícími společně řešit různé otázky samostatné působnosti. Často tyto svazky obcí samy sebe označují jako tzv. mikroregiony. Zahájení komunitního plánování v takovém svazku může zřejmě proběhnout bez projednání v orgánech jednotlivých sdružených obcí. Pořizuje-li se ale komunitní plán jako střednědobý plán rozvoje sociálních služeb obce podle Zákona o sociálních službách, jde o činnost ze zákona svěřenou obcím, tzn. výsledný střednědobý plán musí schválit přinejmenším rada obcí ve svazku sdružených.

Smlouvy o založení svazku obcí jsou tzv. veřejnoprávními smlouvami, zmíněnými v kap. 3.2.¹⁰⁴ Nejdůležitějším rozdílem veřejnoprávních smluv od smluv uzavíraných podle OZ je skutečnost, že vzniknou-li po uzavření smlouvy mezi účastníky spory, nerozhodují o nich v první instanci soudy, ale krajské úřady, a je-li účastníkem smlouvy obec s rozšířenou působností, pak Ministerstvo vnitra. Jako případný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu/ministerstva pak je třeba podat k soudu žalobu správní¹⁰⁵, nikoli občanskoprávní¹⁰⁶. **Smlouva o vytvoření svazku obcí musí obsahovat přílohu, ve které jsou kromě základních identifikací předmětu činnosti svazku, práv a povinností členů a náležitostí hospodaření svazku uvedeny orgány svazku, způsob jejich ustavování a rozho-**

¹⁰¹Viz §84 odst. 2 písm. f) zák. 128/2000 Sb., §59 odst. 2 písm. j) zák. 131/2000 Sb.,

¹⁰²Viz §§23, 89 odst. 1 písm. k) zák. 131/2000 Sb., §130 odst.i) zák. 128/2000 Sb.

¹⁰³Zák. 250/2000 Sb.

¹⁰⁴Viz §§159 a násl. zák. 500/2004 Sb.

¹⁰⁵Podle zákona 150/2002 Sb. – Soudní řád správní (SŘS)

¹⁰⁶Podle zákona 99/1963 Sb. – Občanský soudní řád (OSŘ).



plánování
na území
více obcí

dování¹⁰⁷. Tyto orgány mohou být pojmenovány a koncipovány různě, principiálně však lze očekávat, že půjde o kolektivní orgány, které budou rozhodovat většinovým hlasováním a jejichž rozhodnutí budou obsahově i formálně obdobou usnesení orgánů územních samosprávných celků. V dalším textu, kde budeme hovořit o usnesení obecních/krajských rad nebo zastupitelstev, již nebudeme na svazky obcí výslovně odkazovat a budeme mít za to, že pro postupy orgánů svazků platí obdobně, co uvedeno pro orgány individuálních obcí. K veřejnoprávním smlouvám o založení svazku obcí viz dále přílohu 4.

Zájmové sdružení právnických osob se podle OZ¹⁰⁸ zakládá **schválením stanov**, což se děje buďto smlouvou mezi zakladateli, nebo na ustavující schůzi členů. Z právního hlediska není mezi těmito dvěma způsoby velký rozdíl – ve skutečnosti jde v obou případech o vy-mahatelný závazek členů sdružení schválené stanovy dodržovat resp. nést odpovědnostní důsledky za jejich nedodržení. Sdružení se stává právnickou osobou okamžikem, kdy jsou schválené stanovy registrovány v rejstříku vedeném krajským úřadem, a výmazem z tohoto rejstříku zaniká. Rovněž v případě smluv o sdružení zákon vyžaduje, aby obsahovaly určení orgánů sdružení a vymezení jejich působnosti¹⁰⁹. I když v tomto případě lze ve věci ustavení orgánů odvodit větší volnost, než u svazků obcí, budeme předpokládat (a považovat za doporučeníhodné), aby orgány sdružení založeného případně za účelem pořízení komunitního plánu, jejich pravomoci a způsob rozhodování byly koncipovány obdobně, jak vyplývá ze zákona pro orgány obcí, a nebudeme nadále komentovat postupy a právní úkony takových sdružení samostatně a odlišně od závěrů týkajících se samotných obcí. K zájmovým sdružením právnických osob s přihlédnutím k účasti obcí v nich viz dále přílohu 5.

Založení samostatné veřejnoprávní osoby několika obcemi za účelem pořízení společného plánu rozvoje sociálních služeb nebo obecnějšího rozvojového programu má řadu výhod zejména pokud jde o najímání dodavatelských služeb, zjednodušení financování celého procesu a pod. Jsou zde ale i nevýhody v podobě složitější a zdlouhavější procedury při vzniku, spojené s rozhodováním zastupitelstev, v případě svazku obcí i komplikace s vedením samostatného hospodaření svazku, a s nutností personálně a finančně zajistit pro vzniklou právnickou osobu základní provozní činnosti.

Je proto na místě upozornit, že rozhodne-li se více obcí komunitně plánovat společně, není k tomu vznik samostatné právnické osoby bezpodmínečně nutný. Zákon umožňuje obcím spolupracovat na základě **smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu**, která má v ZoO stanovena základní pravidla a náležitosti¹¹⁰. Jedná se o veřejnoprávní paralelu občanskoprávní smlouvy o sdružení (konsorciu) bez právní subjektivity, o níž bylo pojednáno výše v souvislosti s iniciátory procesu komunitního plánování. Nevýhodami takovýchto sdružení – konsorcií bývá komplikované účetnictví, nechtěné daňové dopady a někdy obtížná koordinace činnosti jednotlivých účastníků. Ke smlouvám o konkrétní spolupráci obcí viz dále přílohu 6.

Obce mohou společně zakládat i právnické osoby podnikatelského charakteru, jejich uplatnění v komunitním plánování sociálních služeb ale nedává valný smysl a nelze je doporučit. Pravděpodobnějším a účelnějším právním subjektem pro rozvojové činnosti by mohla být obecně prospěšná společnost, založená podle zákona 248/1995 Sb. Zde ale je třeba upozornit na skutečnost, že zatímco ve svazcích obcí a v zájmových sdruženích právnických osob mají členské obce vždy rozhodování a jednání plně pod kontrolou, obecně prospěšná společnost okamžikem svého založení začne „žít svým vlastním životem“ a vliv

¹⁰⁷Viz §50 odst. 2 zák. 128/2000 Sb.

¹⁰⁸Viz §§20f a násl. zák. 40/1964 Sb.

¹⁰⁹Viz §20h zák. 40/1964 Sb.

¹¹⁰Viz §§46 odst. 2 písm. a), 48 zák. 128/2000 Sb.

zakladatelů na její činnost může být nanejvýš zprostředkovaný. Takovýto **samostatný subjekt by nemohl pořizovat komunitní plán vlastním jménem, ale musel by působit vůči obcím, které jej založily, jako dodavatel** – k tomu viz dále kap. 2.3. K obecně prospěšným společnostem viz dále přílohu 7.

Možnost zřídit společnou **příspěvkovou organizaci** podle zákona o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků¹¹¹ více obcemi je třeba **vyloučit**, protože zákon výslovně umožňuje zřizovatelské funkce pouze (jednomu) územnímu samosprávnému celku jako takovému, nikoli jejich svazkům nebo sdružením¹¹². Možná však je varianta, kdy příspěvkovou organizaci zřídí jedna obec a ostatní obce se formou smlouvy o konkrétní spolupráci (viz výše) zaváží finančně nebo materiálně (např. poskytnutím nebytových prostor) podílet na úpravu rozpočtových vztahů (poskytování příspěvku) mezi příspěvkovou organizací a zřizující obcí. K příspěvkovým organizacím viz dále též kap. 2.3.

1.4 Posilování uživatelského a odborného (poskytovatelského) prostředí

Bylo už zmíněno, že faktické zapojení všech uživatelů do procesu komunitního plánování je organizačně těžko zvládnutelný záměr a že se bude muset uplatnit zastupitelský princip. Uživatelské prostředí by proto mělo být od počátku strukturováno, potenciální uživatelé pracovní **rozdělení do kategorií charakterizovaných typem postižení a/nebo typem převládajícího druhu sociální služby**, kterou budou nárokovat. Pravděpodobně se ukáže, že některé kategorie uživatelů, zejména z řad zdravotně postižených, budou moci nabídnout reprezentativní zástupce, protože již jsou **zájmově organizovaní** – v naprosté většině případů by zde šlo o občanská sdružení podle ZoSO¹¹³. V jiných případech, typicky pokud jde o osoby sociálně vyloučené, drogově závislé a pod., bude spolupráce s přímými uživateli obtížná a nevyhnutelně dojde k tomu, že v připravované triádě za ně budou vystupovat spíše poskytovatelé služeb.

Pokud jde o poskytovatele, bude uplatnění zastupitelského principu složitější. Ve hře bude dost nesourodá skupina institucionálních nonprofitních poskytovatelů, působících v oboru už mnoho desetiletí, nevládních organizací často bojujících s pocitem dlouhodobé přehlíženosti, nově vzniklých poskytovatelů podnikatelského charakteru ucházejících se o místo na trhu a individuálních poskytovatelů – fyzických osob. (Pro poslední zmíněnou skupinu platí, že zřejmě budou v triádě přinejmenším v některých kategoriích postiženosti vystupovat místo uživatelů.) Zrcadlově k doporučení v předchozím odstavci bude účelné i **poskytovatele rozdělit do kategorií podle charakteru poskytovaných služeb a cílových skupin uživatelů**. Případné sdružování poskytovatelů podle ZoSO nebude asi tak časté, jako u uživatelů, protože zde budou působit konkurenční vztahy, nelze je ale vyloučit, a v budoucnu se můžeme setkat s organizacemi poskytovatelů fungujícími na podobných principech, jako profesní komory. Přispěje k tomu zřejmě snaha podílet se na zavádění standardů kvality v poskytování sociálních služeb a předjímat jejich případnou návaznost na podmínky registrace poskytovatelů služeb.

V úvodních kapitolách byl naznačen předpoklad důležitého postavení **úřadů práce**, které podle nového ZoZ zřizují **poradní sbory a odborné pracovní skupiny**, složené ze zástupců zdravotně postižených a zaměstnavatelů¹¹⁴. Existence a míra aktivity těchto porad-

¹¹¹Zákon 250/2000 Sb.

¹¹²Viz § 27 zák. 250/2000 Sb.

¹¹³Často se ovšem bude jednat o sdružení s celostátní působností – pak bude třeba ověřit, zda jsou tato sdružení nějak územně členěna, tzn. zda mají teritoriální pobočky, a pokud ne, tak se alespoň pokusit získat doporučení na aktivní místně působící členy a ty zapojit jako jednotlivce.

¹¹⁴Viz § 7 odst. 4,5 zák. 435/2004 Sb.



posilování
prostředí

ních orgánů úřadů práce bude významným faktorem, ovlivňujícím formování uživatelského a odborného prostředí pro proces komunitního plánování. Iniciační tým by se měl s aktuální situací v místě příslušného úřadu práce podrobně seznámit a další kroky zjištěnému stavu přizpůsobit tak, aby mezi vytvářením **politiky zaměstnanosti na úřadech práce a procesem komunitního plánování mohla vzniknout přiměřená provázanost.**

Postupem podle předchozích odstavců předjímáme ustavení organizačních struktur připravovaného komunitního plánování. Spolupráce na iniciaci procesu tedy může posloužit též jako hledání společného jazyka a komunikačních pravidel, které se následně uplatní v institucionalizovanější podobě, např. při sestavování jednacích řádů pracovních a koordinačních skupin komunitního plánování, o kterých bude řeč v dalších kapitolách.



politické
prostředí

1.5 Vytvoření politického prostředí

Vytvoření politického prostředí by se mělo stát završením iniciačního procesu. Politickým prostředím rozumíme nalezení a formalizování **konsensuální vůle zahájit komunitní plánování a řídit se předem určenými principy triády** na straně těch účastníků procesu, u kterých převažuje funkce zadavatelů, tj. orgánů veřejné správy, a akceptování této vůle ze strany poskytovatelů a uživatelů. Formálně by měl usilovat o vznik tohoto konsensu hlavní zadavatel, tj. obec nebo kraj. V praxi však bude vhodné, pokud je celý proces zpočátku iniciován nějakou neveřejnoprávní zájmovou skupinou, aby tito iniciátoři přípravu komunitního plánování s dalšími účastníky na straně zadavatelů (správními úřady) předběžně projednali a přinejmenším tak následný oficiální postup obce/kraje urychlili. Význam takového projednání a předběžného souhlasu dalších orgánů veřejné správy se může projevit i v opačném směru – když na straně obce/kraje není na začátku vůle plánovací proces zahájit dostatečně silná. Předběžně vyjádřený souhlas úřadu obce s rozšířenou působností, úřadu práce, školského úřadu apod. může být silným argumentem pro přijetí „startovacího“ usnesení orgánu obce/kraje.

Vzhledem k tomu, že ne všichni potenciální účastníci komunitního plánování mají právní subjektivitu, **není možné nalezený politický konsensus potvrdit soukromoprávním závazkem** – vícestrannou smlouvou, a protože komunitní plánování je samosprávnou aktivitou, založenou na spolupráci veřejnoprávních a soukromoprávních subjektů, nelze k danému účelu libovolně použít ani institutu smlouvy veřejnoprávní (s výjimkou výše rozvedeného případu zakládání svazků obcí¹¹⁵). Zájem podílet se na plánovacím procesu může být vyjádřen pouze v deklaratorní formě – memorandumem, společným prohlášením a pod., pro které platí výše uvedená poznámka o právní nevymahatelnosti politických závazků. Protože smyslem takové deklarace je především přihlášení se k principu triády, logicky by se měli jejím účastníkem stát i významní zástupci poskytovatelů a uživatelů.

I když jde pouze o formální úkon politického charakteru bez právních důsledků vůči účastníkům, je nanejvýš žádoucí, aby deklaraci provedli (memorandum podepsali) **statutární zástupci** zúčastněných právnických osob a vedoucí příslušných správních úřadů. Pro následné praktické naplňování záměru memoranda to bude mít ten důsledek, že bude snadné na základě subordinačních pracovněprávních vztahů zapojit do procesu další pracovníky dotčených institucí. Tam, kde musí právnímu jednání právnických osob navenek předcházet nějaké vnitřní procedury, tj. zejména u orgánů územních samosprávních celků, je vhodné těmito procedurami projít, i když se v tomto případě nejedná o právní úkon. To znamená, že by text memoranda a pověření ho podepsat měly být předem odsouhlaseny

¹¹⁵Viz §160 zák. 500/2004 Sb. Podle ustanovení tohoto paragrafu mohou být uzavírány veřejnoprávní smlouvy mezi správními úřady ve věcech státní správy. Ve věcech samostatné působnosti pak pouze mezi územními samosprávnými celky navzájem tam, kde to zákon výslovně stanoví, tedy nikoli mezi územními samosprávnými celky a jinými správními úřady, o soukromoprávních subjektech nemluvě.

aspoň radou obce nebo kraje, a to buď již v rámci „startovacího“ usnesení (zde ale asi ještě nebude text memoranda znám, ten by měl být výsledkem jednacího procesu mezi účastníky), nebo samostatným následným usnesením, přijatým v souvislosti s projednání zprávy o plnění prvotního usnesení, kterým byla celá příprava komunitního plánování oficiálně zahájena. K memorandu o spolupráci na komunitním plánování viz dále přílohu 8.

Vytvoření silného politického prostředí má nejen obecné dlouhodobé důsledky, pokud jde o udržitelnost procesu komunitního plánování, ale **může sehrát velmi důležitou úlohu i pro zajišťování vnějších finančních zdrojů pro činnosti s plánováním související.** Při posuzování žádostí o dotace z rozpočtu MPSV a zejména ze zdrojů EU bude posuzováno, do jaké míry je žadatel na čerpání této dotace institucionálně a organizačně připraven. Vzdle obecného memoranda, deklarujícího zájem účastníků triády se na procesu podílet, mohou správci dotačních programů ze státního rozpočtu nebo fondů EU vyžadovat i konkrétnější, pokud možno právně závazné dohody mezi klíčovými účastníky. Může jít o různé dohody o budoucí spolupráci, prohlášení o připravenosti realizovat společně projekt a pod., které budou mít, pokud budou uzavřeny způsobilými právními subjekty (nikoli tedy státními správními úřady), z právního hlediska charakter občanskoprávní nebo obchodní smlouvy o uzavření smlouvy budoucí¹¹⁶. Tyto smlouvy ještě neobsahují závazek nějakého plnění, ale strany se v nich zavazují, že do určité doby, nebo po splnění určité podmínky (např. schválení přidělení grantu), uzavřou další smlouvu s předem dohodnutým obsahem. Závazek uzavřít budoucí smlouvu je soudně vymahatelný a jeho nesplnění zakládá odpovědnost za škodu. Ke smlouvám o uzavření smlouvy budoucí viz dále přílohu 9.

Jakmile je vytvořeno dostatečně silné politické prostředí, tj. existuje zřetelná vůle na straně obce/kraje jako pořizovatele komunitního plánu učinit potřebné organizační kroky a ostatní důležité účastníci jsou srozuměni se svým zapojením do plánovacího procesu, **přesouvají se další aktivity z úrovně politického rozhodování do oblasti manažerské.**

Proces vytváření politického prostředí by měl být zakončen politickým rozhodnutím, které vymezí základní manažerské parametry zahajovaného procesu: zdroje pro finanční, materiální a personální zajištění nezbytných činností, vymezení organizační struktury, v jaké se budou účastníci na procesu podílet, a časový harmonogram základních úkolů stanovení osob či orgánů zodpovědných za jejich plnění. Můžeme v této souvislosti mluvit o **zadání komunitního plánu.**

Tímto zadáním bude logicky opět usnesení obecní/krajské rady (méně pravděpodobně zastupitelstva), kterým rada vezme na vědomí výsledek plnění předchozího přípravného procesu a schválí další postup. Míra podrobnosti, s jakou bude další postup v usnesení rozpracován, se bude případ od případu lišit. Je samozřejmě možné, že v usnesení bude tendence podrobně popsat všechny manažerské atributy komunitního plánování, a rada se tak stane řídicím orgánem celého procesu, ale nebylo by to příliš prozíravé. Plánovací proces je dlouhodobý, a v jeho průběhu se může objevit potřeba zajištění či termínování některých dílčích aktivit průběžně měnit. Mohlo by se tak stát, že rada by musela své základní usnesení opakovaně revokovat a zabývat se průběžně rozhodováním v nepodstatných věcech. Praktičtější proto bude vymezit usnesením rady pouze základní rámec celého procesu a organizační struktury, v jaké bude probíhat, a ustavit řídicí orgán, vybavený zmocněním tento rámec upřesňovat, organizační struktury personálně naplňovat, celý proces řídit a radě předkládat k rozhodnutí pouze zásadní věci.

¹¹⁶Srov. §§50a, 50b zák. 40/1964 Sb., §§289 a násl. zák. 513/1991



2. POŘIZOVÁNÍ KOMUNITNÍHO PLÁNU

Shrnutí

Proces komunitního plánování by měl být zahájen schválením organizačního řádu, upravujícího uspořádání tří základních složek procesu komunitního plánování – politického řízení, manažerského řízení a odborného řízení.

Politické řízení by mohl zajišťovat volený orgán obce/kraje přímo, ale praktičtější bude, když řídící proces deleguje na svůj poradní orgán – komisi rady nebo výbor zastupitelstva. Administrativně je činnost komise/výboru vhodné zajistit osobou tajemníka, který bude v pracovněprávním vztahu k pořizovateli (zaměstnancem nebo pracovníkem na dohodu). Manažerské řízení procesu se týká několika typů hlavních činností, vykonávaných postupně v rámci celého cyklu přípravy a implementace komunitního plánu: koordinace přípravy plánu, práce s informacemi a mapování potřeb, konzultační proces, koordinace implementování plánu, vyhodnocování průběhu plánování a výsledků implementace. Tyto činnosti mohou být v krajích a velkých městech částečně prováděny přímo pracovníky úřadů, ale pravděpodobnější a účelnější bude jejich externí zajištění odbornými týmy. Půjde o poskytování služeb převážně na bázi obchodních, vzácněji občanskoprávních smluvních vztahů mezi pořizovatelem plánu a soukromoprávními subjekty. Organizačně může být smluvní zajištění hlavních činností uspořádáno do tří základních modelů, které je do jisté míry možno kombinovat vzájemně nebo i se zajištěním vlastními pracovníky:

- a) zajištění samostatným právním subjektem, zřízeným nebo založeným pořizovatelem komunitního plánu
- b) zajištění generálním (komplexním) dodavatelem, který si dle potřeb sám nasmlouvá subdodavatele, za jejichž činnost ručí jako by ji vykonával sám
- c) zajištění více dodavateli, samostatně nasmlouvanými pro jednotlivé činnosti.

Smlouvy, které budou pro zajištění činností uzavírány, budou typu smlouvy o dílo všude tam, kde bude činnost doprovázena hmotnými výstupy (za hmotný výstup lze považovat i písemnou zprávu, manuál ke školení, vytvoření počítačové databáze apod.); pokud by šlo pouze o činnost bez hmotného výstupu (což ale bude situace vzácná), půjde o smlouvu mandátního (v občanskoprávním vztahu příkazního) typu. V případě pochybností o charakteru výstupu je možno uzavřít tzv. smlouvu nepojmenovanou (inominátní), ve které musí být předmět a podmínky plnění popsán podrobněji.

S výjimkou případů, kdy v rámci modelu: a) bude činnosti vykonávat subjekt, ve kterém má pořizovatel komunitního plánu výlučná majetková účastenská práva, je nutno před uzavřením smlouvy postupovat v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Zakázky do hodnoty 2 mil. Kč je nutno zadávat transparentně a nediskriminačně, zákon ale nicméně blíže nespecifikuje, jak při tom postupovat. Zakázky v rozmezí hodnoty 2–6,6 mil. Kč musí být zadány postupem předepsaným v zákoně, a stejně tak tzv. nadlimitní zakázky o hodnotě vyšší, jejichž zadání musí být navíc zveřejňováno v úředním věstníku EU. Zakázky nesmí být uměle rozděleny tak, aby se snížila hodnota jejich částí pod některý z uvedených limitů. Zákon umožňuje zadat zakázku, vedoucí k uzavření tzv. rámcové smlouvy, na základě které budou následně uzavírány smlouvy na dílčí plnění již bez procedur, předepsaných pro veřejné zakázky (tento typ zadání je vhodný zejména pro model b)). Pokud se chce procesu komunitního plánování účastnit v manažerské roli iniciátor procesu, není možné ho upřednostnit a musí se účastnit hospodářské soutěže s jinými uchazeči, navíc se ale musí vyvarovat toho, aby mohl být podezírán, že se účastnil zpracování zadávacích podmínek.

Odborné vedení procesu, strukturované podle cílových skupin a/nebo charakteru poskytovaných služeb, bude organizačně podobné práci komisí rad/výborů zastupitelstev. Admi-

nistrativně jej však může zajišťovat nejen pořizovatel, ale i manažer koordinačních činností nebo jiný účastník plánovacího procesu osobami v pracovněprávním vztahu; uzavřít lze i smlouvu mandátní/příkazní. Vhodné je využít, např. zákonných poradních orgánů úřadů práce.

Při pořizování komunitního plánu mohou nastat situace, kdy uzavírané závazkové právní vztahy budou dotčeny právem na ochranu duševního vlastnictví. V takových případech je nanejvýš žádoucí vyhledat specializovanou právní pomoc.

2.1 Ustavování organizačních struktur komunitního plánování

Organizační strukturu komunitního plánování je nepochybně možné ustavit různým způsobem, měla by však vždy zahrnovat tři základní složky v hierarchickém uspořádání:

- **politické řízení** procesu
- **manažerské řízení** procesu v několika hlavních činnostech (těmi jsou zejména: celková koordinace procesu přípravy komunitního plánu, práce s informacemi a mapování potřeb, vedení konzultačního procesu, celková koordinace implementování komunitního plánu, vyhodnocování průběhu přípravy a výsledků implementace a pod.)
- **odborné vedení** procesu ve vztahu k cílovým skupinám uživatelů a/nebo k druhům poskytovaných služeb

Toto uspořádání by mělo být formalizováno do podoby základního organizačního řádu **komunitního plánování**. K rámcovému usnesení zahajujícímu vlastní proces komunitního plánování a ustavení organizační struktury viz dále přílohu 10.

2.2 Řídící tým

Formálně je za politické řízení procesu odpovědný volený orgán územního samosprávného celku, který komunitní plán pořizuje – rada a/nebo zastupitelstvo. Tyto orgány však z kapacitních důvodů nemohou proces fakticky řídit a proto průběžné řízení pravděpodobně **delegují na řídicí orgán k tomu jmenovaný a určený**. Funkci řídicího orgánu, pověřeného naplňováním rámce pořizování komunitního plánu a průběžným politickým řízením procesu podle předchozího odstavce, by teoreticky mohla vykonávat jediná osoba, oprávněná podle jednacího řádu předkládat radě (zastupitelstvu) návrhy k projednání, například zástupce starosty nebo vedoucí odboru obecního/krajského úřadu. Takové pověření by však ignorovalo výstupy předchozí iniciační etapy, pokud jde o vytvoření politického a odborného prostředí. Řídící orgán by měl přiměřeně **reprezentovat klíčové účastníky přípravného procesu**, který k zahájení komunitního plánování vedl, zejména asi signatáře úvodního memoranda (bylo-li podepsáno), včetně zástupců z odborného prostředí. I z mnoha dalších důvodů je třeba jednoznačně dát přednost modelu, ve kterém rozhodování o konkrétním postupu plánovacího procesu činí z pověření rady/zastupitelstva orgán kolektivní.

Má-li mít takový řídicí tým vůči radě/zastupitelstvu legitimní iniciativní a poradní vztah, bude se ve smyslu obecných zákonů pro územní veřejnou správu jednat – bez ohledu na to, pod jakým názvem bude vystupovat – **o komisi rady nebo výbor zastupitelstva**¹¹⁷, pokud snad rada/zastupitelstvo neupraví nad rámec zákona svůj vlastní jednací řád v tom smyslu, že výslovně připustí návrhovou iniciativu a poradní funkci pro řídicí tým komunitního plánování samostatně, což není moc praktický a právně korektní postup.

¹¹⁷Viz §§117 a násl., 122 a násl. zák.128/2000 Sb., §§76–80 zák.129/2000 Sb., §§77 – 80 zák. 131/2000 Sb. Pro úplnost připomínáme, že ze zákona počet členů výboru zastupitelstva musí být lichý.



organizační
struktury



řídící tým

Pokud má být řídicí tým komunitního plánování zřízen jako výbor zastupitelstva, je třeba ověřit, zda jednací řád zastupitelstva umožňuje, aby členy výboru byly i osoby, které nejsou členy zastupitelstva – v některých obcích tomu tak není. Pak by bylo nutno buď jednací řád zastupitelstva v tomto směru upravit, nebo rezignovat na přímý vztah mezi řídicím týmem komunitního plánování a zastupitelstvem a ponechat otázky průběžného řízení procesu v působnosti rady a jejích poradních orgánů. I v případě komisí rady ale nelze vyloučit, že obecné jednací řády rady a jejích komisí z nějakého důvodu omezí účast osob působících mimo strukturu volených orgánů obcí/krajů a jejich úřadů. V takovém případě je alespoň možné připustit v jednacím řádu pro komisi – řídicí tým komunitního plánování možnost přizvat další osoby s poradním hlasem a povinnost komise před hlasováním o nějakém návrhu tento poradní hlas vyslechnout.

Zákony podrobněji nspecifikují, jakým způsobem mají komise rady/výbory zastupitelstva jednat, stanoví však základní podmínku pro jejich rozhodování, a tou je nezbytnost dosažení nadpoloviční většiny hlasů **všech** členů komise/výboru pro přijetí rozhodnutí. Členy výboru/komise musí být konkrétní osoby, určené buď jmenovitě, nebo alespoň svou pracovní funkcí. K praktickým dopadům těchto podmínek je třeba přihlídnout ve dvou ohledech. Především je třeba počítat s tím, že je vhodné navrhnout složení komise/výboru tak, aby jejich usnášení schopnost a platnost hlasování nebyly ohroženy nedostatečnou účastí, tzn. aby členy řídicího týmu byly jmenovány osoby, které budou mít možnost a vůli se jednání účastnit a při tom budou mít mandát vyjadřovat stanoviska institucí, které reprezentují, a také do nich přenášet rozhodnutí komise/výboru o úkolech, jejichž plnění bude záviset na vnitřních činnostech těchto institucí. Dále bude užitečné, aby řídicí týmy měly v jednacím řádu upraveny situace, kdy je za určitých definovaných okolností umožněno bez svolání zasedání přijímat naléhavá rozhodnutí v písemné formě (tzv. hlasování „per rollam“).

jednací řády

Podmínky pro sestavení a schválení **jednacích řádů** komisí a výborů nejsou právně upraveny, mohou být vypracovány a schváleny radou/zastupitelstvem v obecné podobě platné pro všechny ustavené komise/výbory nebo v konkrétní podobě pro konkrétní komisi/výbor, případně může být ponecháno v pravomoci komise/výboru, aby si vlastní jednací řád schválily samy. Jednací řád by měl obsahovat pravidla pro předkládání návrhů (kdo a v jaké formě může návrhy předkládat, jakým způsobem musí být návrhy před předložením do komise/výboru projednány z odborného hlediska, jakým způsobem bude komise/výbor informována o případných rozporných odborných stanoviskách atd.) a pro jejich schvalování. Jednací řád komise/výboru je interním dokumentem komise/výboru a pro členy (a tajemníka – viz dále) komise/výboru je závazný, tzn. komise/výbor svým rozhodnutím může ukládat jednotlivým členům (a tajemníkovi) úkoly a požadovat jejich plnění. Tato závaznost je sice obtížně vymahatelná – jedinou sankcí pro osobu, která ustanovení jednacího řádu nerespektuje, je zřejmě zrušení členství v komisi/výboru, sekundárně ale může mít pro dotyčnou osobu další důsledky politické (u členů z řad volených představitelů samospráv) nebo pracovněprávní (u členů z řad pracovníků správních úřadů). V praxi nejsou případy porušování jednacích řádů komisí/výborů časté a pokud k nim dojde, jedná se většinou spíše o nedorozumění nebo nejednoznačný výklad jednacího řádu. K jednacímu řádu komise/výboru – řídicího týmu komunitního plánování viz dále přílohu 11.

Za komisi/výbor jedná vůči radě/zastupitelstvu předseda, jmenovaný orgánem, který komisi/výbor zřídil, z logiky věci vyplývá, že to nejčastěji bude člen rady, zodpovědný za řízení příslušné oblasti (v daném případě sociální problematiky nebo rozvojového plánování). Komise/výbor potřebuje pro svou činnost základní administrativní zajištění (rozesílání pozvánek a materiálů k projednání, pořizování zápisů z jednání atd.). Většinou je k tomu zřizována funkce tajemníka komise/výboru, obvykle z řad pracovníků

obecního/krajského úřadu¹¹⁸), i když nelze vyloučit ani externí zajištění. Způsob administrativního zajištění činnosti komise/výboru by měl být rovněž popsán v jednacím řádu. Hlavním úkolem tajemníka řídicího týmu komunitního plánování bude administrativní zajištění přenosu výstupů manažerských týmů pro hlavní činnosti do práce řídicího týmu.

S administrativním zajištěním činnosti komise/výboru – řídicího týmu komunitního plánování prostřednictvím tajemníka se otevírá pole pro vznik reálných právních vztahů, směřujících ke vzniku odpovědnosti za vytvoření podmínek pro fungování řídicích činností. V nejčastějších případech, kdy je jmenován tajemník komise z řad pracovníků úřadu, se budou právní vztahy řídit podle ZP a mohou nastat tyto právní situace:

- Pracovník, zabývající se v úřadu problematikou sociálních služeb nebo rozvojového plánování, svou činnost pro komisi/výbor vykonává v rámci svého řádného pracovního poměru. Není nezbytně nutné, aby měl tuto činnost výslovně zakotvenu v popisu svého funkčního místa – v popisu funkčních míst se pravidelně vyskytují ustanovení, podle kterých je pracovník vedle své pravidelné činnosti povinen plnit individuální pokyny nadřízeného ve věcech, souvisejících s činností, ke které má uzavřenu pracovní smlouvu. Vzhledem k tomu, že komise bude pravděpodobně potřebovat administrativní servis komplexnějšího charakteru, který ne vždy bude schopen zajistit tajemník osobně, je vhodné, aby tajemníkem komise byl jmenován vedoucí pracovník s přiměřeně kompetentním podřízeným aparátem – vedoucí odboru nebo oddělení, který může úkoly uložené komisí/výborem nechat v případě potřeby zpracovat svými podřízenými. S přihlédnutím k charakteru práce by mělo jít o pracovníka zařazeného alespoň do 7–8 platové třídy (ve smyslu zákona o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech¹¹⁹). Protože se zřejmě bude jednat o vedoucí pracovníky s příplatkem za vedení, je možno činnost související s funkcí tajemníka komise zadat i nad rámec standardní pracovní doby¹²⁰.
- U menších úřadů nemusí být s pracovní kapacitou pro činnosti související s problematikou plánování rozvoje sociálních služeb ve struktuře pracovníků úřadu ani v popisu jejich funkčních míst počítáno. Pak je možno s některým pracovníkem úřadu, v jehož pracovní náplni není nic, co by souviselo s komunitním plánováním¹²¹, nebo s osobou, která je v pracovněprávním poměru k jinému zaměstnavateli, uzavřít vedle hlavního pracovního poměru ještě jiný pracovněprávní vztah, konaný mimo pracovní poměr. Uzavření vedlejšího pracovního poměru v tomto případě není vhodné, protože by pravděpodobně narazilo na systemizaci pracovních míst a limity mzdových prostředků v úřadu. Zákon umožňuje dva typy dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, a to **dohodu o pracovní činnosti nebo dohodu o provedení práce**¹²². Rozdíl mezi těmito

¹¹⁸V případě výborů Zastupitelstva hl. m. Prahy je tomu tak povinně – viz § 77 odst. 2 zák. 131/2000 Sb. Ale i v ostatních případech komisí a výborů ostatních obcí a krajů by tomu tak mělo být, pokud má úřad dostatečnou personální kapacitu. Podle zákoníku práce mají zaměstnavatelé plnění svých úkolů zajišťovat především vlastními pracovníky – viz §74 zák. 262/2006 Sb. Práce komisí a výborů bezpochyby patří k úkolům územních samosprávných celků. U manažerského řízení komplikovaného procesu komunitního plánování, ve kterém se rovnocenně účastní řada jiných subjektů, již toto ustanovení zákoníku práce nemůže být interpretováno takto striktně a externí zajištění, jak o něm bude jednáno v následujících kapitolách, je nejen možné, ale z hlediska efektivity i žádoucí.

¹¹⁹Viz příloha zák. 143/1992 Sb., který zůstává v platnosti i po nabytí účinnosti nového zákoníku práce (viz §109 odst. 1 a odkaz na poznámku 39) zák. 262/2006 Sb.

7. třída: *Odborné práce konané s ucelenými samostatnými systémy s případným členěním na dílčí subsystémy a s vazbami na další systémy. Usměrnování a koordinace jednoduchých odborných prací.*

8. třída: *Zajišťování širšího souboru odborných prací s rámcově stanovenými vstupy a způsobem vykonávání a vymezenými výstupy, které jsou organickou součástí širších procesů (dále jen "odborné specializované práce).*

¹²⁰Viz §10 odst. 2 zák. 143/1992 Sb. *Zaměstnanci, kterému přísluší příplatek za vedení, je plat stanoven s přihlédnutím k případné práci přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce.*

¹²¹Viz §13 odst. 4 zák. 262/2006 Sb.: *Zaměstnanec v dalším pracovním poměru nebo na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr u téhož zaměstnavatele nemůže vykonávat práce, které jsou stejně druhově vymezeny.*

¹²²Viz §§ 75-77 zák. 262/2006 Sb.

dvěma typy dohod je v omezeních, kolik času může pracovník plněním úkolů v jejich rámci strávit, a v povinnostech zaměstnavatele, pokud jde o odvody daní a pojistného. Dohoda o pracovní činnosti omezuje počet hodin maximálně polovinou týdenního fondu pracovní doby, ale celkový rozsah vykonané práce není omezen součtem s jinými pracemi, vykonávanými mimo pracovní poměr. Je tedy vhodnější pro pravidelnou opakovanou činnost trvající neurčitou dobu. Dohoda o provedení práce je omezena max. 150 hodinami v roce¹²³, a to v celkovém součtu i s dalšími pracemi, vykonávanými u téhož zaměstnavatele na základě jiných dohod, a použije se spíše k plnění jednorázových úkolů. V případě plnění z dohody o provedení práce zaměstnavatel neodvádí z odměny zdravotní a sociální pojištění. Který z uvedených typů dohod bude vhodnější použít bude záviset na posouzení konkrétní situace.

Uvedené dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr jsou pracovněprávními vztahy a proto je za obec uzavírá tajemník úřadu (pokud není funkce tajemníka zřízena, tak starosta obce), za kraj ředitel krajského úřadu¹²⁴.

Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr se mohou uplatnit i v dalších vztazích, vznikajících při řízení procesu komunitního plánování, než ve výše uvedeném případě personálního zajištění funkce tajemníka komise/výboru. Například, v určité fázi plánovacího procesu nelze vyloučit, že činnost řídicího týmu bude poměrně náročná a že nebude spravedlivé od členů příslušné komise/výboru očekávat, že se jí budou účastnit bezplatně. Na základě dohod o provedení práce nebo o pracovní činnosti je možné **odměňovat za práci v komisích/výborech členy zastupitelstev a přizvat odborníky**. Je pouze třeba mít na zřeteli, že pracovníci úřadů samosprávných celků potřebují k výkonu vedlejší výdělečné činnosti souhlas svého hlavního zaměstnavatele a zaměstnanci působící ve státní správě nebudou smět vyvíjet žádnou vedlejší výdělečnou činnost¹²⁵.

Obdobným způsobem pravděpodobně může zajišťovat činnost řídicího týmu komunitního plánování též svazek nebo sdružení obcí, které se spojily za účelem pořízení plánu, pokud se nedohodnou, že některá z větších obcí ve svazku sdružených nebude zajišťovat některé administrativní činnosti vlastním úřadem.

K dohodě o pracovní činnosti viz dále přílohu 12, k dohodě o provedení práce viz dále přílohu 13.

2.3 Manažerské týmy pro hlavní činnosti

Efektivní manažerské řízení je klíčem k úspěchu plánovacího procesu. Zatímco v předchozí kapitole jsme dovodili, že zajištění vrcholových řídicích činností se bude odehrávat spíše v rámci obecních/krajských úřadů v právním režimu dle obecných zákonů pro územní veřejnou správu a dle zákoníku práce, u operativního managementu si takový postup s výhradami mohou dovolit pouze kraje a velká města s personálně silně vybavenými úřady – pak by byly právní vztahy uspořádány obdobně, jak popisuje předchozí kapitola pro tajemníka a členy komisí/výborů. Obecně efektivnější ale bude **externí zajištění operativního managementu profesionálními týmy** zaměstnanců odborných organizací a/nebo osob samostatně výdělečně činných, poskytujících požadované služby. Toto externí zajištění může mít v zásadě tyto organizační modely:

¹²³Do konce roku 2006 podle starého zákoníku práce 65/1965 Sb. je to pouze 100 hodin !!

¹²⁴Viz §§ 110 odst. 4 písm. d), 103 odst. 4 písm. b) zák. 128/2000 Sb., § 69 odst. 2 písm. c) zák. 129/2000 Sb., §§81 odst. 5 písm. e), 103 zák. 131/2000 Sb.

¹²⁵Viz §§16 odst. 4 zák. 312/2002 Sb., §65 odst. 2 zák. 218/2002 Sb.



manažerské
týmy

- a) management hlavní činnosti procesu zajišťuje samostatný právní subjekt, zřízený rozhodnutím pořizovatelem plánu
- b) management je zajištěn komplexním poskytnutím služeb jedním vybraným dodavatelem, s předpokladem případných subdodávek, které jsou v pravomoci hlavního dodavatele
- c) management je zajištěn jako soustava více dílčích dodávek – poskytnutí dílčích služeb samostatně několika vybranými subjekty

Kombinace těchto modelů je možná. Stejně tak je možná kombinace externího zajištění v jakémkoli modelu s dílčím zajištěním některých úkolů pracovníky úřadu v pracovním poměru nebo v dohodách o pracích konaných mimo pracovní poměr (viz předchozí kapitola).

K modelu a) – řízení procesů prostřednictvím právního subjektu, zřízeného pořizovatelem komunitního plánu:

Chce-li obec/kraj zajistit manažerské řízení procesu komunitního plánování prostřednictvím zřízeného subjektu, připadá v úvahu především **příspěvková organizace**, která by měla potřebné činnosti uvedeny jako hlavní ve své zřizovací listině. Buďto by šlo o příspěvkovou organizaci účelově zřízenou právě pro potřeby řízení plánovacího procesu, nebo by mohla být upravena zřizovací listina některé již existující příspěvkové organizace, u které by se dalo očekávat odpovídající odborné zázemí. S ohledem na význam komunitního plánování pro následná rozhodnutí o poskytování státních dotací poskytovatelům služeb je ale třeba **předejít konfliktu zájmů**, který by nastal v případě, že by řízením procesu byla pověřena organizace, u níž se předpokládá, že se následně jako poskytovatel sociálních služeb stane příjemcem dotace. Tento konflikt zájmů není právního charakteru a pokud by vzniknul, nevyplývá z něj žádná sankce. Stal by se však velmi pravděpodobně předmětem spekulativních podezření a vážnou překážkou pro otevřenou komunikaci v rámci triády.

Pokud jde o jiné právnické osoby, založené obcí/krajem (obecně prospěšná společnost, obchodní společnost, zájmové sdružení právnických osob, ale i příspěvková organizace, u které požadované činnosti nejsou ve zřizovací listině uvedeny jako činnosti hlavní), z hlediska právních vztahů je k nim nutno přistupovat jako ke **kterémukoli jinému externímu dodavateli**, tzn. s nimi uzavírat standardní smluvní vztahy – viz níže. (Lišit se pro ně ale v některých případech může proces zadání poptávky z pohledu zákona o veřejných zakázkách.)

K modelům b), c) – řízení procesů prostřednictvím nezávislých externích dodavatelů služeb a věcí:

Dodavatelský model pro řízení procesů externím profesionálním týmem vede k uzavření standardního smluvního vztahu. V úvodních kapitolách jsme dovodili, že územní samosprávné celky vystupují při plnění úkolů ve veřejném zájmu ze zákona jako podnikatelé. Pokud jsou jejich smluvní protějšky také podnikatelé a předmětem závazkového vztahu je jejich podnikatelská činnost, **musí být uzavřené právní vztahy podřízeny režimu obchodního zákoníku**. Odlišná situace nastává, pokud by smlouva byla uzavírána s nepodnikatelem, nebo jejím předmětem bylo plnění, které není podnikatelskou činností. Pak se smluvní strany **mohou dohodnout**, jestli smlouva bude obchodněprávní nebo občanskoprávní za podmínky, že se uzavřením smlouvy podle ObchZ nezhorší právní postavení nepodnikatele oproti tomu, jaké by měl ve smlouvě podle OZ¹²⁶. Obecně lze doporučit, aby byly územními samosprávnými celky preferovány smlouvy uzavírané podle práva obchodního, které umožňuje snazší vymáhání resp. obtížnější zproštění se závazků. V někte-

¹²⁶Viz §§ 261, 262 zák.513/1991 Sb.



smlouvy

rých případech, kdy smluvním partnerem bude nepodnikatel, to ale nebude vzhledem k uvedené podmínce možné. Taková situace může nastat, např. bude-li smluvním partnerem občanské sdružení, konající požadovanou činnost jako svou činnost hlavní, tzn. předmětem protiplnění ze strany pořizovatele plánu nebude odměna zahrnující ziskovou složku, ale pouze úhrada vynaložených nákladů (včetně, např. mezd pracovníků občanského sdružení).

Jakkoli je poskytování služeb jednou z nejfrekventovanějších ekonomických činností, neupravuje pro ně obchodní ani občanský zákoník žádný zvláštní typ smlouvy. V úvahu připadají tyto možné typy závazkových vztahů:

- **smlouva příkazní** podle občanského zákoníku (nebo smlouva mandátní podle obchodního zákoníku)¹²⁷, pokud předmětem dodávaných služeb je pouze činnost bez hmotných výstupů, a zejména když při této činnosti dochází k jednání jménem odběratele služeb
- **smlouva o dílo** (existuje v odlišných úpravách jak v obchodním, tak v občanském zákoníku)¹²⁸ tam, kde je výsledkem činnosti nějaký hmotný výstup
- **nepojmenovaná smlouva** v režimu obchodního nebo občanského práva¹²⁹ tam, kde se nehodí použít ani jeden z předchozích smluvních typů
- za určitých okolností (v případě vážných selhání řízení, nebo je-li čerpána dotace, jejíž vyúčtování musí být podloženo auditem apod.) je pro činnosti související s vyhodnocováním průběhu procesu možno uvažovat o zvláštním typu obchodní **smlouvy o kontrolní činnosti**¹³⁰
- specifické právní vztahy, založené v oblasti **autorského a licenčního práva**, se mohou ukázat nezbytné v případě pořizování informačních databází a softwarového vybavení, nebo školících materiálů

V praxi komunitního plánování se setkáme s tím, že **manažerská činnost je ve velké většině případů doprovázena určitými hmotnými výstupy** (např. zpracování harmonogramů, koordinačních schémat, příprava podkladů pro jednání pracovních skupin, předkládání pravidelných zpráv řídicímu týmu a pod.) Jako smluvní vztah tedy bude **převládat smlouva o dílo**. Uplatní se zejména v modelu b), tj. u komplexní dodávky manažerských služeb. Ke smlouvám o dílo viz dále přílohu č. 14.

Smlouva **příkazní** (event. mandátní) připadá v úvahu u některých činnostech typu zprostředkování kontaktů, facilitace jednání pracovní skupiny, odborných ústních konzultací a pod., zajišťovaných na základě samostatné smlouvy s jiným smluvním partnerem, než s dodavatelem služby s hmotnými výstupy – tzn. v „decentralizovaném“ modelu c). Uplatní se možná i v případě, že se pořizovatel rozhodne finančně podílet na iniciačním procesu před zahájením vlastního komunitního plánování – řada iniciačních kroků zřejmě nebude mít hmotnou podobu, ale spíše půjde o ústní ujednání a konzultace. Tento typ smlouvy bude pravděpodobně uzavírat i poskytovatel komplexních služeb v modelu b) s některými svými subdodavateli, pokud bude mít k subdodávkám důvody. To ale není podstatné pro pořizovatele, protože dodavatel jako zhotovitel díla za činnost svých subdodavatelů, jako by ji prováděl sám¹³¹. I když obecně uvažujeme v celém procesu komunitního plánování o převaze právních vztahů podle obchodního zákoníku, u tohoto typu smlouvy pravděpodobně bude převládat občanskoprávní příkazní vztah, i kdyby byly smluvní partneri ve smyslu obchodního zákoníku podnikatelé. Předmětem obchodněprávní mandátní smlouvy totiž je zařízení určité obchodní záležitosti, přičemž naprostá většina činností v komunitním plánování rozhodně obchodními záležitostmi nejsou. K mandátní a příkazní smlouvě přílohu č. 15.

¹²⁷Viz §§ 566 a násl. zák. 513/1991 Sb., §§724 a násl. zák. 40/1964 Sb.

¹²⁸Viz §§ 536 a násl. zák. 513/1991 Sb., §§ 631 a násl. zák. 40/1964 Sb.

¹²⁹Viz § 269 odst. 2 zák. 513/1991 Sb., §51 zák. 40/1964 Sb.

¹³⁰Viz §§ 591 a násl. zák. 513/1991 Sb.

¹³¹Viz § 538 zák. 513/1991 Sb.

Rozhodne-li se pořizovatel komunitního plánu zajistit manažerské činnosti externím dodavatelem a použít k tomu veřejné finanční prostředky (ať už z vlastního rozpočtu, nebo z dotace mu za tím účelem poskytnuté), musí postupovat v souladu s právem hospodářské soutěže a s **pravidly pro zadávání veřejných zakázek**. Územní samosprávné celky jako dlouhodobí zadavatelé veřejných zakázek mají většinou zpracována interní pravidla, upřesňující postup při zadávání zakázek podle zákona, a často i zadávání zakázek, které podle dřívějších zákonů nebyly veřejnými zakázkami. V současné době právě vstoupil v účinnost zcela nový zákon o veřejných zakázkách (ZoVZ), harmonizovaný s právem Evropské Unie¹³². Podle tohoto zákona jsou již veřejnými zakázkami všechny zakázky, zadávané veřejnými zadavateli¹³³, a rozlišují se **nadlimitní veřejná zakázka** na služby, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě zadávání územním samosprávným celkem nejméně 6 607 000,- Kč bez DPH, **veřejná zakázka podlimitní** o hodnotě nejméně 2 000 000,- Kč bez DPH a **veřejná zakázka malého rozsahu** o hodnotě nižší¹³⁴. Pro veřejné zakázky malého rozsahu platí, že nemusí být zadávány striktně podle pravidel stanovených ZoVZ, nicméně zadavatel musí při jejich zadávání dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace¹³⁵. Nadlimitní zakázky na poskytování poradenských služeb musí být zveřejňovány v úředním věstníku Evropské Unie¹³⁶. Podle dosavadních zkušeností nicméně není příliš pravděpodobné, že by v procesu komunitního plánování mohla reálně vzniknout nadlimitní zakázka.

S aplikací nového ZoVZ teprve vznikají právní zkušenosti. V nejbližší době proto budou ve výhodě pořizovatelé komunitního plánu, kterým se podaří připravit zadání zakázek na manažerské služby tak, aby nepřesáhly hranici 2 mil. Kč. Ti se nadále budou moci řídit již zavedenými pravidly, odvozenými z dřívějších předpisů o zadávání veřejných zakázek, která bezpochyby výše požadované zásady transparentnosti a rovného zacházení splňovala, a podpůrně, např. ustanoveními obchodního zákoníku o veřejném návrhu na uzavření smlouvy a veřejné obchodní soutěži¹³⁷. Je však nutno zdůraznit, že nový ZoVZ přísně klade důraz na to, že veřejná zakázka **nesmí být rozdělena tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty finančních limitů** pro zařazení zakázky do jednotlivých kategorií stanovených podle předpokládaného celkového finančního objemu¹³⁸. K tomu je třeba pečlivě přihlídnout při rozhodování, jakým dodavatelským modelem budou manažerské činnosti komunitního plánování zajišťovány. Jinými slovy, pokud bude zvolen model c), musí být ze zadání patrné, že předmětem jednotlivých poptávek jsou různé, primárně nesouvisející činnosti. Nelze samozřejmě vyloučit, že v tomto modelu získá jeden dodavatel více dílčích zakázek, není však možno připustit, aby ze zadání vyplynulo, že díky své účasti na jedné dodávce je jako uchazeč o další zakázku zvýhodněn.

Přistoupí-li nicméně pořizovatel komunitního plánu k zajištění managementu některé z hlavních činností poskytnutím více služeb jedním subjektem (tj. zejména bude-li zvolen model b)), umožňuje nový ZoVZ vypsát i na poskytnutí služeb veřejnou zakázku na uzavření tzv. **rámcové smlouvy**, kterou se rozumí smlouva uzavřená na dobu určitou, upravující podmínky jednotlivých veřejných zakázek na služby, zadávaných postupně po dobu platnosti smlouvy, pokud jde o cenu a množství¹³⁹. To je velmi praktické ustanovení, umožňující zadat v počátku procesu komunitního plánování práce relativně obecně a kon-

¹³²Zákon 137/2006 Sb., účinný od 1.7.2006

¹³³To je podstatný rozdíl proti předchozímu zákonu, podle kterého zakázky o nižší než stanovené hodnotě nebyly považovány za veřejné zakázky – srov. §7 zák. 40/2004 Sb.

¹³⁴Viz §§7 odst. 3, 12 zák. 137/2006 Sb.

¹³⁵Viz § 18 odst. 3, 5, 6 zák. 137/2006 Sb. Zakázkami na služby se rozumí všechny zakázky, které nevedou k dodání zboží nebo provedení stavebních prací – viz § 10 zák. 137/2006 Sb.

¹³⁶Viz § 146 odst. 1 písm. b) + Příloha 1 kategorie 11. zák. 137/2006 Sb.

¹³⁷Viz §§ 276 a násl. zák. 513/1991 Sb.

¹³⁸Viz §13 odst. 3 zák. 137/2006 Sb.

¹³⁹Viz §§11, 89 a násl. zák. 137/2006 Sb.

krétní náplň dílčích smluv upřesňovat až v době, kdy bude výkon požadovaných činností aktuální. Dřívější předpisy pro zadávání veřejných zakázek možnost takového postupu si ce výslovně nevyklučovaly, vznikaly však problémy se stanovením dostatečné míry konkrétnosti a přesnosti zadávacích podmínek¹⁴⁰. K rámcové smlouvě viz dále přílohu č. 16.

Výše byla zmíněna možná odlišnost, pokud jde o zadávání veřejných zakázek subjektům, založeným pořizovatelem komunitního plánu. Zákon **umožňuje zadat mimo režim zadávání podle ZoVZ**, tj. třeba i takzvané z volné ruky, veřejné zakázky, jejichž předmětem je poskytnutí služeb osobou, která vykonává převážnou část své činnosti ve prospěch zadavatele, nebo ve které má zadavatel výlučná majetková účastenská práva¹⁴¹. Prakticky to, vedle již zmíněných příspěvkových organizací, kterým zřizovatel plně kontroluje jejich hospodaření, připadá v úvahu pouze u obchodních společností akciových a s ručením omezením¹⁴². Pokud tyto podmínky splněny nejsou, dostávají se právnické osoby založené zadavatelem do postavení standardních soutěžitelů a není možné je při zadávání veřejných zakázek upřednostňovat.

Citlivým problémem se může stát otázka, kterou jsme otevřeli již v předchozí kapitole věnované přípravě politického prostředí, totiž zda je při výběru externího zajištění managementu komunitního plánování možné preferovat některého z iniciátorů procesu. V zásadě by se o tom dalo uvažovat u veřejných zakázek malého rozsahu (do 2 mil. Kč), které nepodléhají zadávacímu režimu podle ZoVZ, pravděpodobně by to však narazilo na námitku nedostatečné transparentnosti a rovnosti. Jakkoli by se to jevílo užitečné a spravedlivé, **ZoVZ v tomto směru obejít nelze a iniciátor nemůže mít oproti ostatním soutěžitelům výlučné postavení.**

Harmonizované zákony o veřejných zakázkách již neobsahují dříve často zneužívaná nejednoznačná ustanovení zákona, platného před vstupem ČR do EU, podle kterých bylo za určitých okolností možno specializované veřejné zakázky zadávat jedinému zájemci¹⁴³. Pro současná zadání veřejné zakázky jsou základním hodnotícím kritériem buď **ekonomická výhodnost, nebo nejnižší nabídková cena**. V případě zadávání manažerských činností je rozhodně na místě vybírat poskytovatele služeb podle ekonomické výhodnosti nabídky, u které se stanovují dílčí hodnotící kritéria jako je kvalita a technická úroveň nabídky, její funkční vlastnosti atd., a stanoví se jejich váha pro celkové posouzení nabídky¹⁴⁴. Nezbývá než předpokládat, že iniciátor, zapojený do přípravy politického a odborného prostředí, bude schopen předložit nabídku s takovými funkčními vlastnostmi a kvalitou, která povede k vyhodnocení jeho nabídky jako nejlepší. Je však nutno se vyvarovat jakýchkoli postupů, které by mohly vzbudit podezření, že se iniciátor nějak **podílel na zpracování zadávacích podmínek**.

¹⁴⁰Předchozí zákon o veřejných zakázkách 40/2004 Sb., který platil pouze dva roky, umožňoval v § 16 uzavření rámcové smlouvy, avšak pouze v případě tzv. sektorových zadavatelů v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.

¹⁴¹Viz § 18 odst. 1 písm. j) zák. 137/2006 Sb. Za převážně vykonávanou činnost se v evropském pojetí, judikovaném Soudním dvorem Evropských společenství, považuje rozsah kolem 80 %.

¹⁴²Obecně prospěšné společnosti nemají, na rozdíl od společností obchodních, se zakladatelem vlastnický nebo účastenský vztah, ani zakladatel nevykonává kontrolu nad jejich hospodařením. Lze si samozřejmě představit obcí založenou obecně prospěšnou společností, jejíž předmět činnosti je v zakládací listině formulován tak, že prakticky nemůže být vykonáván pro jiného uživatele, než pro obec. Je však důvodná pochybnost, zda při přímém zadání zakázky deklarovaním, že tato společnost poskytuje služby převážně zakladateli, nenastane porušení základní podmínky obecně prospěšnosti, vyjádřené v §2 odst. 1 písm. b) zák. 248/1995 Sb., že totiž společnost *poskytuje služby veřejnosti za předem stanovených a pro všechny uživatele rovných podmínek*.

¹⁴³Viz §50 odst. 1 písm. d) zák.199/1994 Sb.

¹⁴⁴Viz §78 zák. 137/2006 Sb.

Pro úplnost je třeba připomenout, že formálně musí o výběru nejvhodnější nabídky k veřejné zakázce rozhodnout na základě zprávy hodnotící komise kompetentní orgán obce/kraje, tj. rada (pokud si rozhodnutí nevyhradilo zastupitelstvo).

2.4 Odborné koordinační týmy pro cílové skupiny sociální péče

Činnost odborných koordinačních týmů se v mnohém podobá činnosti komisí rady/výborů zastupitelstva. Nezbytné bude administrativní zajištění činnosti odborných týmů obdobně, jako činnost komisí a výborů zajišťují jejich tajemníci.

To bude právně podloženo:

- buď pracovněprávními vztahy (vlastními pracovníky nebo pracovníky na dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr), popsány v kap. 2.2, nebo
- závazkovými obchodními nebo občanskoprávními vztahy podle kap. 2.3 – to v případě, že k administrativnímu zajištění činnosti odborného týmu bude vybrán podnikatelský subjekt (fyzická nebo právnická osoba) nebo nepodnikatel – právnická osoba (např. občanské sdružení, jehož hlavní činnost dle stanov odpovídá požadovaným činnostem).

Na základě dohod o pracích, konaných mimo pracovní poměr, je případně možné i odměňovat odborníky, zapojené do koordinačních týmů.

Pokud se pořizovatel komunitního plánu rozhodl pro externí manažerské řízení modelem komplexního poskytnutí služeb b), bude administrativní zajištění činnosti odborných týmů buď provádět vlastními pracovníky přímo pořizovatel nebo hlavní manažer pro koordinační činnosti, nebo bude činnost zajištěna formou subdodávek pro hlavního manažera, tzn. příslušné smluvní vztahy bude uzavírat hlavní manažer procesu se svými subdodavateli.

Jestliže pořizovatel zvolí model více dílčích dodávek dle c), bude zřejmě uzavírat právní vztahy sám se subjekty, které si k tomu vybere vlastním rozhodnutím, nebo ve spolupráci s hlavním manažerem pro koordinační činnosti. Tento postup by mohl být typický příklad přípustného rozdělení externího managementu plánovacího procesu na více samostatných zakázek tak, aby nedošlo k rozporu se ZoVZ.

Je třeba očekávat, že z praxe může vyplynout dosti nejednotný systém zajištění činností odborných koordinačních týmů pro cílové skupiny/druhy poskytovaných sužeb, kdy některé pracovní skupiny budou administrativně podporovány pracovníky úřadu pořizovatele nebo osobami konajícími pro pořizovatele práci mimo pracovní poměr, jiné externě právníckými nebo fyzickými osobami v dodavatelském smluvním vztahu k pořizovateli nebo subdodavately pro hlavního manažera. V úvahu připadá i podpora zajišťovaná pracovníky jiného úřadu, účastného na procesu komunitního plánování na základě iniciačního memoranda. Jinde již byla zmíněna zákonná povinnost úřadů práce zřízovat poradní týmy a odborné pracovní skupiny složené ze zástupců zdravotně postižených a zaměstnavatelů. Je na místě zkoumat, **zda by funkce těchto poradních orgánů úřadů práce a odborných koordinačních týmů v procesu komunitního plánování nebylo možno spojit** – pak by logicky mohl administrativní, případně i odbornou podporu některého z koordinačních týmů převzít a pracovněprávními vztahy zajistit místně příslušný úřad práce.

2.5 Odborné koordinační týmy pro cílové skupiny sociální péče

Externí dodávky při pořizování komunitního plánu mohou zahrnovat i jiné aktivity, než manažerské, koordinační a servisní. Ve většině případů se uplatní právní vztahy, popsané a diskutované v předchozích kapitolách. Někdy ale půjde o specifické činnosti se zvláš-



odborné
koordinační týmy

tními právními souvislostmi. Zejména se jedná o aktivity, související s pořizováním nehmotných statků intelektuální povahy.

Pro analýzu existujícího stavu mohou být pořizovány studie, které mohou mít charakter autorského díla. Ve smlouvě o zpracování takové studie je vhodné zakotvit jasná pravidla a **podmínky, za jakých může pořizovatel plánu s takovou studií samostatně nakládat** ve smyslu jejího zveřejňování, distribuce atd.

Pro zavedení informačních systémů je často nutné pořídit speciální software, umožňující operace požadované uživatelem. Ve smlouvě o dílo, na základě které je software pořízen, je nutno řešit řadu problémů, které se v běžných občanskoprávních a obchodních smlouvách nevyskytují. Software může například vyžadovat déletrvající instalaci spojenou s tzv. odladěním a někdy i dlouhodobou následnou údržbu popř. pozdější úpravy (např. v souvislosti s inovací počítačového vybavení uživatele), které nemůže provádět nikdo jiný, než jeho tvůrce. Je tedy nutno již při uzavírání smlouvy o dodávce softwarového díla stanovit hranici, **kde se při následné údržbě systému ještě jedná o součást dodávky, kdy půjde o reklamace a kdy je zapotřebí uzavřít samostatný právní vztah na poskytování služeb.** Problémy bývají rovněž s řešením otázky, **zda a do jaké míry autor může softwarové nástroje, vyvinuté v rámci zakázky, použít pro svou další podnikatelskou činnost.**

V těchto případech je možno vždy obecně doporučit, aby se **pořizovatel komunitního plánu vždy snažil smluvně převést maximum práv na svou stranu.** Jde o práva chráněná jako duševní vlastnictví autorským a průmyslovým právem a při uzavírání smluv s dodavatelem nevystačíme s principy občanského, obchodního a pracovního práva, popsány v předchozích kapitolách. Problematika je natolik komplikovaná a zároveň vzhledem k celkovému rozsahu právních vztahů při pořizování komunitního plánu minoritní, že její rozbor by přesahoval proporce této metodické studie. Proto tento dokument uzavíráme doporučením, aby **pořizovatel plánu vždy, když před ním vyvstane potřeba řešit právní vztah zahrnující duševní vlastnictví, vyhledal specializovanou právní pomoc.** Náklady na tuto pomoc by neměly být opomenuty při sestavování rozpočtu pořizovací fáze plánovacího procesu.

C ZÁVĚR

V metodice č. 10 jsme se vám pokusili zprostředkovat právní vhled do procesů, které souvisejí s komunitním plánováním. Praktické příklady a návody, které můžete pro svou práci v komunitním plánování využít, najdete v přílohách k této metodice na CD.

D PŘÍLOHY

V samostatných přílohách uvádíme podrobnější popisy a příklady formálního zpracování smluvních a obdobných vztahů, obecně popsanych v části B.



E SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Zákon o sociálních službách

Literatura podrobněji viz přílohy k metodice č. 10.

Motto:

Komunitní plánování jako nástroj pro rozvoj sociální ekonomiky

Nositel projektu EQUAL – Evropský dům – Europa House



Centrum komunitní práce Ústí nad Labem
Koněvova 18
400 01 Ústí nad Labem

Kontakty:

manažerka projektu: PhDr. Lenka Krbcová Mašínová
tel: +420 774 707 360, email: krbcovamasinova@ckpul.cz
manažerka nadnárodní spolupráce: Mgr. Martina Želinová Langweilová
tel: +420 774 707 365, email: langweilova@ckpul.cz
manažer pro diseminaci: Michal Polesný
tel: +420 603 879 688, email: polesny@ckpul.cz

info@ckpul.cz

www.komunitniplanovani.com

www.ckpul.cz

www.atbase.net

www.equalcr.cz

www.socialni-sluzby-usti.cz

www.komunitni-plan-usti.cz

Máte-li zájem, kontaktujte nás.

Národní partneři projektu

- Česká rada humanitárních organizací
- Úřad práce v Ústí nad Labem
- Statutární město Ústí nad Labem
- Statutární město Ostrava
- Univerzita J. E. Purkyně Ústí nad Labem
- Komunitní nadace Euroregionu Labe
- Krajská hospodářská komora Ústeckého kraje
- Sdružení pro vzdělávání komunit o. s.
- Mikroregion České Švýcarsko

Nadnárodní partnerství

- Werk.Waarding Belgie –
Werk.Waardig, zásobárna znalostí pro ekonomiku
(sociálních) služeb v jihozápadních Flandrech
- ETP Slovensko – Tvůj Spiš II –
zapojování nevládních organizací do sociální ekonomiky
- Agora Velká Británie – projekt Agora –
Rozvoj managementu center měst