

SVAZKY OBCÍ, REJSTŘÍK SVAZKŮ OBCÍ

Metodika

Pro potřebu krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy a svazků obcí

Zpracovaly:

Mgr. Bc. Tatjana Antonová, Krajský úřad Libereckého kraje, tatjana.antonova@kraj-lbc.cz
JUDr. Lenka Kovandová, Krajský úřad Královéhradeckého kraje, lekovandova@khk.cz

Obsah

Právní zařazení dobrovolných svazků obcí	3
1. Založení a vznik svazku obcí	3
1.1 Smlouva o založení svazku obcí	6
1.2 Stanovy svazku obcí	7
1.3 Přezkum smlouvy o vytvoření svazku obcí	9
1.5 Návrh na zápis do rejstříku svazku obcí	10
1.6 Vznik svazku obcí	11
2. Společenství obcí	12
2.1 Podmínky vzniku	13
2.3 Transformace stávajícího svazku obcí	13
2.4 Vznik společenství jako nového subjektu	14
2.5 Zrušení postavení společenství obcí	15
2.6 „Létající úředník“	16
3. Rejstřík svazku obcí	17
3.1 Údaje konstitutivní a deklaratorní	18
3.2 K otázce veřejnosti rejstříku svazků obcí	19
3.3 Výpis z rejstříku svazků obcí	21
4. Změny údajů zapisovaných do rejstříku	22
4.1 Změny v průběhu činnosti svazku	23
5. Příklady možných změn	24
5.1 Změna smlouvy nebo stanov	25
5.2 Změna názvu	26
5.3 Změna sídla	26
5.4 Přiznání / zrušení postavení společenství obcí	27
5.4.1 Přiznání postavení společenství obcí	27
5.4.2 Zrušení postavení společenství obcí	28
5.5 Změna předmětu činnosti	28
5.6 Změna statutárního orgánu	29
5.7 Změna v orgánech svazku	29
5.8 Změna ve složení členských obcí	29
6. Zrušení a zánik svazku obcí	31
6.1 Zrušení svazku obcí	32
6.2 Zánik svazku obcí a výmaz z rejstříku svazků obcí	32
6.3 Postavení osoby likvidátora v dobrovolném svazku obcí	33
6.4 Likvidace a výčet některých úkolů likvidátora	34
7. Hospodaření svazku obcí	36
7.1 Nakládání s majetkem dobrovolným svazkem obcí	38
8. Orgány svazku obcí	39
8.1 Zástupce členské obce v orgánech svazku	41
8.2 Orgán obce příslušný ke schválení smlouvy o vytvoření svazku a rozhodnutí o zástupci delegovaného do orgánu svazku	41
8.3 Způsob jednání členských obcí v orgánech svazku	42
8.4 Orgán příslušný ke schvalování účetní závěrky dobrovolného svazku obcí	43
8.5 Působnost orgánů svazku obcí a způsob hlasování	43
8.6 Účast veřejnosti na zasedání orgánu svazku obcí	45
9. K některým otázkám dobrovolných svazků obcí	45

9.1 Podnikatelská činnost svazku obcí.....	45
9.2 Školská právnická osoba zřízená dobrovolným svazkem obcí	46
9.3 Přípustnost návrhu na určení existence svazku obcí či existence členství konkrétní obce, dohled nad svazky obcí	47
9.4 Předkládání údajů právnické osoby o jejím skutečném majiteli	48
9.5 Otázka přípustnosti fúze svazku obcí.....	49
Seznam použitých zdrojů.....	51
Stanoviska	51
Metodiky.....	51
Komentáře k zákonu	51
Další zdroje	52
Společenství obcí.....	52
Judikatura	52
Přílohy	53

Právní zařazení dobrovolných svazků obcí

Právní úprava: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (§ 49 a násl.)

Související právní předpisy: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (hospodaření svazku)

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (obecná ustanovení, § 118 a násl., § 168–173 zrušení svazku, § 185 zánik svazku, § 187–209 likvidace svazku)

zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

zákon č. 255/2012, o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 634/2004 Sb. o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)

zákon č. 40/1967 Sb., občanský zákoník

1. Založení a vznik svazku obcí

Před účinností současného zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.) vyvíjela činnost řada svazků obcí, zřízených podle předchozí úpravy, a proto musel nový zákon o obcích reagovat i na tuto skutečnost. Učinil tak ve svých přechodných ustanoveních, kde v § 151 uložil přizpůsobit právní režim „stávajících“ svazků obcí nové právní úpravě, a to nejpozději do 31. 12. 2001. Svazky obcí byly podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zakládány **ve formě zájmových sdružení právnických osob** podle úpravy obsažené v tehdejší občanském zákoníku (zákon č. 40/1967 Sb.). To již nynější zákon o obcích pro nově zakládané svazky obcí od počátku své účinnosti nepřipouští, ba přímo vylučoval.¹

Podle stávající úpravy mohou obce v rámci své samostatné působnosti spolupracovat s jinými obcemi. (Tato spolupráce se uskutečňuje především na základě smlouvy uzavřené za účelem splnění konkrétního úkolu.) Dobrovolný² svazek obcí (v terminologii zákona od obcí od 1. 1. 2024 již jen „svazek obcí“) je tedy právnickou osobou, jejímiž členy mohou být obce **za účelem ochrany a prosazování společných zájmů**.

Právo obce být členem svazku obcí má dvojí podobu:

- obce mohou vytvářet (založit) svazky obcí,

¹ Viz již novelizované a zrušené ustanovení § 47 odst. 2 zákona o obcích: *Na spolupráci mezi obcemi nelze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení*. (KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2025-1-13]. ASPI_ID KO128I2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.)

² Dobrovolnost odráží, že být členem svazku obcí je právem obce, nikoli její povinností. (KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*.)

- obce mají právo vstupovat jako člen do svazků obcí již vytvořených (přirozeně za podmínky, že obec bude svazkem přijata).³

Členy svazku obcí mohou být **jen obce**,⁴ a to včetně hlavního města Prahy. Svazky obcí mohou zakládat také městské části hlavního města Prahy.⁵

Rozhodování o vytvoření svazku obcí, resp. rozhodování o vstupu obce do svazku již vytvořeného, stejně jako schvalovat jeho zakládací smlouvy a stanovy, přísluší **zastupitelstvu obce** (§ 84 odst. 2 písm. e) a r) zákona o obcích).

Svazek obcí je **právníckou osobou**, která má povinnost vést **účetnictví** podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Podle § 38 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb. svazek obcí hospodaří s majetkem, který ze svého vlastního majetku do svazku vložily jeho členské obce podle stanov svazku obcí, a dále s majetkem, který získal svou vlastní činností.

Svazek obcí jakožto samostatná (a od obce odlišná) právnická osoba je oprávněn k veškerému jednání, které právnickým osobám zákon obecně umožňuje. Ve světle výše uvedeného je dobrovolný svazek obcí právnickou osobou **veřejného práva**, tzn. právnickou osobou **zřízenou** územním samosprávným celkem.⁶

³ V obou případech vzniku členství obce ve svazku obcí je vznik členství úzce spojován s předmětem činnosti svazku obcí ujednávaným ve smlouvě, a obdobně i s dalšími podmínkami pro činnost svazku obcí, specifikovanými v jeho stanovách. (KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-13]. ASPI_ID KO128_p12000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X; KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*.)

⁴ Požadavek, podle něhož mohou být členy svazků obcí jen obce, přitom nesleduje jen to, aby členy takového uskupení byly jen územní samosprávné korporace, nýbrž důsledně sleduje i to, aby jimi byly jen obce jako „základní“ územní samosprávné celky, což má svůj konkrétní odraz i v § 26 odst. 2 zákona č. 129/2009 Sb., o krajích (krajské zřízení), podle něhož kraj nemůže být členem svazku obcí. (KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*.)

⁵ KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*.

⁶ Svazky obcí, a to jak podle předchozího zákona o obcích, tak i podle úpravy současné, mají postavení právnických osob. Jmenovitě jde o právnické osoby veřejného práva, jak je má na mysli § 20 odst. 2 nynějšího občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.). Dobrovolné svazky obcí jsou zřizovány pro účely veřejnoprávních funkcí samosprávného charakteru, které sice přísluší zabezpečovat obcím, nicméně u nichž se jeví daleko účelnější zabezpečovat je „společně“, a to prostřednictvím k tomu účelu zřízeného „integrovaného“ subjektu, resp. organizačního prostředí. Současně je třeba uvést, že u svazků obcí jde o subjekty značně specifické, které se liší od klasických subjektů územní samosprávy, jimiž jsou obce a jejich orgány na straně jedné, ale stejně tak dále i kraje a jejich orgány na straně druhé. Tím spíše je třeba svazky obcí odlišovat od subjektů výkonu územní státní správy. Jinak vyjádřeno, u dobrovolných svazků obcí nejde nejen o subjekty státní správy, ale ani, a to vzdor povaze svěřovaných funkcí a úkolů, o subjekty územní samosprávy. Tzn. svazky obcí jsou specifické, svébytné subjekty výkonu vybraných veřejnoprávních úkolů. S ohledem na způsob zřizování dobrovolných svazků obcí a jejich prostorové situování včetně příslušných územních vazeb je přitom třeba zejména podtrhnout jejich oddělenost a odlišnost od samotných „členských“ obcí. V právním slova smyslu se dobrovolné svazky obcí liší od obcí zejména tím, že zatímco obce jsou subjekty veřejné správy zřizované zákonem, **svazky obcí jsou subjekty výkonu veřejné správy zřizované na základě zákona a v jeho mezích**. Odlišování svazků obcí od obcí samotných se přitom neprojevuje jenom v jejich specifickém poslání, ale také v tom, že **svazky obcí v příslušných vztazích vystupují svým jménem a rovněž tak, že samostatně hospodaří s příslušným majetkem, a také vedou samostatné účetnictví**. (KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*.)

Předmětem činnosti svazku obcí mohou být zejména:⁷

- úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata,
- zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,
- zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území,
- úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí,
- provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin,
- správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.

Členské obce si mohou ujednat i plnění jiných činností z oblasti samostatné působnosti, přičemž zákon nevylučuje, že obec nemůže být členem více různých svazků obcí založených za odlišnými účely. Svazky obcí mohou směřovat k naplňování jednoho i mnoha společných cílů.⁸ Širší vymezení předmětu činnosti nabízí flexibilnější fungování organizace především s ohledem na to, že předmět činnosti dobrovolného svazku obcí musí být součástí stanov a jakákoli jeho změna s sebou nese i nutnost změny stanov a zápisu v rejstříku svazků obcí. Současně je vhodné uvést, že ani zanesení konkrétní oblasti aktivit do stanov nezakládá povinnost obcí v této oblasti spolupracovat. Stejně tak může být předmět činnosti v průběhu činnosti svazku obcí měněn; není nutné, aby svazek po celou dobu své existence měl stejný předmět činnosti.⁹

Novelou zákona o obcích byl s účinností od 1. 1. 2024 zaveden nový institut **společenství obcí** jako specifické formy svazku obcí. **Předmětem činnosti společenství obcí** je vedle činností svazku také zajišťování koordinace veřejných služeb na území členských obcí a strategického rozvoje tohoto území. Předmětem činnosti společenství obcí může být i výkon správních činností v přenesené působnosti podle § 53e zákona o obcích. Stanoví-li tak zvláštní zákon, může společenství obcí vykonávat i další činnosti.

Svazky obcí coby právnické osoby nejsou registrovány u rejstříkového soudu, jak tomu bývá u jiných právnických osob, ale u krajského úřadu místně příslušného podle sídla svazku.¹⁰

⁷ Výčet činností uvedených v odst. 1 nemůže být úplný, neboť ani výčet samosprávných činností není úplný a svazky obcí jsou vytvářeny právě pro podporu obcí v samostatné působnosti. (KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*.) Svazek obcí nemusí současně zabezpečovat všechny zákonem uváděné úkoly, a to ani v rámci jednotlivých bodů, přičemž současně dokonce není vyloučeno, aby obec byla pro různé účely členem různých svazků. Pro vlastní činnost svazku obcí, v rámci v úvahu přicházejícího předmětu činnosti, je důležité, že z titulu svého postavení právnické osoby svazek disponuje i příslušnými oprávněními charakteristickými pro soukromoprávní chování právnických osob. Ke společnému vykonávání předmětných úkolů může svazek zakládat příslušné právnické osoby a obdobně se může svou majetkovou účastí podílet i na činnosti jiných právnických osob. (KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*.)

⁸ Svazek obcí může sdruženým obcím poskytovat např. i administrativní podporu při výkonu veřejné správy a obecně při jejich činnosti (např. i řešení problematiky účetnictví, administraci veřejných zakázek či jinou právní podporu), a to jak vytvořením vlastního administrativního aparátu, tak možností společného postupu členských obcí vůči externím dodavatelům.

⁹ RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-14]. ASPI_ID KO250_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁰ KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*.

1.1 Smlouva o založení svazku obcí

Svazek obcí zakládají **pouze obce**,¹¹ a to na základě **smlouvy o vytvoření svazku obcí**, která má povahu veřejnoprávní smlouvy koordinační ve smyslu § 160 odst. 1 a 5 správního řádu. Obce ji uzavírají v rámci samostatné působnosti a právní poměry z ní vyplývající (či ze stanov, které jsou neoddělitelnou součástí smlouvy) podléhají režimu části páté správního řádu.¹²

Postup ze strany obcí:

- Obce neformálně projednají obsah smlouvy o vytvoření svazku obcí (a stanov) – tj. název, předmět činnosti, složení orgánu, adresu sídla svazků, výši členských příspěvků, způsob rozhodování statutárních orgánů, jména prvních statutárních zástupců svazku obcí a jméno osoby, která bude podávat návrh na zápis svazku obcí do rejstříku.
- Po společné dohodě dojde k vypracování písemné podoby smlouvy o vytvoření svazku obcí, jejíž součástí jsou stanovy.
- Dalším krokem je schválení založení svazku obcí, vstup do svazku atp. jednotlivými zastupitelstvy členských obcí.

Smlouva je platná okamžikem podpisu a účinná dnem přijetí jejího návrhu všemi účastníky, nestanoví-li smlouva jinak (jinak = pozdější účinnost).¹³

Smlouva by měla obsahovat obecné náležitosti smluv, tedy:

- vymezení jednotlivých účastníků smlouvy (název obce, sídlo, identifikační číslo) včetně uvedení osob oprávněných jednat jménem zakladatelů (obvykle starostové, ale může být kdokoli, kdo není omezen na svéprávnosti),
- projev vůle založit dobrovolný svazek obcí včetně vymezení názvu, sídla a předmětu činnosti svazku,
- datum
- a podpisy.

¹¹ Jako účastníci smluvních vztahů musí vždy vystupovat *obce* svým jménem. Praxe minulých let ukázala v řadě případů nesprávný přístup obcí, který se projevoval v tom, že obce „vstupovaly“ do nejrůznějších smluvních vztahů obdobné povahy prostřednictvím svého *obecního úřadu*, resp. pod označením „Obecní úřad X“, a takové „smlouvy“ potom nebyly způsobilé zajistit jimi sledovaný účel. Mají-li být správně označeni účastníci smlouvy o vytvoření svazků obcí, musí být označeni slovem „obec“ a názvem obce, tzn. jako „obec X“, „obec Y“, „obec Z“. (KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*.)

¹² Ustanovení § 66a zákona o obcích upravuje spolupráci formou uzavírání veřejnoprávních smluv. Jedná se o speciální ustanovení vůči části správního řádu, ve kterém je podrobně upraveno, co veřejnoprávní smlouvy jsou, jaká jsou pravidla pro jejich přijetí, uzavření a přezkum. Správní řád se tedy použije podpůrně k § 66a. (KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*.)

¹³ V zájmu právní jistoty smluvních stran platná právní úprava stanoví, že v případech sjednávání spolupráce mezi obcemi ve formě smluv uzavíraných ke splnění konkrétních úkolů, a stejně tak ve formě smlouvy či smluv o vytvoření dobrovolných svazků obcí, je obec svým návrhem na uzavření předmětné smlouvy vázána ode dne jeho schválení zastupitelstvem obce do dne stanoveného pro přijetí návrhu smlouvy, pokud jiná obec, které je návrh smlouvy určen, jej neodmítne před uplynutím lhůty pro přijetí návrhu. Jinými slovy, obec, která učiní návrh jiné obci na uzavření smlouvy uzavírané ke splnění konkrétního úkolů, nebo návrh smlouvy o vytvoření dobrovolných svazků obcí nemůže od takového návrhu smlouvy jednostranně odstoupit.

Pokud jde o nastoupení právních účinků smluv uzavíraných obcemi ke splnění konkrétních úkolů, a stejně tak smluv o vytvoření dobrovolných svazků obcí, to je zásadně spojováno se dnem jejich schválení všemi účastníky. Toto ustanovení však nemá tzv. kogentní povahu, jedná se o ustanovení tzv. dispozitivní, což ve svém důsledku znamená, že si smluvní strany, resp. účastníci smlouvy mohou ve smlouvě samotné ujednat jiný termín nastoupení účinků takové smlouvy. To může být praktické zejména v případě smlouvy či smluv o vytvoření dobrovolných svazků obcí, a to s ohledem na předepisovaný režim jejich rozpočtového hospodaření.

(PRŮCHA, P., ONDRUŠ, R., KOUDELKA, Z. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2025-1-13]. ASPI_ID KO128i2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X)

Součástí této smlouvy nebo stanov je také určení, **kdo jsou první členové statutárního orgánu.**

Smlouva a stanov musí být před podpisem **schváleny zastupitelstvy všech zakládajících obcí** (§ 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích), jinak jsou neplatné.

Smlouva musí obsahovat doložku dle § 41 zákona o obcích.¹⁴

Přílohou smlouvy musí být **stanovy** svazku obcí.

Ve vztahu ke smlouvě o vytvoření svazku obcí a stanovám, resp. k jejich změnám, obsahují příslušná ustanovení zákona o obcích minimum pravidel. Ta spočívají zejména v tom, že tyto dokumenty jsou obligatorní součástí návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí a jaký mají mít minimální obsah. **Smlouva i stanov, a též jejich změny, jsou povinnou součástí sbírky listin.**

1.2 Stanovy svazku obcí

Přílohou a nedílnou součástí smlouvy o vytvoření svazku obcí jsou stanov svazku obcí, v nichž musí být minimálně uvedeno (viz **§ 50 odst. 2 zákona o obcích**):

- název a sídlo členů svazku obcí (součástí názvu by mělo být uvedeno, že se jedná o svazek obcí – viz § 132 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník),¹⁵
- název¹⁶ a sídlo svazku obcí a předmět jeho činnosti,¹⁷
- orgány svazku obcí, způsob jejich ustavování, jejich působnost a způsob jejich rozhodování včetně určení nejméně tříčlenného orgánu svazku obcí, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí sestavenou k rozvahovému dni podle zákona o účetnictví,
- majetek členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí,¹⁸
- zdroje příjmů svazku obcí,¹⁹

¹⁴ § 41 odst. 1: *Podmiňuje-li tento zákon platnost právního jednání obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina o tomto právním jednání doložkou, již bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny. Je-li listina touto doložkou obcí opatřena, má se za to, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna.*

¹⁵ Členem svazku obcí je vždy a pouze obec, nikoliv obecní úřad. (Viz výše pozn. č. 9.)

¹⁶ Dle § 132 občanského zákoníku musí název odlišit právnickou osobu od jiné právnické osoby, nesmí být klamavý a povinným dodatkem jejího názvu je údaj o právní formě, tzn. dobrovolný svazek obcí, svazek obcí. V případě **společenství obcí** zákon o obcích v § 53c odst. 4 přímo stanovuje, že název musí obsahovat označení „společenství obcí“ nebo zkratku „s. o.“.

¹⁷ Na svazky obcí jsou ve srovnání s jinými právnickými osobami kladeny zvýšené nároky, které lze chápat jako odraz specifické povahy obcí coby jejich členů. Je třeba mít na paměti, že i dobrovolné svazky obcí hospodaří s veřejnými prostředky, které do nich obce vložily, a proto je namístě zachovat nezbytnou úroveň kontroly nad činností dobrovolných svazků obcí. Právě proto, že dobrovolné svazky obcí jsou právnické osoby zřizované obcemi za účelem realizace společných a konkrétně vytyčených cílů, které obce chtějí naplňovat vzájemnou součinností, je **volba předmětu činnosti dobrovolného svazku obcí prvním a nejdůležitějším rozhodnutím, které musí být při zakládání dobrovolného svazku obcí společnými silami učiněno.**

(RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář.*)

¹⁸ Majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví obce, svazek s ním hospodaří v souladu s majetkovými právy, které na něj obec převedla. Při vymezení majetku, který obec vkládá do svazku, je důležitá přesná identifikace takového majetku. **Seznam majetku** (ať již movitého, či nemovitého), který obec vkládá do svazku obcí, **by měl být dostatečně konkrétní.** To je podstatné zejména pro případné vystoupení obce ze svazku obcí, aby bylo zřejmé, co vystupující obec jako majetek vložila a co je vlastnictvím svazku obcí. Tím bude majetek, který svazek obcí získal svojí činností, tedy nový majetek, vyjma majetku vloženého členskými obcemi, a eventuelní přírůstky majetku vloženého. (RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář.*)

¹⁹ Mají-li stanov obsahovat zdroje příjmů svazku obcí, pak lze dovodit, že svazek obcí nemůže nemít žádné zdroje. Zdroje příjmů pak činí zejména **členské příspěvky, výnosy z obhospodařovaného majetku nebo dotace.** (RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář.*)

- práva a povinnosti členů svazku obcí,²⁰
- způsob rozdělení zisku a podíl členů na úhradě ztráty svazku obcí,²¹
- podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu,
- obsah a rozsah kontroly svazku obcí obcemi, které svazek obcí vytvořily.²²

Stanovy mohou určit, že o jejich změně rozhoduje orgán svazku složený ze zástupců všech obcí; v takovém případě současně vymezí počet hlasů členských obcí nutných ke schválení této změny, nejméně však dvoutřetinovou většinou všech hlasů členských obcí (§ 50 odst. 3 zákona o obcích).²³

PŘÍLOHA Č. 1 – Vzorové stanovy svazku obcí²⁴

Jelikož stanovy tvoří nedílnou součást smlouvy o vytvoření svazku obcí, na jejich změny je nutné pohlížet jako na změny samotné smlouvy.

Na tomto místě je nutné zdůraznit, že **v případě jakékoli změny stanov musí příslušný krajský úřad posuzovat úpravu stanov u každého konkrétního svazku obcí.** Existují sice vzorové stanovy, tyto ovšem nejsou závazné a variabilita konkrétních stanov a zakladatelských smluv je v praxi značná. V případě jakékoli změny v zakladatelské smlouvě a stanovách je nutné posuzovat konkrétní ustanovení smlouvy a stanov týkající se změn těchto dokumentů, a teprve poté případně vyžadovat další podklady pro provedení požadovaných změn v rejstříku. Některé svazky obcí mění zakladatelské dokumenty formou nové smlouvy a nových stanov, jiné svazky přijímají změny znění pouze formou dodatků. Pokud stanovy neobsahují ustanovení o tom, že o jejich změně rozhoduje nejvyšší kolektivní orgán, použije se postup podle obecné úpravy, tzn. při změně stanov je krajskému úřadu nutno doložit usnesení všech zastupitelstev členských obcí, že se změnou souhlasí. Zakladatelské dokumenty mohou určovat, že jejich další změny podepisují zástupci všech členských obcí / pouze předseda jako statutární zástupce, mohou obsahovat i ustanovení o přijímání změn elektronickou formou.²⁵

²⁰ Vymezení práv a povinností členů svazku obcí ponechává zákon na vůli členských obcí, nicméně je třeba vzít v úvahu např. § 39 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který se týká finančního hospodaření svazku obcí a který stanovy, zejména pak při vymezení práv a povinností členů svazku obcí, musí vzít v úvahu a dodržovat. Jinými slovy lze obecně dovodit, že práva a povinnosti členů svazku obcí nemohou být překážkou pro plnění povinností svazku obcí, jak vyplývají ze zákona (např. povinnost členů zveřejnit návrh rozpočtu svazku obcí na svých úředních deskách). (Tamtéž.)

²¹ I když svazek obcí není prioritně zakládán za účelem zisku, zákon požaduje, aby stanovy určily způsob rozdělení zisku a podíl členů na úhradě ztráty svazku obcí. (Tamtéž.)

²² Způsob, forma a další náležitosti kontroly mohou být ve stanovách formulovány rozličným způsobem. Je čistě na vůli konkrétního svazku obcí, jakým způsobem ve stanovách vymezí formu a provedení kontroly. Je-li dle stanov svazku obcí zřízena **kontrolní komise jakožto kontrolní orgán** a k tomu vyjmenovány její kompetence včetně náplně činnosti kontrolní komise, lze považovat obligatorní náležitost stanov podle § 50 odst. 2 písm. i) zákona o obcích za splněnou. Vždy je však nutné přihlížet ke kontextu obsahu stanov jako celku.

Povinné uvedení obsahu a rozsahu kontroly svazku obcí obcemi, které svazek obcí vytvořily, neznamená, že ke kontrole jsou oprávněny pouze obce, které svazek vytvořily (tedy byly první na seznamu členů svazku a podepisovaly smlouvu o vytvoření svazku obcí), nýbrž výklad musí být takový, že ve stanovách uvedený obsah a rozsah kontroly svazku obcemi zjevně dopadá na aktuální členy svazku obcí. (RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář.*)

²³ Toto ustanovení bylo do zákona o obcích vloženo ve spojení se zákonem č. 183/2017 Sb., s účinností od 1. 7. 2017.

²⁴ Zdroj: https://www.smocr.cz/shared/clanky/9592/Vzorov_stanovy.pdf.

²⁵ V takovém případě je nutno při podpisu dokumentů respektovat ustanovení zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.

1.3 Přezkum smlouvy o vytvoření svazku obcí

Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle § 20a zákona č. 367/1990 Sb., nebo svazku obcí podle § 50 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., je smlouvou veřejnoprávní. Vypořádání majetkového podílu obce v dobrovolném svazku obcí po vystoupení z něj je institutem veřejnoprávním. Rozhodování sporů mezi obcí a svazkem obcí o vypořádání majetkového podílu po vystoupení obce ze svazku obcí je v pravomoci příslušného krajského úřadu podle § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu.²⁶

V případě, kdy uzavření smlouvy o vytvoření svazku, včetně stanov, neschválila zastupitelstva všech zúčastněných obcí, vzniká oprávněná pochybnost, zda veřejnoprávní smlouva byla uzavřena platně (srov. § 163 odst. 1 správního řádu). Dle **§ 165 správního řádu** lze přezkoumat soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy z moci úřední, přičemž kompetentní **správní orgán smlouvu uzavřenou v rozporu s právními předpisy zruší** (§ 165 odst. 2 správního řádu).

Podle § 165 odst. 1 správního řádu může dát **strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, podnět k provedení přezkumného řízení**. Soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy lze přezkoumat **z moci úřední**. V případě veřejnoprávní smlouvy uzavřené dle § 160 odst. 1 správního řádu je k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy příslušný správní orgán oprávněný řešit spor z veřejnoprávní smlouvy. V případě, že členy svazku jsou i obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, se bude jednat **vždy** ve smyslu § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu o **příslušný krajský úřad**. Podle ustanovení § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu platí, že krajský úřad rozhoduje spory z veřejnoprávních smluv (a tedy i přezkoumává zákonnost veřejnoprávní smlouvy), „*jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevezme-li věc Ministerstvo vnitra*“. V kontextu ustanovení § 169 odst. 1 písm. a) tedy krajské úřady rozhodují spory z veřejnoprávních smluv, jejichž smluvními stranami jsou obce a jejichž předmětem není výkon přenesené působnosti, kterou mohou vykonávat toliko obce s rozšířenou působností.

I po uplynutí doby platnosti veřejnoprávní smlouvy (pokud byla tato doba přímo ve smlouvě sjednána) lze její zákonnost přezkoumávat v rámci sporného řízení vedeného o sporu vzniklém z této smlouvy. Správní orgán si v takovém případě podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu učiní o zákonnosti veřejnoprávní smlouvy vlastní úsudek. Pokud nastala nezákonnost veřejnoprávní smlouvy v důsledku změny právní úpravy po uzavření veřejnoprávní smlouvy a strana veřejnoprávní smlouvy nepodala návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy, nemůže takovou veřejnoprávní smlouvu zrušit příslušný správní orgán v přezkumném řízení.

²⁶ KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*.

1.5 Návrh na zápis do rejstříku svazku obcí

Návrh podává **osoba zmocněná obcemi**,²⁷ které jsou členy svazku obcí, přičemž uvede jméno, příjmení, trvalé bydliště či doručovací adresu.

Návrh je žádostí ve smyslu § 45 správního řádu a musí splňovat obecné náležitosti podání (§ 37 správního řádu).²⁸ Zákon o obcích ve speciální úpravě věnované svazkům obcí uvádí, že k návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí se **přikládá smlouva** o vytvoření svazku obcí **spolu se stanovami**; součástí této smlouvy nebo stanov je také určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu.

Pro provedení zápisu do rejstříku svazků obcí se tedy dokládá:

- **návrh na zápis dobrovolného svazku obcí** do rejstříku podepsaný osobou, která je k podání návrhu zmocněna zakladateli,
- **zmocnění** osoby, která je oprávněna podat návrh na zápis do rejstříku (může být součástí zakladatelských dokumentů),
- **smlouva** o vytvoření svazku obcí a **stanovy** svazku s podpisy osob oprávněných jednat jménem zakladatelů a s razítky,
- **usnesení zastupitelstev** všech (budoucích) členských obcí:
 - o schválení vstupu obce do svazku obcí,
 - o schválení smlouvy o vytvoření svazku obcí a stanov,²⁹
 - popř. o schválení osoby zmocněné k podání návrhu na zápis do rejstříku,
 - doklad o oprávněnosti osoby k jednání jménem členské obce (obvykle usnesení zastupitelstva o zvolení starosty obce, písemné zmocnění pro jinou osobu na základě rozhodnutí rady obce nebo zastupitelstva),
- určení osob vykonávajících působnost orgánu, jimiž svazek obcí jedná (**statutární orgán**), s uvedením jejich jména, příjmení, adresy trvalého pobytu a data narození.³⁰

²⁷ Může to tedy být (a pravidelně tomu tak také je) jedna ze sdružovaných obcí. Zmocnění takové osoby předpokládá rozhodnutí sdružovaných obcí o udělení plné moci. Příslušným k přijetí takového rozhodnutí bude pravidelně rada obce (§ 102 odst. 3 zákona o obcích). (KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář.*)

²⁸ § 37 správního řádu:

(1) Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.

(2) Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 4. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.

(3) Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

(4) Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu.

(5) Podání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo. (...)

²⁹ Usnesení může znít např. takto: „Zastupitelstvo obce.....schvaluje založení dobrovolného svazku obcí s názvem..... a zároveň schvaluje smlouvu o vytvoření svazku obcí a stanovy svazku obcí a pověřuje osobu..... (nejčastěji starostu, ale může být jakákoliv jiná plně svéprávná osoba) k zastupování obce ve svazku obcí.“

³⁰ Datum narození se v elektronické (tj. veřejně přístupné) verzi rejstříku neuvádí, krajský úřad jej potřebuje ke ztotožnění osoby a z důvodu provázání s registrem obyvatel ROB.

Ztotožnění osoby v registru obyvatel jednajících za svazek obcí (statutárního zástupce) lze provést na základě kombinace různých údajů. Vedle jména, příjmení, data narození, trvalého pobytu též údajem o číslu identifikačního dokladu. Je-li osobou vykonávající působnost orgánu, kterým dobrovolný svazek obcí jedná, osoba vedená

Pro návrh na zápis do rejstříku svazků obcí nejsou vytvořeny žádné formuláře.³¹

1.6 Vznik svazku obcí

I o svazcích obcí jako právnických osobách veřejného práva platí, že **vznikají zápisem do příslušného veřejného rejstříku**. V jejich případě je veřejným rejstříkem právnických osob ve smyslu § 120 občanského zákoníku rejstřík svazků obcí, který vznikl transformací registru zájmových sdružení právnických osob.³²

Podle § 49 odst. 4 zákona o obcích **nabývá svazek obcí právní osobnosti zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku**.³³ Krajský úřad rejstřík svazku obcí vede v přenesené působnosti.

K zaregistrování svazků obcí dochází **na návrh**, o kterém ve správním řízení vedeném dle § 44 správního řádu³⁴ rozhoduje krajský úřad. Ten vydává správní **rozhodnutí** ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, a to i v případě zamítnutí návrhu i v případě jeho vyhovění. Zákon neupravuje jiný (zjednodušený) postup při vyhovění návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí.

Účastníkem řízení při vzniku svazku obcí je pouze **osoba, která podala návrh** na zápis, tedy osoba zmocněná obcemi, které jsou členy svazku obcí (resp. obcemi, které se členy svazků obcí stanou po jeho zápisu do rejstříku). Účastníky řízení tedy nejsou jednotlivé obce, neboť z právní úpravy vyplývá, že v řízení vystupuje jménem obcí osoba, kterou tyto obce zmocnily k podání návrhu na zápis.³⁵

Krajský úřad na základě návrhu vydá **rozhodnutí o zápisu svazku obcí do rejstříku**.³⁶

v registru obyvatel, zapisuje se referenční vazbou na registr obyvatel, v opačném případě údajem o jménu/jménech, příjmení a bydlišti. (Stanovisko MV ČR č.j. MV-14427-8/ODK-2014 *k rejstříku dobrovolných svazků obcí vedenému dle § 49 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)* (ze dne 12. 3. 2014))

³¹ S ohledem na propracovanou metodiku věnující se zápisu společenství obcí, pro prvozápis nového svazku obcí lze – s úpravami – analogicky použít vytvořené vzory dokumentů dostupných na stránkách www.spolecenstviobci.gov.cz.

³² KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*.

³³ Před nabytím účinnosti zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, byl v právní teorii zastáván názor, podle něhož byly svazky obcí svou povahou velice blízké zájmovým sdružením právnických osob, a proto se na ně měla při absenci zvláštní úpravy analogicky vztáhnout ustanovení o registraci, zrušení a zániku sdružení právnických osob (§ 20i – 20j zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb.). Podle této úpravy nabývalo zájmové sdružení právnických osob právní způsobilosti zápisem do registru sdružení vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla sdružení. Návrh podávala osoba zmocněná zakladateli nebo ustavující členskou schůzí. Z uvedeného ustanovení občanského zákoníku vyplývalo, že zájmové sdružení právnických osob (a tedy ani svazek obcí) nevznikalo jako právnická osoba momentem účinnosti smlouvy o vytvoření zájmového sdružení právnických osob, ale až momentem právní moci zápisu do registru (jednalo se o rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu). Až od tohoto momentu existovala nová právnická osoba, mající svá práva a povinnosti.

Po zrušení občanského zákoníku z roku 1964 bylo obecní zřízení novelizováno zákonem č. 303/2013 Sb., kterým byla do § 49 promítnuta výše popsaná úprava. Tedy i podle nové právní úpravy svazek obcí nabývá právní osobnosti až zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí. (Stanovisko MV ČR č.j. MV-172874-2/LG-2015 *k registraci dobrovolných svazků obcí* (ze dne 10. 12. 2015))

³⁴ Použití zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vyplývá přímo z ustanovení § 1 správního řádu:

(1) *Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).*

(2) *Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*

(3) *Tento zákon se nevztahuje na právní jednání prováděná správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.*

³⁵ Důvodem pro takové řešení je též povaha rejstříkového řízení. To je především řízením registračním, kdy na základě doložení určitých právních skutečností provede příslušný orgán navržený zápis do daného rejstříku (přiměřeně viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 2003, sp. zn. 7 Cmo 152/2002). Obdobně je konstruováno účastenství též v řízeních o zápisu do veřejného rejstříku podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů – srov. § 84).

³⁶ Toto rozhodnutí, jakož i případná budoucí rozhodnutí o změně zápisu v rejstříku svazků obcí, je **doručováno do vlastních rukou adresáta**.

Rozhodnutí o zápisu obsahuje:

- den vzniku svazku obcí,³⁷
- název a sídlo svazku obcí,³⁸
- identifikační číslo (vygeneruje automaticky ROS-IAIS),³⁹
- předmět činnosti,⁴⁰
- orgány, kterými svazek obcí jedná a jméno, příjmení a adresa bydliště osob vykonávajících jejich působnost,
- způsob, jakým statutární orgán svazek obcí zastupuje,⁴¹
- datum vzniku funkce osob vykonávajících působnost statutárního orgánu,
- seznam členů svazku obcí – název, IČ a datum vzniku členství.⁴²

PŘÍLOHA Č. 2 – Vzor rozhodnutí o zápisu svazku do rejstříku svazku obcí

Svazek obcí vzniká dnem zápisu do rejstříku, tzn. získává právní subjektivitu v **den, kdy rozhodnutí krajského úřadu nabylo právní moci**.

Změnu údajů zapsaných v rejstříku svazků obcí krajský úřad provádí na základě návrhu (žádosti) svazku obcí. S ohledem na konstitutivní účinky zápisu svazku do rejstříku (tzn. svazek obcí vzniká až zápisem = právní moc rozhodnutí) platí, že jakákoli změna údajů a dokumentů evidovaných v rejstříku svazků obcí má právní relevanci až od okamžiku její evidence v rejstříku svazků obcí.⁴³

2. Společenství obcí

Novelou zákona o obcích byl s účinností od 1. 1. 2024 zaveden nový institut **společenství obcí** jako formy meziobecní spolupráce. Jedná se o **specifickou formu svazku obcí**. Tzn. společenství obcí je pouze typem svazku obcí a nikoli novou formou nebo novým druhem právnické osoby.⁴⁴ Obce, které zamýšlejí zřídit společenství, mohou buď transformovat stávající dobrovolný svazek obcí nebo založit společenství obcí jako nový subjekt. K založení nového společenství obcí není nutné nejprve založení dobrovolného svazku obcí podle § 49 zákona o obcích.

Právní úprava společenství obcí je upravena v **§ 53a a násl.** zákona o obcích.

Společenství obcí je svazkem obcí, který splňuje podmínky stanovené zákonem, zejm. minimální územní kritéria a požadavek minimálního počtu členských obcí. Oproti „klasickým“ svazkům obcí zákon u společenství klade i požadavky na název, předmět činnosti, povinně zřizované orgány či náležitosti stanov. Členy společenství mohou být **pouze obce** nacházející **ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností**.

³⁷ Jelikož tento údaj není krajskému úřadu dopředu znám, v rozhodnutí lze konkrétní datum nahradit slovy „*den nabytí právní moci tohoto rozhodnutí*“.

³⁸ Dle doloženého návrhu – název musí být v souladu se zakladatelskými dokumenty.

³⁹ Krajský úřad (Magistrát Hlavního města Prahy) je editorem ROS (agenda A343 Obecní zřízení (zákon o obcích), činnosti CR11185 a CR11186 Rejstřík dobrovolných svazků). **Před samotným vydáním správního rozhodnutí tedy musí nově vznikající svazek zadat do Registru osob v Základních registrech – ROS vygeneruje IČO právnické osoby. Nově vzniklý svazek obcí se v ROS zveřejní teprve s nabytím právní moci rozhodnutí, do té doby je nově zadaná osoba vedena jako „rozpracovaná“.**

⁴⁰ Předmět činnosti dle doložených stanov.

⁴¹ Způsob, jakým statutární orgán svazek zastupuje, dle doložených stanov.

⁴² Datum vzniku členství členských obcí je shodné s datem vzniku svazku, tzn. právní moc rozhodnutí.

⁴³ Více viz níže – kapitola 4. Změny údajů zapisovaných do rejstříku a kapitola 5. Příklady možných změn.

⁴⁴ KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*.

Předmětem činnosti společenství obcí je vedle činností svazku zajišťování koordinace veřejných služeb na území členských obcí a strategického rozvoje tohoto území. Předmětem činnosti společenství obcí může být i výkon správních činností v přenesené působnosti podle § 53e zákona o obcích. Stanoví-li tak zvláštní zákon, může společenství obcí vykonávat i další činnosti.

2.1 Podmínky vzniku

Počet členských obcí: Členy je alespoň 15 obcí, nebo obce, které se chtějí sdružit, představují alespoň tři pětiny všech obcí správního obvodu obce s rozšířenou působností, jestliže do tohoto správního obvodu náleží méně než 25 obcí.

Správní obvod ORP: Členy společenství obcí mohou být pouze obce nacházející se ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností.

Členství ve společenství obcí: Obec může být členem pouze jednoho společenství obcí. (Může však současně být členem jiného dobrovolného svazku obcí.)

Počet společenství obcí ve správním obvodu ORP: Ve správním obvodu ORP může vzniknout jen omezený počet společenství v závislosti na velikosti správního obvodu (celkovém počtu obcí).

Ve správním obvodu obce s rozšířenou působností se nachází:

- nejvýše 40 obcí: může zde vzniknout 1 společenství obcí,
- 41–60 obcí: mohou zde vzniknout nejvýše 2 společenství obcí,
- 61–80 obcí: mohou zde vzniknout nejvýše 3 společenství obcí,
- více než 80 obcí: mohou zde vzniknout nejvýše 4 společenství obcí.

2.3 Transformace stávajícího svazku obcí

Podmínkou pro transformaci „běžného“ svazku obcí na společenství obcí je **změna stanov**. Ke změně stanov dochází na základě **změny smlouvy o vytvoření svazku** (stanovy jsou její přílohou), a to za podmínky souhlasu všech členských obcí.

Krajskému úřadu se dokládá:

- žádost o přiznání a o zápis postavení společenství obcí do rejstříku dobrovolných svazků obcí,
- změna smlouvy o vytvoření svazku + usnesení zastupitelstev členských obcí,
- změněné stanovy nebo nové stanovy,

Doklady prokazující splnění podmínek vyplývajících ze zákona (počet obcí, správní hranice ORP atd.) zjišťuje krajský úřad vlastní činností.

Stanovy musí obsahovat úpravu orgánu společenství obcí podle § 53d a reflektovat změnu názvu původního svazku obcí:

- nejvyšším orgánem společenství je **shromáždění starostů** složené ze starostů členských obcí,
- v čele shromáždění starostů stojí **předseda**, který je statutárním orgánem společenství obcí, předsedu zastupuje místopředseda, případně více místopředsedů,
- **název** společenství obcí musí obsahovat označení „společenství obcí“ nebo zkratku „S. O.“.

Krajský úřad přizná svazku obcí postavení společenství obcí, jsou-li splněny podmínky stanovené zákonem. **Svazek obcí pak nabývá postavení společenství obcí dnem nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu** o přiznání postavení společenství obcí.

Do rejstříku svazků obcí se zapíše údaj o postavení svazku obcí jako společenství obcí a den nabytí tohoto postavení.

Žádost o přiznání postavení společenství obcí (+ přílohy) a rozhodnutí o přiznání postavení společenství obcí jsou součástí sbírky listin. Opis rozhodnutí krajský úřad zašle Ministerstvu vnitra ČR.

2.4 Vznik společenství jako nového subjektu

V případě, že v území neexistuje vhodný dobrovolný svazek obcí, který by se mohl proměnit na společenství obcí, nebo členové stávajícího svazku nemají zájem na jeho přeměně, přistupují obce k založení společenství obcí coby nového subjektu. Obce, které zamýšlejí založit společenství obcí, mohou vytvořit pro tento účel **přípravný výbor. Návrh na zápis do rejstříku** svazků obcí, který je vedený příslušným krajským úřadem, podává – stejně jako u nově vznikajícího svazku obcí – **osoba zmocněná obcemi**, sdruženými za účelem vzniku společenství obcí.

Krajskému úřadu se dokládá:

- žádost o zápis do rejstříku dobrovolných svazků obcí,
- smlouva o vytvoření společenství obcí,
- stanovy,⁴⁵
- určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu (součást smlouvy nebo stanov),
- zmocnění k podání návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí (může být součástí smlouvy o vytvoření společenství, v zápisu z ustavujícího zasedání shromáždění starostů nebo jiném právním jednání vyjadřujícím vůli členských obcí).

Doklady prokazující splnění podmínek pro přiznání postavení společenství obcí vyplývající ze zákona (počet obcí, správní hranice ORP) zjišťuje krajský úřad vlastní činností.

Stanovy musí obsahovat úpravu orgánu společenství obcí a další náležitosti dané zákonem:

- nejvyšším orgánem společenství je **shromáždění starostů** složené ze starostů členských obcí,
- v čele shromáždění starostů stojí **předseda**, který je statutárním orgánem společenství obcí, předsedu zastupuje místopředseda, případně více místopředsedů
- **název** společenství obcí musí obsahovat označení „společenství obcí“ nebo zkratku „S. O.“.

Krajský úřad zapíše společenství obcí do rejstříku, jsou-li splněny podmínky stanovené zákonem. **Svazek obcí nabývá postavení společenství obcí současně se svým vznikem, a to dnem nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu** o zápisu společenství obcí do rejstříku svazků obcí.⁴⁶

Do rejstříku svazků obcí se zapíše údaj o vzniku společenství obcí.⁴⁷

⁴⁵ Vzorové stanovy jsou dostupné na stránkách Ministerstva vnitra ČR.

⁴⁶ Toto rozhodnutí, jakož i případná budoucí rozhodnutí o změně zápisu v rejstříku, je **doručováno do vlastních rukou adresáta**.

⁴⁷ Krajský úřad (Magistrát Hlavního města Prahy) je editorem ROS (agenda A343 Obecní zřízení (zákon o obcích), činnosti CR11185 a CR11186 Rejstřík dobrovolných svazků). Před samotným vydáním správního rozhodnutí tedy musí nově vznikající společenství zadat do Registru osob v Základních registrech – ROS vygeneruje IČO právnické

Žádost o zápis do rejstříku, smlouva o vytvoření společenství obcí, stanovy a rozhodnutí o přiznání postavení společenství obcí jsou součástí sbírky listin. Opis rozhodnutí krajský úřad zašle Ministerstvu vnitra ČR.

2.5 Zrušení postavení společenství obcí

Postavení společenství obcí je podmíněno řadou zákonných podmínek, jejichž naplňování se může v čase měnit.

1. Krajský úřad rozhodne o zrušení postavení společenství obcí na návrh společenství

- návrh byl podán na základě dobrovolného rozhodnutí nejvyšší orgán společenství obcí,
- společenství dlouhodobě (po dobu 6 měsíců) neplní podmínky pro vznik, a proto **musí** podat návrh na zrušení postavení společenství obcí, a to ve lhůtě do 30 dnů,
- společenství obcí dlouhodobě (po dobu 6 měsíců) neplní podmínky pro vznik, ve stanovené 30denní lhůtě nedošlo k povinnému podání návrhu – krajský úřad vyzve společenství k nápravě a stanoví lhůtu minimálně v délce dalších 6 měsíců.

2. Krajský úřad rozhodne o zrušení postavení společenství obcí bez návrhu (po předchozí výzvě k zjednání nápravy)

- společenství obcí ve stanovené nepodalo povinný návrh a k nápravě nedošlo ani po výzvě krajského úřadu,
- krajský úřad současně rozhodne o změně názvu svazku (nesmí obsahovat sousloví „společenství obcí“ či zkratku „s. o.“).

Zákonodárce určil společenství přiměřenou lhůtu pro nápravu stavu. V situaci, kdy dojde např. k poklesu počtu členských obcí společenství, má společenství de facto 6 měsíců na to oslovit a přijmout nové členy, případně přimět „opouštějící“ obec k revokaci předmětného usnesení jejích orgánů. Čas pro nápravu je ale fakticky ještě delší. Po uplynutí doby 6 měsíců, po kterou společenství nesplňuje zákonné podmínky, je společenství uložena povinnost nejdéle ve lhůtě 30 dnů podat krajskému úřadu návrh na zrušení postavení společenství obcí. V případě, že společenství návrh ve stanovené lhůtě nepodá, vyzve jej krajský úřad k nápravě a stanoví lhůtu minimálně v délce dalších 6 měsíců. Fakticky tak zákon poskytuje společenství k nápravě lhůtu 13 měsíců.

Krajský úřad zaznamená v rejstříku svazků obcí údaj o zrušení postavení společenství obcí a změnu názvu společenství obcí. **Změna je účinná k datu právní moci rozhodnutí.** Opis rozhodnutí krajský úřad zašle Ministerstvu vnitra ČR. Rozhodnutí o zrušení postavení společenství obcí je součástí sbírky listin.

Proti rozhodnutí krajského úřadu lze podat **odvolání**.

Zrušením postavení společenství obcí svazek obcí nezaniká. Ode dne následujícího po nabytí právní moci rozhodnutí **zůstává** tento subjekt **běžným svazkem obcí** dle § 49 zákona o obcích. Takovýto svazek obcí má však zákonnou **povinnost uvést stanovy do souladu** s obecnými požadavky na dobrovolný svazek obcí (úprava názvu, úprava vnitřní organizace svazku, popř. úprava předmětu činnosti).

PŘÍLOHA Č. 3 – Vzor žádosti o zápis společenství obcí

PŘÍLOHA Č. 4 – Vzorové stanovy společenství obcí

PŘÍLOHA Č. 5 – Vzor rozhodnutí o prvozápisu společenství obcí

osoby. Nově vzniklé společenství obcí se v ROS zveřejní teprve s nabytím právní moci rozhodnutí, do té doby je nově zadaná osoba vedena jako „rozpracovaná“.

PŘÍLOHA Č. 6 – Vzor rozhodnutí (transformace svazku obcí)
PŘÍLOHA Č. 7 – Zrušení postavení společenství obcí

Další informace, prezentace a metodiky k založení, transformaci či činnosti společenství obcí jsou dostupné zde: <https://spolecenstviobci.gov.cz/>

2.6 „Létající úředník“

Ustanovení § 53e zákona o obcích zavedlo institut tzv. „létajícího úředníka“. Společenství obcí může zaměstnat fyzickou osobu k výkonu správních činností (§ 2 odst. 3 zákona o úřednících), která má **postavení úředníka územních samosprávných celků**, a proto jeho pracovněprávní souvislosti budou řešeny postupem dle zákona o úřednících.⁴⁸

Létající úředník může vykonávat jen tu **přenesenou působnost**, kterou vykonávají všechny obecní úřady. Jedná se například o výkon správy daní a poplatků, evidence obyvatel, přestupkové agendy v rozsahu vykonávaném obcí se základním pověřením. Vyjmuta z možnosti přenosu na létajícího úředníka je volební agenda. Jiné činnosti na létajícího úředníka přenést nelze.

Zaměstnanec společenství obcí – létající úředník plní úkoly, které mu ukládá tajemník obecního úřadu. Zákonodárce měl zřejmě na mysli, že se bude jednat o tajemníka obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Tajemník kromě toho, že má létajícímu úředníkovi ukládat úkoly, má právo mu také určovat povinnosti, z čeho plyne mnoho dalších případných oprávnění tajemníka – vytýkat zaměstnanci porušování povinností vztahujících se k vykonávané práci, navrhopat další opatření, která plynou z porušování povinností (výpověď apod.).⁴⁹

V praxi může nastat i situace, že v rámci společenství obcí bude více tajemníků obecních úřadů.⁵⁰ Je proto vhodné, aby se společenství obce výslovně dohodlo, který tajemník obecního úřadu bude úkoly a povinnosti létajícímu úředníkovi ukládat. Stát se může i to, že obec s rozšířenou působností nebude členem společenství obcí a v rámci členské základny nebude v obecních úřadech žádný tajemník. V tomto případě úplně absentuje zákonné pravidlo, kdo bude úkoly a povinnosti tajemníka obecního úřadu plnit.⁵¹

⁴⁸ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

⁴⁹ Byť je v novém ustanovení § 53e odst. 3 řečeno, že ostatní úkoly plní společenství, prolínání různých pravomocí, které na sebe mají návaznost, je nežádoucí. V tomto kontextu se jedná zatím pouze o otázky, protože ustanovení jsou příliš obecná. V praxi může nastat situace, kdy tajemník jednoho obecního úřadu bude kontrolovat několik létajících úředníků a bude tedy část svého pracovního úvazku, jež je hrazen z rozpočtu obce s rozšířenou působností, vykonávat pro společenství obcí, ač tento zaměstnanec není v přímé podřízenosti k obci, ani k tajemníkovi (zákonodárce dává tyto pravomoci společenství obcí). Zároveň není dořešeno, komu bude tajemník obecního úřadu zodpovědný v případě, že tyto své povinnosti, jež na něj ukládá § 53e, plnit nebude. (KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*.)

⁵⁰ Obligatorně je pozice tajemníka zřízena v obcích s rozšířenou působností a v obcích s pověřeným obecním úřadem, fakultativně v obcích se základním pověřením. Může se tak stát, že v rámci společenství obcí bude zřízena funkce tajemníka obecního úřadu u více obecních úřadů.

⁵¹ KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*.

3. Rejstřík svazku obcí

Svazek obcí nabývá právní osobnosti **zápisem do rejstříku svazků obcí**, který byl zaveden zákonem o obcích s účinností od **1. 1. 2014** jako veřejný rejstřík vedený **krajským úřadem místně příslušným podle sídla svazku obcí**. Úprava obsažená v zákoně o obcích se příliš neliší od předchozí právní úpravy registru zájmového sdružení právnických osob obsažené v § 20i zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.⁵²

Vzhledem k tomu, že rejstřík dobrovolných svazků obcí není zahrnut do taxativního výčtu § 1 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, je **aplikace zákona č. 304/2013 Sb. pro účely vedení rejstříku vyloučena**. Vymezení právního rámce rejstříku svazků obcí je nutno hledat v příslušných ustanoveních zákona o obcích (§ 49) a podpůrně též v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (§ 120).

Rejstřík svazků obcí je veden v listinné a elektronické podobě. Krajské úřady spravují listinnou a zpracovávají elektronickou podobu rejstříku, která je z jejich strany zajišťována **vlastními technickými prostředky**.

Rejstříky svazků obcí jsou vedeny decentralizovaně, tj. neexistuje jeden „celorepublikový“ rejstřík provozovaný v rámci jednoho informačního systému veřejné správy, ale každý krajský úřad vede rejstřík samostatně, přičemž konkrétní způsoby vedení se liší.⁵³

Obsah listinného a elektronického rejstříku se ovšem zásadním způsobem neliší, v zásadě lze říci, že listinná podoba rejstříku je „spisem“, v němž krajské úřady evidují původní dokumenty zájmových sdružení právnických osob, hlášené změny, jednotlivá správní rozhodnutí a další písemnosti vztahující se k jednomu každému svazku obcí. Elektronická podoba rejstříku pak odráží ustanovení zákona o obcích upravující, co je předmětem zápisu do rejstříku.

Do rejstříku svazku obcí se zapisuje (§ 49 odst. 4 zákona o obcích):

- den vzniku svazku obcí,
- den jeho zrušení s uvedením právního důvodu,
- den jeho zániku,
- název a sídlo⁵⁴ svazku obcí,
- identifikační číslo osoby svazku obcí poskytnuté správcem základního registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci,
- předmět činnosti svazku obcí,
- orgány, kterými svazek obcí jedná,

⁵² Rejstřík (dobrovolných) svazků obcí vznikl transformací registru zájmových sdružení právnických osob (zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva). Údaje a dokumenty dosud vedené u krajského úřadu v registru zájmových sdružení právnických osob, které se týkají dobrovolných svazků obcí, se k 1. 1. 2014 staly součástí rejstříku svazků obcí. (KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-13]. ASPI_ID KO128_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.)

⁵³ KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*.

⁵⁴ Podle § 136 odst. 2 občanského zákoníku u právnické osoby zapsané do veřejného rejstříku postačí, pokud její zakladatelské právní jednání uvede namísto adresy sídla jen obec, kde je její sídlo. K zápisu do tohoto rejstříku však musí ohlásit plnou adresu svého sídla. To platí i pro svazky obcí, které nejpozději při registraci u krajského úřadu musí uvést svou adresu. Musí jít o adresu, kde právnická osoba sídlí skutečně, tedy místo, kde je umístěna její správa a kde se veřejnost může s právnickou osobou stykat (§ 137 občanského zákoníku). Ve stanovách je však vždy třeba uvést alespoň název obce, v jejímž územním obvodu má mít svazek sídlo. (KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích: Komentář*.)

- jméno, příjmení a adresa bydliště⁵⁵ osob vykonávajících jejich působnost spolu s uvedením způsobu, jakým tento orgán svazek obcí zastupuje, a údaje o dni vzniku nebo zániku jejich funkce.⁵⁶
- údaje o členských obcích (název obce, IČO, údaj o dni vzniku a zániku členství),⁵⁷
- údaj o postavení svazku obcí jako společenství obcí, den nabytí tohoto postavení a den zániku tohoto postavení.

Rejstřík svazků obcí je krajským úřadem veden v **přenesené působnosti**.

3.1 Údaje konstitutivní a deklaratorní

V závislosti na povaze údajů zapisovaných do rejstříku svazků obcí se rozlišují zápisy deklaratorní a konstitutivní.

Zápis do rejstříku má, pokud zákon nestanoví jinak, povahu **deklaratorní**, tzn. bude pouze potvrzovat existenci práv a povinností již založených na základě jiné právní skutečnosti (např. volby osoby do orgánu svazku obcí). **Konstitutivně** bude zápis do rejstříku zakládat práva a povinnosti pouze v konkrétních zákonem stanovených případech (konstitutivní je např. samotný zápis právnické osoby do rejstříku dle § 126 občanského zákoníku či přemístění sídla právnické osoby podle § 142 občanského zákoníku).⁵⁸

Na základě shora uvedeného tedy platí, že **tyto údaje vymezené v ustanovení § 49 odst. 4 zákona o obcích mají povahu konstitutivního zápisu**:

- den vzniku svazku obcí,
- den nabytí či zrušení postavení společenství obcí,
- den zrušení svazku obcí s uvedením právního důvodu,
- den zániku svazku obcí,

⁵⁵ U osob vykonávajících působnost orgánu, kterým svazek obcí jedná, je s účinností od 1. 1. 2014 zapisována namísto dřívější adresy trvalého pobytu **adresa bydliště**. Pojem bydliště je definován v § 80 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, tak, že se jím má na mysli místo, kde se člověk zdržuje s úmyslem žít tam s výhradou okolností trvale. Naproti tomu adresu trvalého pobytu definuje § 10 zákona č. 133/2000 sb., o evidenci obyvatel, v platném znění, a to jako adresu, která je vedena v registru obyvatel. V praxi se tedy bydliště osoba a její adresa trvalého pobytu mohou lišit. To však samo o sobě neznamená, že příslušný krajský úřad v důsledku změny právní úpravy byl povinen vyzývat jednotlivé osoby, které vykonávaly působnost orgánu svazku obcí před rokem 2014, k doplnění adresy jejich bydliště. Rejstřík svazku obcí je veden krajskými úřady od 1. 1. 2014 s tím, že jeho součástí jsou též údaje a dokumenty zapisované o svazcích obcí v registru zájmových sdružení právnických osob, tj. dle předchozí právní úpravy (viz přechodné ustanovení čl. XL zákona č. 303/2012 Sb.). Obměnu jednotlivých údajů zapisovaných do rejstříku tak lze provádět průběžně v souvislosti se zápisem nových údajů do rejstříku po 1. 1. 2014.

⁵⁶ Krajský úřad vede v rejstříku pouze údaje o statutárních orgánech svazku obcí a osobách, které vykonávají jejich působnost. Povinnost zapisovat údaje o vzniku a zániku funkce statutárů byla zákonem stanovena s účinností od 1. 1. 2014. **Krajské úřady nejsou povinny zveřejňovat informace o všech osobách, které jsou v jednotlivých orgánech svazku působících výlučně dovnitř svazku obcí.**

⁵⁷ Údaje o členských obcích a údaje vztahující se ke společenství obcí byly do rejstříku svazků obcí doplněny novelou zákona o obcích s účinností od 1. 1. 2024. **Svazky obcí jsou povinny tyto údaje doplnit do rejstříku nejpozději do 31. 12. 2025.**

Vzhledem k tomu, že povinnost zapisovat tyto údaje byla zákonem stanovena až s účinností od 1. 1. 2024, a s ohledem na **obecný princip zákazu zpětné působnosti právních předpisů**, lze se přiklonit k názoru, že příslušný krajský úřad není povinen zjišťovat a doplňovat sledované údaje zpětně do historie a u svazků obcí uvést pouze aktuální stav členských obcí. Tzn. v rejstříku bude uveden přehled členských obcí jednotlivých svazků reflektující členskou základnu k 1. 1. 2024 (s uvedením požadovaných údajů), přičemž v budoucnu budou zapisovány případné změny ve složení členských obcí po tomto datu. Krajský úřad nemá povinnost zjišťovat historii změn v členské základně svazku před rokem 2024. Nicméně není chybou ani to, pokud svazky tyto „historické“ informace krajskému úřadu doloží a ten je do rejstříku svazků obcí zapíše. (I s přihlédnutím k tomu, že výčet členských obcí je povinnou náležitostí smlouvy o založení svazku a jejich aktualizací.)

⁵⁸ § 142 zákona č. 89/2012 Sb.: *Přemístění sídla je účinné ode dne zápisu jeho adresy do příslušného veřejného rejstříku.*

- název svazku obcí,⁵⁹
- sídlo svazku obcí,
- identifikační číslo.

Jelikož zákon u nich neuvádí jinak, **tyto údaje vymezené v ustanovení § 49 odst. 4 zákona o obcích mají povahu zápisu deklaratorního:**

- předmět činnosti svazku,
- orgány, kterými svazek jedná, a jméno, příjmení a adresa bydliště osob vykonávajících jejich působnost spolu s uvedením způsobu, jakým tento orgán svazek obcí zastupuje, a údaje o dni vzniku nebo zániku jejich funkce,
- den vzniku, popř. zániku členství členských obcí.

Vznik funkce statutárního orgánu je do rejstříku svazku obcí zapisován **s deklaratorní účinností**, tedy je vázán na den zvolení statutární osoby oprávněným orgánem svazku obcí, nebo na den účinnosti uvedený v návrhu na zápis změny, který je podepřen usnesením oprávněného orgánu svazku obcí.

Z dikce § 49 odst. 4 zákona o obcích vyplývá **povinnost vést i tzv. „historické údaje“**, dle které se do rejstříku svazků obcí zapisuje jméno, příjmení a adresa bydliště osob vykonávajících působnost orgánů svazků obcí, spolu s uvedením způsobu, jakým tento orgán svazek obcí zastupuje, a údaje o dni vzniku nebo zániku jejich funkce. Pokud by toto ustanovení nepředpokládalo vedení těchto údajů i po jejich výmazu, resp. zániku funkce jednajících osob, nestanovovalo by nutnost vedení údaje o dni zániku jejich funkce.⁶⁰

3.2 K otázce veřejnosti rejstříku svazků obcí

Ustanovení § 49 odst. 4 zákona o obcích hovoří o tom, že rejstřík svazku obcí je **veřejný rejstřík**.⁶¹ Právní úprava rejstříku však není příliš podrobná a detailněji neupravuje např.

⁵⁹ Jelikož podle **§ 132 občanského zákoníku** název právnickou osobu odlišuje od jiné právnické osoby, lze dovozovat, že údaj o názvu svazku obcí (tedy jednoznačný údaj, kterým je svazek identifikován) je údajem konstitutivním.

⁶⁰ Vzhledem k tomu, že povinnost zapisovat údaje v tomto širším rozsahu byla zákonem stanovena až s účinností od 1. 1. 2014, a s ohledem na **obecný princip zákazu zpětné působnosti právních předpisů**, MV ČR zastává názor, že příslušný krajský úřad není povinen doplňovat sledované údaje zpětně u svazků obcí vytvořených před tímto datem. Lze však vycházet ze způsobu vedení předchozího registru sdružení vedeného u krajského úřadu dle § 20i zákona č. 40/1964 Sb. Pokud byly tedy „historické údaje“ o jednajících osobách součástí registru sdružení před datem 1. 1. 2014, měly by i nyní být součástí rejstříku svazků obcí a uváděny v něm, když dle přechodných ustanovení zákona č. 303/2013 Sb., údaje a dokumenty dosud vedené u krajského úřadu v registru sdružení právnických osob, které se týkají dobrovolných svazků obcí, se dnem nabytí účinnosti tohoto zákona stávají součástí rejstříku svazků obcí.

⁶¹ Před rekodifikací soukromého práva dovozovala právní teorie, že „*registr zájmových sdružení právnických osob, do kterého se zapisují a vyznačují zákonem stanovené údaje, není veřejným seznamem, tzn. není veřejně přístupný. Nelze do něj tedy nahlížet a pořizovat z něho kopie a výpisy.*“ To samé zřejmě platilo i o rejstříku svazků obcí, neboť zákon nestanovil, že by tento rejstřík měl být veřejný. Teprve zákonem č. 303/2013 Sb. bylo do § 49 odst. 4 zákona o obcích doplněno, že rejstřík svazků obcí je veřejným rejstříkem.

Doplnění obecního zřízení navrhl v rámci svých pozměňovacích návrhů ústavněprávní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (sněmovní tisk 930/2). Úprava navazuje na § 120 občanského zákoníku, kde je v odst. 2 stanoveno, že veřejné rejstříky právnických osob jsou přístupné každému; každý do nich může nahlížet a pořizovat si z nich výpisy, opisy nebo kopie. Přestože se objevují i názory, podle kterých se § 120 občanského zákoníku vztahuje pouze na veřejné rejstříky upravené v zákoně č. 304/2013 Sb., převládá právní názor, podle kterého není vyloučeno, aby veřejné rejstříky upravovaly i jiné zákony. Zákon č. 303/2013 Sb. byl přitom přijat až po nabytí účinnosti občanského zákoníku a z jeho dikce lze dovodit, že zákonodárce použil zvolenou formulaci („je veřejným rejstříkem“) záměrně právě s ohledem na úpravu v občanském zákoníku. Konečně lze uvažovat i nad tím, zda možnost vydávat výpisy z rejstříku svazků obcí nelze dovodit již ze samotné veřejnosti rejstříku. Pojem „veřejný“ ve významovém slova smyslu přitom znamená „obecně přístupný“, nikoli utajený.

podmínky přístupu do rejstříku či zveřejňování zapsaných údajů. Pro vytyčení základního zákonného rámce veřejného rejstříku je proto třeba vyjít z obecných právních předpisů. Obecná právní úprava veřejných rejstříků právnických osob je obsažena v § 120 a § 121 občanského zákoníku. Dle **§ 120 odst. 2 věta druhá občanského zákoníku** platí, že *veřejné rejstříky právnických osob jsou přístupné každému; každý do nich může nahlížet a pořizovat si z nich výpisy, opisy nebo kopie*. Pojem „veřejného rejstříku“ se tedy v tomto případě nevztahuje k zákonu č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a evidenci svěřenských fondů, ale je definován občanským zákoníkem, přičemž citovaná definice dopadá rovněž na rejstřík svazků obcí vedený dle § 49 odst. 4 zákona o obcích.

Vzhledem k tomu, že rejstřík svazků obcí není zahrnut do taxativního výčtu § 1 odst. 1 zákona č. 304/2013 Sb.,⁶² **aplikace zákona o veřejných rejstřících je pro účely vedení rejstříku svazků obcí vyloučena.**

Obecným právním předpisem v oblasti přístupu veřejnosti k informacím je potom **zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**. Dle tohoto zákona poskytují povinné subjekty informace, které se vztahují k jejich působnosti, a to na základě žádosti nebo zveřejněním (§ 4 odst. 1 zákona). Vzhledem k tomu, že povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona jsou rovněž územně samosprávné celky a jejich orgány, není pochyb o tom, že obecná povinnost poskytovat informace dopadá rovněž na krajské úřady.⁶³

Pokud jde o zveřejňování informací z veřejného rejstříku, je třeba vycházet z ustanovení § 5 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, které stanoví, že *povinné subjekty, které vedou a spravují registry, evidence, seznamy nebo rejstříky obsahující informace, které jsou na základě zvláštního zákona každému přístupné, jsou tyto informace povinny zveřejňovat v přehledné formě způsobem umožňujícím i dálkový přístup. Na tyto subjekty se pro tento účel nevztahuje povinnost zamezit sdružování informací podle zvláštního právního předpisu*. Zákon tedy předepisuje povinným subjektům zveřejňovat informace z veřejného rejstříku rovněž **způsobem umožňujícím dálkový přístup**. Vzhledem k tomu, že rejstřík dobrovolných svazků obcí je rejstříkem veřejným, vztahuje se tato povinnost i na příslušný krajský úřad. **Rozsah zveřejnění informací je dán rozsahem údajů zapisovaných do rejstříku** (§ 49 odst. 4 zákona o obcích). Vzhledem k tomu, že součástí rejstříku je také sbírka listin, povinnost zveřejnit informace se proto vztahuje rovněž na listiny v této sbírce obsažené. Zákon blíže nespecifikuje formát, v jakém mají být informace v podobě listin zveřejněny; s ohledem na naplnění veřejnosti rejstříku je doporučován některý z otevřených a hojně užívaných standardů, např. formát .pdf.

Obsah sbírky listin je definován přímo v zákoně o obcích. Jsou v ní uloženy **smlouva o vytvoření svazku obcí** spolu se **stanovami a změny těchto dokumentů** (§ 49 odst. 4 zákona o obcích) V případě **společenství obcí** obsahuje sbírka listin také žádost o přiznání postavení společenství obcí a její přílohy, rozhodnutí o přiznání postavení společenství obcí (u transformovaného svazku) či rozhodnutí o zápisu společenství obcí do rejstříku (nově

⁶² § 1 odst. 1 zákona č. 304/2013 Sb.: *Veřejnými rejstříky právnických a fyzických osob podle tohoto zákona (dále jen „veřejný rejstřík“) se rozumí spolkový rejstřík, nadační rejstřík, rejstřík ústavů, rejstřík společenství vlastníků jednotek, obchodní rejstřík a rejstřík obecně prospěšných společností.*

⁶³ K tomu je třeba doplnit, že zákon o svobodném přístupu k informacím se nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací (§ 2 odst. 3 zákona). Aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy vyloučena v těch případech, kdy zvláštní zákon přináší pro danou oblast komplexní úpravu poskytování informací. Úprava rejstříku svazků obcí v zákoně o obcích, ani obecná úprava veřejných rejstříků v občanském zákoníku, však komplexní úpravu přístupu veřejnosti k informacím obsaženým v rejstříku svazků obcí nepřináší. Vzhledem k této skutečnosti je třeba vycházet ze subsidiárního užití procesních ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím také v případě vyřizování žádosti o poskytnutí informace z rejstříku svazků obcí (k podpůrnému použití zákona o svobodném přístupu k informacím např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č.j. 2 Ans 7/2010-175).

vzniklá společenství), případně rozhodnutí o zrušení postavení společenství obcí (§ 53c odst. 5 zákona o obcích).

Dokumenty krajského úřadu, kterými došlo k registraci změny v rejstříku, případně výpisy z rejstříku, výpisy z usnesení, usnesení ze zasedání zastupitelstev obcí aj., obligatorní součástí sbírky listin nejsou. Krajský úřad tak nemá povinnost zveřejnit je způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Metodická poznámka:

Informace o svazcích obcí, i když ne v plném rozsahu ustanovení § 49 odst. 4 zákona o obcích, jsou vedeny i v ROS-IAIS. Dojde-li ke změnám údajů zapisovaných v rejstříku a sledovaných v ROS, musí krajský úřad tyto změny z pozice editora zanést i do ROS.

3.3 Výpis z rejstříku svazků obcí

Postup krajského úřadu při vedení rejstříku svazků obcí představuje postup orgánu územně samosprávného celku při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu), a tudíž bude na tento postup možno aplikovat minimálně též **základní zásady činnosti správních orgánů** podle § 2–8 správního řádu. Krajský úřad tudíž má při vedení veřejného rejstříku např. povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva (§ 4 odst. 4 správního řádu), tj. právo nahlížet do veřejného rejstříku a pořizovat si z něj výpisy, opisy nebo kopie (§ 120 občanského zákoníku) či povinnost vyřizovat žádosti o informace z rejstříku bez zbytečných průtahů.

Rejstřík svazků obcí je dle § 49 odst. 4 zákona o obcích **veřejný rejstřík**. Možnost požádat o vydání výpisu z rejstříku svazků obcí a pravomoc takový výpis vydat vyplývá ze zvláštních právních předpisů (viz výše) a dále ze **zákona o správních poplatcích** (s odkazem na položku č. 3 části první sazebníku správních poplatků), dle něhož je zpoplatněno vydání stejnopisu, opisu, kopie, fotokopie nebo výpisu z úředních spisů, ze soukromých spisů v úřední úschově, z rejstříků, z registrů atd.

Zákon nedefinuje způsob nahlížení do rejstříku, ani konkrétní formát, v jakém mají být informace v rejstříku zobrazeny k nahlédnutí. Podmínkou vedení rejstříku je pouze to, aby mohl každý nahlédnout do jeho obsahu. Při vyřizování žádosti o poskytnutí informace z rejstříku dobrovolných svazků obcí je třeba vycházet ze subsidiárního užití procesních ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud jde o zveřejňování informací z veřejného rejstříku, je třeba vyjít z ustanovení § 5 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., který stanoví, že povinné subjekty, které vedou a spravují registry, evidence, seznamy nebo rejstříky obsahující informace, které jsou na základě zvláštního zákona každému přístupné, jsou tyto informace povinny zveřejňovat v přehledné formě způsobem umožňujícím i dálkový přístup. Na tyto subjekty se pro tento účel nevztahuje povinnost zamezit sdružování informací podle zvláštního právního předpisu.

Zákon o obcích neupravuje výslovně povinnost správního orgánu vydat na žádost výpis, opis nebo kopii z rejstříku svazků obcí. Krajský úřad má výpis, opis nebo kopii na požádání vyhotovit, a to s ohledem na zásadu dobré správy a chápání veřejné správy jako služby veřejnosti (srov. § 4 odst. 1 správního řádu) a vzhledem k tomu, že každý má podle občanského zákoníku právo poříditi si výpis, opis nebo kopii z rejstříku. **Za vyhotovení výpisu, opisu nebo kopie může krajský úřad požadovat příslušný správní poplatek.**

Vydání stejnopisu, opisu, kopie, fotokopie nebo výpisu z úředních spisů, ze soukromých spisů v úřední úschově, z rejstříků, z registrů, z knih, ze záznamů, z evidencí, z listin nebo z dalšího

písemného a obrazového materiálu (dále jen „dokument“) podléhá zpoplatnění správním poplatkem podle položky 3 písmeno a) sazebníku zákona o správních poplatcích:

- Správnímu poplatku ve výši 50 Kč za každou i započatou stránku podléhá vydání dokumentu, který je třeba pořídit vlastnoručně nebo jej přepsat na psacím stroji, bez použití technických pomůcek jako kopírovací stroj nebo tiskárna počítače.
- Správní poplatek ve výši 40 Kč se vybírá v případě, kdy má být dokument vydán na technickém nosiči dat jako je CD-ROM, USB flash disk apod., na který bude dokument zkopírován. Správní poplatek v tomto případě zohledňuje hodnotu technického nosiče dat a práci úřední osoby.
- Správní poplatek ve výši 30 Kč za první stránku a 10 Kč za každou další i započatou stránku je stanoven pro případy, kdy se jedná o pořízení klasické kopie listinného dokumentu za použití kopírovacího stroje nebo tiskárny počítače.
- Zaslání dokumentu, který již existuje v elektronické podobě, do emailové schránky nebo prostřednictvím systému datových schránek, nepodléhá správnímu poplatku.

Forma a obsah výpisu nejsou nikde stanoveny, při úvaze o tom, má-li výpis být úplný nebo pouze částečný (tzn. obsahující jen některé údaje), má-li obsahovat i údaje historické (např. o statutárních zástupcích), může krajský úřad vycházet z toho, co sám žadatel o výpis požaduje.

4. Změny údajů zapisovaných do rejstříku

Návrh změn údajů zapisovaných do rejstříku svazků obcí podává svazek obcí (nově od 1. 1. 2024 dle zákona č. 418/2023 Sb.) **do jednoho měsíce ode dne, kdy změna nastala** (§ 49 odst. 5 zákona o obcích).

Zákon o obcích výslovně nevyžaduje a blíže neupravuje, aby svazky obcí krajskému úřadu předkládaly **originály dokumentů či jejich úředně ověřené kopie**. Pokud však zákon stanoví, že se určitá listina předloží, má se za to, že se má předložit „originál“, nikoliv jen prostá kopie. Jinými slovy řečeno, předložení originálu či jemu naroveň postavené kopie plyne *a priori* z povahy věci.⁶⁴ Dále platí, že má-li krajský úřad jako registrující orgán pochybnosti o autentičnosti svazkem obcí předložených dokumentů, je oprávněn vyzvat svazek obcí k doplnění před provedením příslušného úkonu.

Svazek obcí může porušením své ohlašovací povinnosti vůči krajskému úřadu spočívající v nenahlášení změn údajů, které se zapisují do rejstříku svazku obcí, naplnit znaky skutkové podstaty **přestupku** podle § 9 odst. 2 písm. a) bodu 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, podle kterého se *právnícká nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost podat návrh na zápis, změnu nebo výmaz zápisu v obchodním rejstříku nebo jiném veřejném rejstříku, popřípadě v jiné evidenci nebo uložit listinu do sbírky listin*.⁶⁵ Za

⁶⁴ Na druhou stranu lze v této souvislosti dále odkázat na judikaturu správních soudů týkající se povinnosti předkládat originály nebo kopie dokumentů. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 1 As 223/2020-51, kde bylo judikováno: „Zadavatel veřejné zakázky není povinen v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele doručit Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dokumentaci o zadávacím řízení v originále (§ 252 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Tato povinnost vznikne zadavateli pouze ve výjimečných případech, například pokud v řízení vyvstane odůvodněná potřeba ověřit, zda dokument skutečně existoval a co bylo jeho obsahem.“ Na uvedený judikát odkazují rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2021, č. j. 1 As 397/2020-41 a ze dne 19. května 2021, č. j. 2 As 300/2020-44.

⁶⁵ Jednotlivé znaky této skutkové podstaty je možné přiřadit výše popsanému jednání svazku obcí. Subjektem daného přestupku může být podle zákona právnícká či podnikající fyzická osoba. Postavení právnícké osoby přisuzuje dobrovolnému svazku obcí § 49 odst. 3 zákona o obcích. Objektivní stránka přestupku spočívá v nesplnění povinnosti podat návrh na změnu zápisu v obchodním nebo jiném veřejném rejstříku. Rejstřík svazku obcí je přitom veřejným rejstříkem na základě § 49 odst. 4 zákona o obcích a povinnost hlásit změny v něm zapsaných údajů vyplývá svazkům obcí z § 49 odst. 5 zákona o obcích.

přestupek lze uložit **pokutu až do výše 100 000 Kč** (§ 9 odst. 3 písm. a) zákona o některých přestupcích).

Zápisem změny ze strany krajského úřadu se nemá na mysli pouhé vynětí údaje z rejstříku a jeho nahrazení údajem novým, nýbrž provedení konkrétního datovaného záznamu o změně, z něhož je patrné, v čem tato změna spočívá. Smyslem veřejného rejstříku by totiž neměla být pouhá možnost seznámit se s aktuálním stavem zapisovaných údajů, ale rovněž možnost seznámit se s „historií“ konkrétní právnické osoby. Veřejný rejstřík by proto měl být veden kontinuálně tak, aby bylo možné tyto „historické“ údaje ověřit.

Z ustanovení § 49 odst. 4 zákona o obcích vyplývá, že zákon předpokládá vedení údajů v rejstříku rovněž **v době po zániku svazku obcí**.⁶⁶ Lze tedy dovodit, že krajský úřad je povinen vést v rejstříku, a tedy rovněž zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup, údaje o zaniklém svazku obcí. Rozsah zapsaných údajů by přitom s ohledem na výše popsany princip „kontinuity“ vedení veřejného rejstříku nemusel být jakkoli omezen. Pokud jsou informace o konkrétním svazku obcí do rejstříku zapsány, nedává smysl, aby byly odstraněny pouze proto, že svazek obcí zanikl. Naopak smyslem vedení veřejného rejstříku je také možnost seznámit se s údaji o zaniklém svazku obcí. Jinými slovy řečeno „výmaz“ svazku z rejstříku nepředstavuje výmaz do rejstříku zapsaných údajů. Z hlediska vedení rejstříku je však u zaniklých svazků obcí třeba doplnit další údaje dle § 49 odst. 4 zákona o obcích, a sice údaj o dni jejich zániku.

Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví konkrétní časové období, po které mají být údaje o zaniklém svazku obcí v rejstříku vedeny, lze usuzovat, že by měly být vedeny **trvale**.

4.1 Změny v průběhu činnosti svazku

S ohledem na **konstitutivní účinky zápisu svazku do rejstříku**⁶⁷ platí, že **jakákoli změna údajů a dokumentů evidovaných v rejstříku svazků obcí má právní relevanci až od okamžiku její evidence v rejstříku svazků obcí**. Tato skutečnost však neznamená, že by např. jakékoliv právní jednání dle nezapsaného dodatku ve veřejném rejstříku bylo neplatné. V úvahu je v této souvislosti nutné vzít § 121 odst. 1 občanského zákoníku, ve kterém je promítnuta **zásada materiální publicity** a podle kterého proti osobě, která právně jedná důvěřujíc údaji zapsanému do veřejného rejstříku, nemá ten, jehož se zápis týká, právo namítnout, že zápis neodpovídá skutečnosti. Právní jednání tak může být neplatné pouze za situace, kdy osoba namítající neplatnost nevěděla (nemohla vědět) o změně zakladatelských dokumentů svazku obcí a vznesla námitku materiální publicity veřejného rejstříku.

Změní-li se stanovy svazku či zapisované údaje v průběhu činnosti svazku, je povinen svazek obcí, respektive statutární osoba či osoba pověřená, neprodleně (dle § 49 odst. 5 zákona o obcích – s účinností od 1. 1. 2024⁶⁸ – **nejdéle do 1 měsíce od změny**) tuto skutečnost oznámit krajskému úřadu.

⁶⁶ Zákon výslovně neupravuje otázku, do jaké míry má krajský úřad zveřejňovat na webových stránkách údaje o svazku obcí, který zanikl, ani otázku, v jakém rozsahu má krajský úřad zveřejňovat po zániku svazku údaje o svazku obcí. Dle § 49 odst. 4 zákona o obcích však mj. platí, že „*do rejstříku svazků obcí se zapisuje den vzniku svazku obcí, den jeho zrušení s uvedením právního důvodu, den jeho zániku...*“ Z citovaného ustanovení vyplývá, že zákon předpokládá vedení údajů v rejstříku rovněž v době po zániku svazku obcí.

⁶⁷ Konstitutivními účinky zápisu je zde myšleno to, že svazek obcí vzniká zápisem do rejstříku svazků obcí.

⁶⁸ Povinnost oznamovat změny údajů zapsaných v rejstříku svazků obcí (a oznamovat a dokládat změny listin uložených ve sbírce listin) platila již před rokem 2024 a vyplývala z § 120 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: *Změní-li se zapsaná skutečnost, oznámí zapsaná osoba nebo ten, komu to ukládá zákon, změnu bez zbytečného odkladu tomu, kdo veřejný rejstřík vede, a ten tuto změnu do veřejného rejstříku bez zbytečného odkladu zapíše.*

5. Příklady možných změn

Obecně platí, že jedná-li se o **změny v registračních údajích** (tzn. údaje zapisované do rejstříku svazků obcí dle § 49 odst. 4 zákona o obcích), vede krajský úřad o těchto změnách správní řízení. Jedná se o řízení o žádosti podle § 44 správního řádu a jeho výstupem je vydání správního **rozhodnutí podle § 67. Krajský úřad současně změnu zapíše do rejstříku svazků obcí** (a zanesse údaje do ROS-IAIS), případně doplní sbírku listin.

Pokud se však změna – např. změna stanov nedotýká registračních údajů, krajský úřad stanovy pouze založí do sbírky listin a svazek obcí o tom **pouze vyrozumí**.

Postup ze strany svazku obcí:

V případě změny údajů obsažených ve stanovách (změna názvu, sídla svazku a jiných ustanovení stanov) **zastupitelstva členských obcí** nejprve projednají na zasedání zastupitelstva návrh dodatku ke stanovám, popřípadě úplné nové znění stanov, které v celém rozsahu nahradí původní stanovy. Tím zastupitelstvo členské obce zaváže osobu oprávněnou hlasovat na nejvyšším orgánu svazku obcí.

Poté **nejvyšší orgán svazku obcí**, dle stanov svazku obcí, schválí dodatek ke stanovám, popřípadě schválí nové úplné znění stanov, jehož přílohou mohou být usnesení zastupitelstev členských obcí o projednání předmětného dodatku.⁶⁹ Ke schválení změny stanov je zapotřebí získat nejméně dvoutřetinovou většinu všech hlasů členských obcí – není-li ve stanovách upraven vyšší počet hlasů pro schválení (§ 50 odst. 3 zákona o obcích, podrobněji viz níže).

PŘÍLOHA Č. 8 – Vzor dodatku ke stanovám⁷⁰

Postup krajského úřadu:

Krajský úřad změny zápisu v rejstříku svazků obcí provádí **na návrh** příslušného svazku (**žádost podle § 45 správního řádu**).

Pro oznamování změn v rejstříku svazku obcí nejsou vytvořeny žádné formuláře.

Forma návrhu na zápis změn není daná, podání musí pouze splňovat obecné požadavky vyplývající z **§ 37 správního řádu**. Aby nedocházelo k chybným zápisům, je vhodné uvést v průvodním dopisu co svazek obcí navrhuje zapsat (čeho se změna týká, který údaj má být vymazán a který zapsán), od kdy (k jakému datu) nastávají účinky změny a jakými doklady je změna doložena. Pokud k tomu nezmocní jinou osobu (zmocnění musí být součástí návrhu), svazek obcí návrh podává **prostřednictvím statutární osoby**.

V obecné rovině tedy platí, že na registrační řízení se užije správní řád, základní zásady činnosti správních orgánů (srov. k tomu § 2 odst. 8 správního řádu) a zejména princip materiální pravdy (srov. k tomu § 3 správního řádu). Povinností krajského úřadu je náležitě **prověřit skutkový stav**, což znamená, že má-li krajský úřad pochybnosti, má postupem podle správního řádu tyto pochybnosti odstranit.

⁶⁹ Příloha je doporučována, není nutností ji krajskému úřadu dokládat. Doporučení vychází z opatrnosti v případě majetkových a jiných soudních sporů členů svazku obcí se svazkem.

⁷⁰ Zdroj: *Dobrovolné svazky obcí. (Metodický materiál upravující založení, zrušení, zánik a změny v průběhu činnosti dobrovolných svazků obcí)* (Pardubice, leden 2016)

5.1 Změna smlouvy nebo stanov

Obecná úprava veřejnoprávních smluv obsažená ve správním řádu se aplikuje, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup (viz § 1 odst. 2 správního řádu). S ohledem na skutečnost, že obecní zřízení neobsahuje zvláštní úpravu změny obsahu smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí, použije se **pro změnu obsahu této smlouvy** (a tedy i stanov jako její přílohy) ustanovení **§ 166 odst. 1 správního řádu**, dle kterého lze změnit obsah veřejnoprávní smlouvy jen **písemnou dohodou smluvních stran**.⁷¹

Stanovy však mohou určit, že o jejich změně rozhoduje orgán svazku složený ze zástupců všech obcí; v takovém případě současně vymezí počet hlasů členských obcí nutných ke schválení této změny, **nejméně však dvoutřetinovou většinu** všech hlasů členských obcí.⁷²

Z toho vyplývá, že změnu stanov lze provést prostřednictvím orgánu příslušného svazku (např. valné hromady, členské schůze apod.) s tím, že osoba (zástupce členské obce, delegovaná za účelem hlasování na valné hromadě, členské schůzi), musí hlasovat pro změnu stanov v souladu s projevenou vůlí zastupitelstva členské obce. Jinými slovy řečeno, **každá změna stanov musí být „předjednána“ v zastupitelstvu** té které členské obce⁷³ s tím, že k přijetí změny stanov je dostačující souhlas zákonem stanovené většiny přijaté na příslušném orgánu svazku, pokud tak určují stanovy na základě § 50 odst. 3 zákona o obcích.

Pokud stanovy příslušné ustanovení neobsahují, k jejich změně jakožto přílohy veřejnoprávní smlouvy o zřízení dobrovolného svazku obcí je podle správního řádu zapotřebí písemné dohody všech smluvních stran, tedy všech obcí, které dobrovolný svazek obcí tvoří.⁷⁴

⁷¹ Komentář Vedral, citace – s. 3 metodiky.

⁷² Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích – účinnost od 1. 7. 2017.

⁷³ **Zástupci obcí vyjadřují na zasedání orgánů svazku vůli příslušné obce, jež je do daného orgánu vyslala.** Na jejich jednání je proto nutné pohlížet obdobně jako na zastupování obce na základě plné moci. To znamená, že člen daného orgánu je oprávněn jednat jménem své obce především v mezích, které mu sama „vysílající“ obec stanovila, tedy je povinen řídit se jejími pokyny a plnit předem přijatá rozhodnutí obce. Pokud by **zástupce obce jednal v rozporu s předem učiněným rozhodnutím příslušného obecního orgánu**, jedná se o překročení jednatelského oprávnění, které je řešitelné na základě příslušných ustanovení občanského zákoníku. Jestliže k určité otázce příslušný obecní orgán (zastupitelstvo nebo rada obce) předem žádné rozhodnutí nepřijme, **jedná člen daného orgánu samostatně, tedy je oprávněn zaujmout konkrétní rozhodnutí sám z titulu zastupování obce v daném orgánu.**

Výjimkou z popsaného pravidla jsou však **záležitosti**, o nichž má podle zákona o obcích rozhodovat ve vztahu ke svazku obcí ve vyhrazené pravomoci pouze zastupitelstvo nebo rada obce (§ 84 odst. 2 a § 102 odst. 2 zákona o obcích), avšak které byly současně stanovami **svěřeny do rozhodovacího oprávnění určitého orgánu svazku, např. valné hromady. V těchto případech je nezbytné, aby člen příslušného orgánu svazku jednal výlučně na základě předchozího rozhodnutí příslušného orgánu**, neboť zákon zde platnost právního úkonu (v daném případě jednání jménem obce v příslušném orgánu svazku) výslovně podmiňuje předchozím rozhodnutím (§ 41 odst. 2 zákona o obcích). Pokud by člen orgánu jednal bez předchozího rozhodnutí nebo v rozporu s ním, jeho hlas by nebylo možné započítat pro přijetí schvalovaného rozhodnutí. V konkrétním případě jde o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva rozhodovat o rušení právnických osob a o spolupráci s jinými obcemi a o formě této spolupráce (viz § 84 odst. 2 písm. e) a p) zákona o obcích). Typickým příkladem takových pravomocí je **rozhodování o změně stanov**, které podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích náleží do výlučné pravomoci zastupitelstva obce. Jestliže by o změně stanov měl dle zakladatelské smlouvy nebo stanov rozhodovat konkrétní orgán svazku (typicky valná hromada), bylo by s ohledem na uvedenou zákonnou pravomoc zastupitelstva nezbytné, aby návrh změny byl předem projednán a odsouhlasen v zastupitelstvech těch členských obcí, jejichž zástupci by měli při jednání valné hromady hlasovat pro změnu stanov.

⁷⁴ **Ustanovení § 50 odst. 3 zákona o obcích je speciálním ustanovením vůči ustanovením správního řádu, která upravují obecně právní režim veřejnoprávních smluv** (viz část pátá). Otázka změny stanov byla původně (před přijetím zákona č. 183/2017 Sb. s účinností od 1. 7. 2017) řešena koncepcí, že ke změně stanov, jakožto přílohy veřejnoprávní smlouvy o zřízení dobrovolného svazku obcí, bylo podle správního řádu zapotřebí písemné dohody všech smluvních stran, tedy všech obcí, které dobrovolný svazek tvoří (viz k tomu ustanovení § 166 odst. 1 správního řádu). Nebylo tedy přípustné, aby o změně stanov dobrovolného svazku obcí rozhodl pouze některý z orgánů dobrovolného svazku obcí, nadto bez souhlasu všech jeho členů. Ke změně stanov totiž mohlo dojít pouze na základě písemné dohody všech členských obcí, přičemž taková změna stanov musela být předem schválena zastupitelstvy všech členských obcí. Situace, kdy uzavření smlouvy o vytvoření svazku, včetně stanov svazku,

V případě změny údajů obsažených ve stanovách se krajskému úřadu dokládá:

- změna stanov (dodatek ke stanovám či nové stanovy),
- usnesení zastupitelstev členských obcí⁷⁵
- nebo usnesení orgánu dobrovolného svazku obcí oprávněného ke schválení této změny, ze kterého plyne řádné schválení předmětného dodatku ke stanovám nebo nové znění stanov, s uvedením hlasovacího kvora (popř. prezenční listiny).

Jestliže se změna stanov nedotýká údajů zapisovaných do rejstříku svazků obcí (např. název, sídlo, ...), ale reflektuje např. pouze způsob přijímání nových členů, krajský úřad stanovy pouze založí do sbírky listin a svazek obcí o tom vyrozumí.

Obsahují-li smlouva či stanovy změny registračních údajů, vede krajský úřad o těchto změnách před založením do sbírky listin správní řízení, jehož výstupem je vydání správního **rozhodnutí** podle § 67 správního řádu. Krajský úřad současně změny zapíše do rejstříku svazků obcí a případně též do ROS-IAIS.

5.2 Změna názvu

Krajskému úřadu se doloží:

- návrh na zápis změny do rejstříku svazku obcí, který za svazek podává statutární osoba,
- změna stanov (dodatek ke stanovám či nové stanovy),
- doklad o změně stanov (viz výše).

Krajský úřad na základě návrhu na zápis změn vydá správní rozhodnutí, provede změnu zápisu v rejstříku svazků obcí a změnu stanov vloží do sbírky listin. Současně jako editor provede změnu názvu v ROS-IAIS.

5.3 Změna sídla

Krajskému úřadu se doloží:

- návrh na zápis změny do rejstříku svazku obcí, který za svazek podává statutární osoba,

neschválila zastupitelstva všech zúčastněných obcí, vedla ke vzniku oprávněné pochybnosti, zda veřejnoprávní smlouva byla uzavřena zákonně (srov. § 163 odst. 1 správního řádu).

Uvedená koncepce, podle níž změnu stanov musí schválit zastupitelstva všech členských obcí dobrovolného svazku obcí, byla (od 1. 7. 2017) změněna prostřednictvím zákona č. 183/2017 Sb., kterým byl novelizován zákon o obcích s tím, že ustanovení § 50 se doplňuje o nový odstavec 3, který zní: *Stanovy mohou určit, že o jejich změně rozhoduje orgán svazku složený ze zástupců všech obcí; v takovém případě současně vymezí počet hlasů členských obcí nutných ke schválení této změny, nejméně však dvoutřetinovou většinu všech hlasů členských obcí.*

⁷⁵ Dle stanoviska MVČR z roku 2017 (Stanovisko MV ČR č.j. MV-49673-2/ODK-2017 – *Změny stanov dobrovolného svazku obcí* (ze dne 13. 4. 2017)) není povinností navrhovatele při registraci změny smlouvy a stanov předkládat usnesení zastupitelstev jednotlivých obcí přijatých dle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích. Pro účely registrace jsou dostatečným podkladem **stanovy a jejich změny**, které krajský úřad jako registrační orgán prověřuje a na jejichž základě provede zápis do příslušné evidence.

V případě, že krajskému úřadu vzniknou pochybnosti (např. o vzniku či ukončení členství té které obce ve svazku obcí), může na základě svého uvážení požadovat doplnění podkladů, a mezi nimi mimo jiné – i např. usnesení zastupitelstev jednotlivých obcí, jimiž byl schválen vznik či ukončení členství té které obce v daném svazku. Žádný právní předpis však krajskému úřadu coby registračnímu orgánu nestanoví povinnost aktivně prověřovat (ne)splnění jednotlivých dílčích postupů (zejména proces přijetí usnesení zastupitelstva jednotlivých obcí), což znamená, že krajský úřad je oprávněn bez dalšího provést zápis do rejstříku za předpokladu, že mu jsou předloženy stanovy a jejich změny a tyto nevzbuzují pochybnost o vzniku či ukončení členství té které obce v daném svazku.

- změna stanov (dodatek ke stanovám či nové stanovy),
- doklad o změně stanov (viz výše),
- souhlas vlastníka nemovitosti s umístěním sídla svazku obcí.

Krajský úřad ověří v Katastru nemovitostí vlastníka objektu, v němž má být umístěno sídlo svazku, a na základě návrhu na zápis změn vydá správní rozhodnutí, provede změnu zápisu v rejstříku svazků obcí a změnu stanov vloží do sbírky listin. Současně jako editor provede změnu sídla v ROS-IAIS.

Změna sídla svazku obcí je do rejstříku svazku obcí zapisována s **konstitutivní účinností**, tedy přemístění sídla svazku obcí je účinné až ode dne zápisu do rejstříku svazku obcí (§ 142 občanského zákoníku).

5.4 Přiznání / zrušení postavení společenství obcí

K tématu společenství obcí podrobněji viz výše.⁷⁶

5.4.1 Přiznání postavení společenství obcí

Společenství obcí bylo do zákona o obcích zavedeno s účinností od 1. 1. 2024 a jedná se o specifickou formu svazku obcí, který musí splňovat zákonem stanovené podmínky (minimální územní kritéria a požadavek minimálního počtu členských obcí), mezi které patří i požadavky na název, předmět činnost, zřizované orgány a náležitosti stanov. Společenství může vzniknout jako nový subjekt, přičemž není nutné, aby předtím vzniklo jako svazek obcí podle § 49 zákona o obcích, nebo může dojít k transformaci již existujícího svazku obcí.

1./ Dochází-li k transformaci stávajícího svazku obcí, krajskému úřadu se doloží:

- žádost o přiznání a zápis postavení společenství obcí do rejstříku,
- změna smlouvy o vytvoření svazku a změna stanov, obsahující úpravu názvu a orgánů původního svazku obcí.

Krajský úřad ověří splnění podmínek stanovených pro společenství obcí zákonem. Na základě návrhu vydá správní rozhodnutí, provede změnu zápisu v rejstříku svazků obcí, kam zapíše údaj o postavení svazku obcí jako společenství obcí a den nabytí tohoto postavení, a do sbírky listin vloží žádost o přiznání postavení společenství obcí, změnu stanov a smlouvy a rozhodnutí o přiznání postavení společenství obcí. (Opis rozhodnutí krajský úřad zašle Ministerstvu vnitra ČR.) Současně jako editor provede změnu názvu v ROS-IAIS.

Svazek obcí nabývá postavení společenství obcí dnem nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu o přiznání postavení společenství obcí.

2./ Dochází-li ke vzniku společenství obcí jako nového subjektu, krajskému úřadu se doloží:

- žádost o zápis do rejstříku dobrovolných svazků obcí,
- smlouva o vytvoření společenství obcí a stanovy,
- určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu (součást smlouvy nebo stanov),
- zmocnění k podání návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí.

Krajský úřad vlastní činností ověří prokázání splnění zákonných podmínek a na základě žádosti (návrhu) vydá správní rozhodnutí, provede zápis, jehož součástí je i údaj o nabytí postavení společenství obcí, do rejstříku svazků obcí, a do sbírky listin založí žádost o zápis, smlouvu, stanovy a rozhodnutí. (Opis rozhodnutí krajský úřad zašle Ministerstvu vnitra ČR.)

⁷⁶ Kapitola 2. Společenství obcí.

Současně v průběhu správního řízení zadá do ROS-IAIS novou právnickou osobu, kterou zveřejní dnem právní moci rozhodnutí o zápisu do rejstříku.

Společenství nabývá postavení společenství obcí současně se svým vznikem, a to dnem nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu o zápisu společenství obcí do rejstříku svazků obcí.

5.4.2 Zrušení postavení společenství obcí

Do rejstříku svazku obcí se podle § 49 odst. 4 zapisuje nejen den nabytí postavení společenství obcí,⁷⁷ ale i den zrušení postavení společenství obcí. Krajský úřad o zrušení postavení společenství obcí může rozhodnout **na návrh** i **bez návrhu** (z moci úřední). Důvodem pro pozbytí postavení společenství obcí je situace, kdy společenství dlouhodobě neplní zákonné podmínky pro vznik společenství.

1./ Dochází-li ke zrušení na návrh, krajskému úřadu se dokládá:

- návrh na zrušení postavení společenství obcí.

Krajský úřad na základě návrhu vydá správní rozhodnutí, provede změnu zápisu v rejstříku, kam kromě změny názvu zapíše i den zrušení postavení společenství obcí, a vloží do sbírky listin rozhodnutí o zrušení postavení společenství obcí. (Opis rozhodnutí krajský úřad zašle Ministerstvu vnitra ČR.) Současně jako editor provede změnu názvu v ROS-IAIS. **Změna je účinná k datu právní moci rozhodnutí.** Svazek, který pozbyl postavení společenství obcí, je následně povinen uvést stanovy do souladu s obecnými požadavky na dobrovolný svazek obcí.

2./ Dochází-li ke zrušení postavení společenství obcí z moci úřední (tzn. k nápravě stavu nedošlo ani po výzvě krajského úřadu a společenství obcí nepodalo návrh), krajský úřad vydá rozhodnutí o zrušení postavení společenství obcí a současně rozhodne o změně názvu svazku.

Krajský úřad následně provede změnu zápisu v rejstříku svazků obcí (zapíše údaj o zrušení postavení obcí a změnu názvu) a do sbírky listin vloží rozhodnutí o zrušení postavení společenství obcí. (Opis rozhodnutí krajský úřad zašle Ministerstvu vnitra ČR.) Současně jako editor provede změnu názvu v ROS-IAIS. **Změna je účinná k datu právní moci rozhodnutí.** Svazek, který pozbyl postavení společenství obcí, je následně povinen uvést stanovy do souladu s obecnými požadavky na dobrovolný svazek obcí.

5.5 Změna předmětu činnosti

Krajskému úřadu se doloží:

- návrh na zapsání změny do rejstříku svazku obcí,
- změna stanov (dodatek ke stanovám či nové stanovy),
- doklad o změně stanov (viz výše).

Krajský úřad na základě návrhu na zápis změn vydá správní rozhodnutí, provede změnu zápisu v rejstříku svazků obcí a změnu stanov vloží do sbírky listin.

⁷⁷ **Den nabytí postavení společenství obcí** je u transformovaného svazku totožný s dnem nabytí právní moci rozhodnutí o transformaci (rozhodnutí o přiznání postavení společenství obcí). U nově vzniklého subjektu je tento den totožný s dnem vzniku právnické osoby (= právní moc rozhodnutí o zápisu svazku – společenství obcí do rejstříku svazků obcí).

5.6 Změna statutárního orgánu

Krajskému úřadu se doloží:

- návrh na zapsání změny do rejstříku svazku obcí,
- v souladu se stanovami doklad (usnesení oprávněného orgánu svazku obcí s uvedením hlasovacího kvora) o ustanovení (zvolení) osob vykonávajících působnost orgánů, kterými svazek obcí jedná spolu s prezenční listinou – s uvedením jejich jména, příjmení, adresy trvalého pobytu, data narození a údaje o dni vzniku nebo zániku jejich funkce.⁷⁸

Vznik funkce statutárního orgánu bude do rejstříku svazku obcí zapisován **s deklaratorní účinností**, tedy bude vázán na den zvolení statutární osoby oprávněným orgánem svazku obcí, nebo na den účinnosti uvedený v návrhu na zápis změny, který bude podepřen usnesením oprávněného orgánu svazku obcí.

Krajský úřad na základě návrhu na zápis změn vydá správní rozhodnutí a provede změnu zápisu v rejstříku svazků obcí. Současně jako editor provede změnu v ROS-IAIS.⁷⁹

5.7 Změna v orgánech svazku

Krajskému úřadu se doloží:

- návrh na zapsání změny do rejstříku svazku obcí,
- změna stanov (dodatek ke stanovám či nové stanovy),
- doklad o změně stanov (viz výše).

Krajský úřad na základě podaného návrhu vydá správní rozhodnutí, provede změnu zápisu v rejstříku svazků obcí a změnu stanov vloží do sbírky listin.

5.8 Změna ve složení členských obcí

Novela zákona o obcích účinná od 1. 1. 2024⁸⁰ přinesla i úpravu údajů zapisovaných do rejstříku svazků obcí v ustanovení § 49 odst. 4 zákona o obcích. Do rejstříku svazku obcí se nově zapisují **údaje o členských obcích**, a to v rozsahu:

- název obce a její IČO,
- údaj o dni vzniku a případně o zániku členství.

Návrh na zápis členských obcí má svazek obcí povinnost podat do 2 let ode dne nabytí účinnosti novely zákona o obcích (zákon č. 418/2023 Sb.), tj. **do 31. 12. 2025**.

Evidování členských obcí není v rejstříku svazků obcí novinkou, přehled členských obcí je obligatorní náležitostí smlouvy o založení svazku obcí a stanov. Svazek obcí měl tedy již v minulosti povinnost oznamovat přijetí nové členské obce / vystoupení obce ze svazku, minimálně v podobě dodání aktualizovaných zakladatelských dokumentů a souvisejících

⁷⁸ Obecně je dnem vzniku funkce den ustanovení (volby) dané osoby, ale může být i pozdější.

⁷⁹ Registr právnických osob neeviduje – na rozdíl od rejstříku svazků obcí – datum vzniku funkce. Dle některých názorů, krajský úřad změnu zapíše jen tehdy, dochází-li ke změně osob vykonávajících působnost statutárního orgánu. Jelikož by však rejstřík svazků obcí měl reflektovat i historické záznamy, k zápisu změny data vzniku funkce by mělo dojít i při znovuzvolení stejných osob na další funkční období.

⁸⁰ Zákon č. 418/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

dokladů. Rozdílem, který novela přinesla, je to, že nyní jakákoli změna v členské základně svazku podléhá režimu správního řízení.

Při řešení otázky přistoupení obce / vystoupení obce ze svazku obcí, je nutné vycházet z ustanovení § 50 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, z něhož vyplývá: *Přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí jsou jeho stanovy, v nichž musí být uvedeno h) podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu.* Citované ustanovení stanoví, že povinnou náležitostí stanov je (mj.) uvedení *podmínek přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj.* Zákon o obcích přitom tyto podmínky nijak blíže nespecifikuje, typicky půjde o určení kvora členských obcí, které je nezbytné pro vyslovení souhlasu s přijetím nové obce za člena svazku obcí či s vystoupením obce ze svazku.

Členství obce ve svazku obcí vzniká a zaniká splněním *podmínek přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj* podle ustanovení § 50 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, které jsou povinnou náležitostí stanov. Ke vzniku členství obce ve svazku (a stejně tak k zániku členství obce ve svazku) je proto dostačující, **jsou-li splněny podmínky, které jsou vázány na přistoupení obce do svazku obcí a vystoupení z něj. Z tohoto důvodu není nutné, aby pro přistoupení obce do svazku či pro vystoupení obce ze svazku došlo ke změně smlouvy o vytvoření svazku obcí (např. formou dodatku apod.).**

Podmínkou pro přistoupení obce do svazku obcí a pro vystoupení obce ze svazku obcí není změna stanov, neboť členství přistupující obce a vystupující obce je vázáno pouze na splnění konkrétních (speciálních) podmínek uvedených v ustanovení § 50 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, které musí být v těch kterých stanovách zakotveny. **Ustanovení § 50 odst. 2 písm. h) je tedy speciálním ustanovením ve vztahu k ustanovení § 50 odst. 2 písm. a) zákona o obcích.** Změna stanov tak, aby stanovy obsahovaly údaj o členské obci, má pouze navazující a deklaratorní funkci, aniž by podmiňovala vznik či zánik členství obce ve svazku obcí.⁸¹

Krajskému úřadu se doloží:

- návrh na zapsání změny do rejstříku svazku obcí,
- usnesení zastupitelstva přistupující členské obce vyjadřující souhlas se vstupem do svazku obcí a se zakladatelskými dokumenty svazku,
- doklad prokazující, že k přijetí obce / vystoupení ze svazku došlo v souladu s příslušným ustanovením stanov ve smyslu § 50 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.

Krajský úřad na základě podaného návrhu vydá správní rozhodnutí, provede změnu zápisu v rejstříku svazků obcí a byla-li současně doložena i změna zakladatelských dokumentů, vloží tyto do sbírky listin.⁸²

Judikatura – rozsudek (spory vyplývající z veřejnoprávní smlouvy)

⁸¹ Stanovisko MV ČR č.j. MV- 37273-2/ODK-2025 – k otázce povinnosti doložení změny stanov při změně členské základny svazku obcí (ze dne 4. 3. 2025).

⁸² Vznik a zánik členství obce ve svazku obcí je spjat pouze se splněním podmínek přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, které jsou určeny ve stanovách. Vznik členství obce přistupující ke svazku obcí a zánik členství obce vystupující ze svazku obcí není podmíněn změnou smlouvy o vytvoření svazku, ani změnou stanov. **Změna stanov je zde faktickým důsledkem přistoupení obce či vystupující obce, k němuž dochází speciálním postupem podle stanov.** (Tamtéž.)

6. Zrušení a zánik svazku obcí

Pokud jde o otázku zrušení a zániku svazku obcí, tuto zákon o obcích blíže neupravuje. Proto je při jejím řešení třeba vycházet z obecných ustanovení o zániku právnické osoby obsažených v ustanovení § 185 a násl. **zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník** (díl 3 právnické osoby).

Krajský úřad při zrušení a zániku dobrovolného svazku obcí **plní roli evidenčního orgánu**, který do rejstříku zapisuje den zrušení svazku obcí s uvedením právního důvodu, den jeho zániku a osobu likvidátora, tj. jméno, příjmení a adresu bydliště této osoby s uvedením způsobu, jakým likvidátor svazek obcí zastupuje, a údaj o dni vzniku nebo zániku funkce likvidátora.⁸³

Právnická osoba vstupuje do likvidace dnem svého zrušení; **den zrušení** je tudíž totožný s dnem vstupu právnické osoby do likvidace.

Ustanovení o zrušení, vypořádání majetku apod. je **povinnou náležitostí stanov**, které určují postup pro zrušení a zánik svazku. Pokud tedy jde o otázku zrušení svazku obcí, její zodpovězení závisí na formulaci stanov svazku obcí. Obecně platí, že pokud stanovy „mlčí“ a blíže neupravují způsob rozhodování o zrušení svazku obcí, je nutné, aby se na otázce zrušení svazku obcí **shodly všechny členské obce** (tj. jednotlivé členské obce prostřednictvím svých **zastupitelstev** schválí ukončení členství ve smyslu § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích a **příslušný orgán svazku** rozhodne o zrušení svazku). V případě, že stanovy problematiku zrušení svazku upravují, vyžaduje se ke zrušení svazku **příslušné kvórum členských obcí** určené stanovami, pokud takové rozhodnutí svěřují některému orgánu svazku.

Zrušení svazku nepředstavuje změnu stanov, proto se neuplatní § 50 odst. 3 zákona o obcích.⁸⁴

Otázka zrušení svazku musí být předem projednána a odsouhlasena v zastupitelstvech členských obcí dle § 84 odst. 2 písm. e) a písm. p) zákona o obcích s tím, že zrušení následně projedná příslušný orgán svazku za podmínek uvedených ve stanovách.⁸⁵ Obdobně o vystoupení členské obce ze svazku musí vždy rozhodnout zastupitelstvo každé jednotlivé členské obce podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, dle něhož platí: *Zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakladací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách*. Následně je třeba vzít v úvahu příslušná ustanovení stanov svazku a podmínky v nich uvedené.⁸⁶

⁸³ Viz k tomu blíže § 49 odst. 4 zákona o obcích: *Do rejstříku svazku obcí se zapisuje den vzniku svazku obcí, den jeho zrušení s uvedením právního důvodu, den jeho zániku, název a sídlo svazku obcí, identifikační číslo osoby svazku obcí poskytnuté správcem základního registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, předmět činnosti svazku obcí, orgány, kterými svazek obcí jedná, a jméno, příjmení a adresa bydliště osob vykonávajících jejich působnost spolu s uvedením způsobu, jakým tento orgán svazek obcí zastupuje, a údaje o dni vzniku nebo zániku jejich funkce.*

⁸⁴ Srov. *Stanovy mohou ručit, že o jejich změně rozhoduje orgán svazku složený ze zástupců všech obcí; v takovém případě současně vymezí počet hlasů členských obcí nutných ke schválení této změny, nejméně však dvoutřetinovou většinu všech hlasů členských obcí.*

⁸⁵ Rozhodování o zrušení svazku obcí podle § 84 odst. 2 písm. e) a písm. p) zákona o obcích náleží **do výlučné pravomoci zastupitelstva obce**. Jestliže o zrušení svazku dle zakladatelské smlouvy nebo stanov rozhoduje konkrétní orgán svazku (typicky valná hromada), je s ohledem na uvedené zákonné pravomoci zastupitelstva obce nezbytné, aby návrh byl předem projednán a odsouhlasen v zastupitelstvech těch členských obcí, jejichž zástupci by měli při jednání valné hromady hlasovat. Zástupci obcí totiž vyjadřují na zasedání orgánů svazku vůli příslušné obce, jež je do daného orgánu vyslala. Pokud by člen orgánu jednal bez předchozího rozhodnutí nebo v rozporu s ním, jeho hlas by nebylo možné započítat pro přijetí schvalovaného rozhodnutí.

⁸⁶ Vzhledem k tomu, že členské obce jsou vázány na svazek prostřednictvím smlouvy o vytvoření svazku obcí, která má povahu veřejnoprávní smlouvy dle § 160 odst. 1 správního řádu, je nutno primárně zkoumat, zda lze přistoupit k výpovědi této smlouvy, resp. jejímu zrušení – srov. § 166 odst. 2 a § 167 správního řádu. V případě, že

Pokud jde o otázku **likvidace svazku obcí**, uplatní se **§ 169 občanského zákoníku**, dle kterého platí, že po zrušení právnické osoby se vyžaduje její **likvidace, ledaže celé jmění nabývá právní nástupce, nebo stanoví-li zákon jinak** (§ 169 odst. 1), a dále, že neplyne-li z právního jednání o zrušení právnické osoby, zda je rušena s likvidací nebo bez likvidace, platí, že je zrušena s likvidací (§ 169 odst. 2).

V případě právnických osob, o jejichž zrušení bylo rozhodnuto před účinností nového občanského zákoníku, bude třeba posuzovat hmotněprávní podmínky jejich zrušení a zániku dle dosavadních právních předpisů. V případě svazků obcí to konkrétně znamená, že se podmínky jejich zrušení a zániku (pokud bylo rozhodnuto o zrušení svazku **před 1. 1. 2014**) budou i nadále řídit příslušnými ustanoveními **zákona č. 40/1964 Sb.**, občanský zákoník. Krajský úřad tedy např. nebude zbaven povinnosti zkoumat, zda výmazu dobrovolného svazku obcí nebrání probíhající trestní stíhání (§ 20j zákona č. 40/1964 Sb.).

V případě, kdy bylo rozhodnuto o zrušení svazku obcí přede dnem účinnosti nového občanského zákoníku, je pro aplikaci příslušné právní úpravy nutno rozlišovat mezi vedením rejstříku dobrovolných svazků obcí a hmotněprávními podmínkami zrušení a zániku svazku obcí. Zatímco na vedení rejstříku se uplatní právní úprava účinná od 1. 1. 2014, konkrétně zákon o obcích (§ 49) a podpůrně též nový občanský zákoník (§ 120), splnění podmínek zrušení a zániku svazku obcí bude třeba posuzovat podle právní úpravy dosavadní (zákon č. 40/1964 Sb.).

6.1 Zrušení svazku obcí

Právnická osoba se zrušuje právním jednáním, uplynutím doby, rozhodnutím orgánu veřejné moci nebo dosažením účelu, pro který byla ustavena, a z dalších důvodů stanovených zákonem.

O dobrovolném zrušení právnické osoby rozhoduje její **příslušný orgán**.

Před zánikem svazku obcí se vyžaduje **likvidace**, pokud její celé jmění nepřechází na právní nástupce.⁸⁷

6.2 Zánik svazku obcí a výmaz z rejstříku svazků obcí

Právnická osoba zapsaná do veřejného rejstříku zaniká **dnem výmazu z veřejného rejstříku**. (Den výmazu = **den právní moci rozhodnutí** o výmazu z rejstříku svazků obcí.)

Před zánikem dobrovolného svazku obcí se vyžaduje **likvidace**, jestliže jmění svazku obcí nepřechází na právního nástupce. Pro likvidaci se přiměřeně použijí ustanovení **§ 187 a násl. zákona č. 89/2012 Sb.**

Od okamžiku vstupu svazku obcí do likvidace musí svazek obcí užívat svůj **název s dovětkem „v likvidaci“**. Tuto skutečnost je třeba vyznačit též v rejstříku včetně zapsání osoby likvidátora.

smlouva o vytvoření svazku obcí, ani její stanovy, žádným způsobem blíže neupravují proces ukončení členství dle příslušných ustanovení správního řádu, lze dovodit, že vystoupení členské obce z předmětného svazku není možné učinit např. formou výpovědi, upravené v § 166 odst. 2 správního řádu, ale na základě dohody všech členů tohoto svazku o vystoupení konkrétní obce ze svazku.

⁸⁷ Část věnovaná likvidaci a výčtu některých úloh likvidátora byla převzata z metodiky Krajského úřadu Pardubického kraje: *Dobrovolné svazky obcí. (Metodický materiál upravující založení, zrušení, zánik a změny v průběhu činnosti dobrovolných svazků obcí)* (Pardubice, leden 2016).

K oznámení vstupu svazku obcí do likvidace se dokládá:

- návrh na provedení změn v rejstříku svazku obcí,
- usnesení zastupitelstev všech členských obcí o schválení zrušení svazku obcí s likvidací,
- doklad o jmenování likvidátora.

Krajský úřad na základě návrhu na zápis změn vydá správní rozhodnutí a provede změnu názvu v rejstříku svazků obcí.

Likvidátor podá do 30 dnů od skončení likvidace návrh na výmaz svazku obcí z rejstříku.

K výmazu svazku obcí z rejstříku se dokládá:

- návrh likvidátora na výmaz svazku obcí z rejstříku,
- konečná zpráva o průběhu likvidace,
- souhlas správce daně s výmazem (§ 238 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění).

Vzhledem k absenci podrobnější úpravy zrušení svazku obcí bez likvidace je doporučováno volit vždy postup zrušení svazku obcí s likvidací.

Pro výmaz z rejstříku svazků obcí nejsou vytvořeny žádné formuláře.

Zákon neupravuje otázku, do jaké doby má krajský úřad zveřejňovat na webových stránkách údaje o svazku obcí, který zanikl, ani otázku, v jakém rozsahu má po jeho zániku zveřejňovat údaje o svazku. Z dikce zákona⁸⁸ vyplývá, že **v rejstříku by měly být údaje o svazku vedeny i v době po jeho zániku**. Lze tedy dovodit, že krajský úřad je v rejstříku povinen vést, a tedy **rovněž i zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup**, údaje o zaniklém svazku obcí. Rozsah zapsaných údajů není s ohledem na princip *kontinuity* jakkoli omezen. Pokud jsou informace o konkrétním svazku obcí do rejstříku zapsány, nedává smysl, aby byly odstraněny jen proto, že svazek obcí zanikl. Naopak smyslem vedení veřejného rejstříku je také možnost seznámit se s údaji o zaniklém svazku obcí. Jinými slovy **výmaz z rejstříku svazku obcí nepředstavuje výmaz do rejstříku zapsaných údajů**. Z hlediska vedení rejstříku je však u zaniklých svazků třeba doplnit údaj o dni zániku svazku. Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví žádné konkrétní časové období, po které mají být údaje o zaniklém svazku obcí v rejstříku vedeny, lze usuzovat, že by měly být vedeny trvale.

6.3 Postavení osoby likvidátora v dobrovolném svazku obcí

Byť zákonná úprava počítá se zrušením svazku obcí (viz jeden ze zapisovaných údajů), neobsahuje bližší informace o zapisovaných údajích v procesu vedoucím ke zrušení dobrovolného svazků obcí tak, jako např. zákon o veřejných rejstřících, který obsahuje zvláštní díl (§ 65) zabývající se zapisovanými údaji v případě zrušení a likvidace právnické osoby a dalších skutečností. Zákon o obcích požaduje v takovém případě pouze zápis data zrušení a důvodu, přičemž se nijak nezmiňuje o osobě likvidátora.

Do úvahy tak připadá podřazení likvidátora do skupiny údajů vztahujících se k orgánům, kterými svazek obcí jedná. Vzhledem k tomu, že svazek obcí je právnickou osobou (§ 49 odst. 3 zákona o obcích), je možné aplikovat ustanovení občanského zákoníku týkající se právnických osob tam, kde zákon o obcích nestanoví jinak (což není případ likvidace právnické osoby). Podle ustanovení § 193 občanského zákoníku platí: *Likvidátor nabývá působnosti*

⁸⁸ § 49 odst. 4 zákona o obcích: (...) *do rejstříku svazků obcí se zapisuje den vzniku svazku obcí, den jeho zrušení s uvedením právního důvodu, den jeho zániku* (...).

statutárního orgánu okamžikem svého povolání. Za řádný výkon funkce likvidátor odpovídá stejně jako člen statutárního orgánu. Pokud je tedy u právnické osoby povolán likvidátor k řešení zrušení právnické osoby s likvidací, nabývá působnosti statutárního orgánu.

V pojmosloví zákona o obcích se tak likvidátor stává jedním z orgánů, kterým svazek obcí jedná. Rozsah působnosti likvidátora je však omezen ve smyslu ustanovení § 196 odst. 1 na jednání, jejichž účel odpovídá povaze a cíli likvidace. Z toho lze dovodit, že likvidátor nenahrazuje dosavadní orgány jednající za svazek v plném rozsahu, ale jen ve věcech vedoucích k dosažení cíle likvidace. V případě likvidátora jde o orgán *sui generis*, na nějž **působnost statutárního orgánu nepřechází v celém rozsahu, ale pouze v takovém rozsahu, v jakém je to potřebné pro provádění likvidace.**

Ustanovení § 49 odst. 4 zákona o obcích tedy nelze vykládat tak, že od okamžiku povolání likvidátora zanikají orgány jednající za svazek navenek a v rejstříku je nutné „nahradit“ je likvidátorem. **V rejstříku je v případě probíhající likvidace nutné uvést jak „původní“ osoby jednající za svazek, tak osobu likvidátora.**

6.4 Likvidace a výčet některých úkolů likvidátora

Na likvidaci se použije ustanovení **§ 187–209 občanského zákoníku.**

Nejprve **zastupitelstva členských obcí svazku** obcí schválí zrušení svazku obcí s likvidací a následně:

- 1) **Příslušný orgán svazku** dle stanov rozhodne o zrušení svazku obcí a jeho likvidaci.⁸⁹ Příslušný orgán povolá likvidátora. Likvidátorem může být jen osoba způsobilá být členem statutárního orgánu. Likvidátorovi je možné určit odměnu. V případě, že ve stanovách není upraven způsob rozdělení likvidačního zůstatku, rozhodne nejvyšší orgán svazku obcí při vstupu do likvidace i o způsobu vypořádání likvidačního zůstatku.
- 2) **Likvidátor** bez zbytečného odkladu podá krajskému úřadu **návrh na zápis o vstupu svazku do likvidace**. Po dobu likvidace užívá svazek svůj **název s dodatkem „v likvidaci“** (žádost je formou průvodního dopisu s přílohou – usnesení příslušného orgánu viz bod 1) + usnesení zastupitelstev členských obcí o zrušení svazku obcí)
- 3) **Likvidátor oznámí vstup právnické osoby do likvidace všem známým věřitelům.**
- 4) **Likvidátor sestaví ke dni vstupu právnické osoby do likvidace zahajovací rozvahu a soupis jmění právnické osoby.** Likvidátor vydá proti úhradě nákladů soupis jmění každému věřiteli, který o to požádá.
- 5) **Likvidátor zjistí majetkový stav** (pohledávky, závazky vůči státu, jiným fyzickým a právnickým osobám).
- 6) Likvidátor vyhotoví **konečnou zprávu o průběhu likvidace**, v níž uvede, jak bylo s likvidační podstatou naloženo (likvidační podstata je veškerý majetek), a též **návrh na použití likvidačního zůstatku** (likvidační zůstatek je zbylý majetek po uhrazení všech dluhů věřitelům). K témuž dni likvidátor sestaví **účetní závěrku**. Likvidátor k účetní závěrce připojuje **podpisový záznam**.

⁸⁹ Usnesení příslušného orgánu bude znít takto: „*Valná hromada či shromáždění a podobně... svazku obcí se usnesla na zrušení svazku obcí a vstupu svazku obcí do likvidace ke dni.....a zároveň ke stejnému dni ustanovuje likvidátora jméno.....příjmení.....datum narození....., trvale bytem..... Určuje odměnu likvidátora poměr hlasování (pro, proti, zdržel se).*“

- 7) **Likvidační zůstatek** se rozdělí způsobem určeným ve stanovách. Jestliže svazek obcí ke dni vstupu do likvidace nemá žádný majetek, likvidátor sepíše čestné prohlášení, že právnická osoba nevlastní ke dni vstupu do likvidace žádný majetek, nemá pohledávky ani závazky, tedy nebyla zajištěna žádná likvidační podstata ani likvidační zůstatek.
- 8) Konečnou zprávu, návrh na použití likvidačního zůstatku a účetní závěrku předloží likvidátor **ke schválení tomu**, kdo jej povolal do funkce (orgánu, který jej ustanovil). Výmazu právnické osoby z veřejného rejstříku nebrání, že nebyly tyto dokumenty schváleny.
- 9) **Likvidace končí** použitím likvidačního zůstatku (faktickým rozdělením a vypořádáním podílu na likvidačním zůstatku), převzetím likvidační podstaty věřiteli, nebo jejím odmítnutím.
- 10) **Likvidátor podá do 30 dnů od skončení likvidace návrh na výmaz svazku obcí z veřejného rejstříku ke krajskému úřadu.**

Dokumenty, které je třeba předložit krajskému úřadu:

1. fáze:

- Návrh na zápis vstupu svazku do likvidace (podává likvidátor).
- K návrhu je nutné přiložit:
 - zápis (usnesení) z jednání příslušného orgánu, který rozhodl o zrušení svazku likvidací a jmenování likvidátora,
 - prezenční listinu
 - a usnesení zastupitelstev členských obcí svazku o zrušení svazku obcí s likvidací.

Svazek obcí bude v názvu užívat dovětek „v likvidaci“.

Krajský úřad zapíše zrušení svazku obcí a vstup do likvidace do rejstříku svazku obcí a ROS-IAIS a svazek obcí o zápisu změny vyrozumí.

2. fáze:

- Návrh na výmaz svazku z rejstříku podává likvidátor do 30 dnů od skončení likvidace.
- K návrhu na výmaz budou přiloženy níže uvedené doklady:
 - konečná zpráva o průběhu likvidace (vedení, jak bylo s likvidační podstatou naloženo – vypořádání majetku, pohledávek, závazků a návrh na rozdělení likvidačního zůstatku),
 - zápis z jednání příslušného orgánu, kterému byla předložena konečná zpráva o likvidaci, návrh na použití likvidačního zůstatku a účetní závěrka (§ 205 občanského zákoníku),
 - prezenční listina,
 - čestné prohlášení likvidátora, že svazek obcí nemá žádný majetek ani závazky a dále že jeho existence není vázána na dotace (pouze v případě, že byl likvidátorem zjištěn nulový majetek nulové závazky a pohledávky),
 - potvrzení o zrušení účtu v bance,
 - souhlas správce daně s ukončením činnosti a výmazem právnické osoby z rejstříku (§ 238 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád).

Krajský úřad vydá rozhodnutí o zániku svazku obcí (dnem právní mocí tohoto rozhodnutí zaniká právní osobnost svazku obcí).

Dle § 205 odst. 1 věta první občanského zákoníku platí, že jakmile likvidátor dokončí vše, co předchází naložení s likvidačním zůstatkem nebo předání likvidační podstaty podle § 202 nebo oznámení podle § 204, vyhotoví konečnou zprávu o průběhu likvidace, v níž uvede alespoň, jak bylo s likvidační podstatou naloženo, a popřípadě též návrh na použití likvidačního zůstatku. Konkrétní obsah zprávy o průběhu likvidace občanský zákoník nestanoví. Vzhledem k této skutečnosti lze tedy konstatovat, že není povinností likvidátora v rámci zprávy o průběhu likvidace uvést, jak bude naloženo s archiváliemi svazku obcí. Na druhé straně však lze doporučit, aby naložení s archiváliemi bylo do zprávy zapracováno jako doklad o tom, že **likvidátor splnil povinnosti předepsané zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.**

7. Hospodaření svazku obcí

Vedle odlišností mezi obcemi a dobrovolnými svazky obcí mají svazky s obcemi i určité společné rysy. To se týká zejména režimu jejich rozpočtového hospodaření, pro který u obcí i svazků platí **zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů** (část pátá).⁹⁰ Hospodaření obcí i svazků obcí musí být dle něj příslušným způsobem vždy za uplynulý kalendářní rok přezkoumáno.

Co se týče **majetku svazku obcí**, je nutno rozlišovat majetek, který ze svého vlastního majetku vložily do svazku obcí jeho členské obce podle stanov, a majetek, který získal svazek obcí svou vlastní činností. Majetku vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví obce. Při vymezení majetku, který obec vkládá do svazku, je důležitá přesná identifikace takového majetku. Orgány svazku obcí s ním mohou nakládat jen v souladu s majetkovými právy, která na ně členská obec přenesla podle stanov. Zároveň platí, že majetková práva k vlastnímu majetku obcí, která jsou podle § 85 zákona o obcích vyhrazena zastupitelstvu, nelze převést na orgány svazku obcí. Majetek, který svazek obcí získal svojí činností, tedy nový majetek, vyjma majetku vloženého členskými obcemi, a eventuální přírůstky majetku vloženého, je ve vlastnictví svazku obcí.⁹¹

K nejdůležitějším pravidlům hospodaření svazků obcí patří:⁹²

- Svazek obcí hospodaří s majetkem, který ze svého vlastního majetku vložily do svazku obcí jeho členské obce. Majetek, který obec vloží do hospodaření svazku obcí, zůstává však nadále ve vlastnictví obce. Členská obec je oprávněna přenést na svazek obcí některá práva k dispozici s majetkem vloženým do svazku obcí, zpravidla dle pravidel daných stanovami svazku obcí. Obec ovšem nemůže převést ta práva, která jsou vyhrazena zastupitelstvu obce.
- Svazek obcí hospodaří dále s majetkem, který získal svou vlastní činností.
- Svazek obcí hospodaří podle svého rozpočtu stejně jako obec ve struktuře příjmů a výdajů.
- Svazek obcí sestavuje stejně jako obec střednědobý výhled rozpočtu a pro zveřejnění platí stejná pravidla jako pro zveřejňování rozpočtu.
- Kontrolu hospodaření s majetkem svazku obcí a s jeho finančními prostředky provádí orgán určený k tomu stanovami svazku obcí. Může se jednat o krajský úřad či auditora, neboť taková omezení stanoví § 53. Zprávy o výsledcích této kontroly předkládá svazek obcí zastupitelstvům členských obcí.

⁹⁰ Sám zákon o obcích přitom stanoví, že jmenovitě pro posuzování a projednávání výsledků rozpočtového hospodaření svazku obcí platí obdobně ta ustanovení zákona o obcích, které tento zákon předepisuje pro hospodaření obcí. (ONDRUŠ, R., KOUDELKA, Z. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář.* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2025-1-13]. ASPI_ID KO128i2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.)

⁹¹ RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář.*

⁹² KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář.*

- Závěrečný účet svazku obcí se předkládá zastupitelstvům členských obcí, a to neprodleně po jeho schválení v orgánu svazku obcí.

Je zcela na členech svazku, jaké orgány si zřídí, jak mají být ustavovány, jakou formou a v jakých věcech mají rozhodovat. Stanovy musí určit **orgán oprávněný ke kontrole hospodaření s majetkem svazku a s jeho finančními prostředky** a upravit jeho práva a povinnosti (§ 39 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb.). **Zprávy o výsledcích** této kontroly svazek předkládá zastupitelstvům všech členských obcí. Ustanovení § 39a odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zmiňuje i výkonný orgán svazku a nejvyšší orgán svazku obcí, u kterých by stanovy rovněž měly jasně určit a upravit způsob jejich ustavování a jejich kompetence. Náležitostí stanov je též určení, který orgán svazku schvaluje jeho rozpočet, byť to není zákonem výslovně vyžadováno. Povinně je zřizován **nejméně tříčlenný orgán svazku obcí, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí** sestavenou k rozvahovému dni podle zákona o účetnictví.⁹³

Zákon neurčuje žádnou minimální částku vkladu majetku do svazku obcí, ale předpokládá, že obce nějaký vklad do svazku obcí vloží.⁹⁴ Druh a hodnota vkladu je na rozhodnutí členů (může jít jak o peněžitý, tak nepeněžitý vklad, přičemž se nestanoví, že by nepeněžitý vklad musel být oceněn znaleckým posudkem; takový postup lze ale doporučit). Podle § 38 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb. *majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví obce. Orgány svazku obcí s ním mohou nakládat jen v souladu s majetkovými právy, které na ně členská obec přenesla podle stanov svazku obcí. Majetková práva k vlastnímu majetku obcí, která jsou vyhrazena zastupitelstvu obce, nelze převést na orgány svazku obcí.*⁹⁵ Kromě majetku, který tvoří součást vkladů obcí, však může svazek obcí získat další majetek, který patří svazku (např. dary, majetek získaný činností svazku obcí) a nevztahuje se na něj § 38 odst. 2.⁹⁶

Svazek obcí je na základě § 53 odst. 1 zákona o obcích **povinen požádat** v termínu do 30. 6. **o přezkoumání hospodaření svazku za uplynulý kalendářní rok** příslušný krajský úřad nebo zadá přezkoumání auditorské společnosti⁹⁷ (a krajskému úřadu tuto skutečnost pouze oznámí). Přezkoumání hospodaření svazků obcí se řídí zvláštním zákonem, kterým je shodně jako u obcí, **zákon č. 420/2004 Sb.**, o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, účinný od 1. 8. 2004.⁹⁸

Obdobně jako u obcí, i u svazku obcí platí, že svazek obcí musí **přezkoumání hospodaření auditorem plně uhradit ze svých prostředků**.⁹⁹ V případě přezkoumání hospodaření krajským úřadem je toto přezkoumání provedeno **na náklady kraje**, přičemž na uvedené má svazek obcí nárok ze zákona, a nemůže mu být tedy odmítnuto.

⁹³ Schvalování účetní závěrky tímto povinně zřizovaným zvláštním orgánem poprvé proběhlo za účetní období roku 2012. Zavedení povinného schvalování účetních závěrek svazků obcí přinesl zákon č. 239/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Podrobnosti schvalování účetních závěrek, mezi dalšími také svazků obcí, stanoví vyhláška Ministerstva financí č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek. (KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích: Komentář*.)

⁹⁴ Povinnou součástí stanov je určení majetku členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí.

⁹⁵ Například tedy nelze převést do vlastnictví jiné osoby nemovitost tvořící předmět vkladu obce do svazku, aniž by s převodem předem vyslovilo svým usnesením souhlas zastupitelstvo obce, která nemovitost do svazku obcí vložila. (KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích: Komentář*.)

⁹⁶ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích: Komentář*.

⁹⁷ Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech. Postup při podávání žádosti, resp. při „objednávání auditu“ je zcela obdobný jako u obcí. (KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*.)

⁹⁸ V období do 31.12.2002 byl svazek obcí povinen dát přezkoumat své hospodaření auditorem nebo okresním úřadem, v období do 31.7.2004 mohl dát přezkoumat své hospodaření pouze auditorem. Možnost přezkumu hospodaření svazku obcí krajským úřadem byla zavedena až v návaznosti na zákon č. 420/2004 Sb. (PRŮCHA, P., ONDRUŠ, R., KOUDELKA, Z. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*.)

⁹⁹ KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*.

Nepožádá-li svazek obcí o přezkoumání svého hospodaření příslušný krajský úřad ani nezadá přezkoumání auditorovi, přezkoumá hospodaření svazku obcí příslušný krajský úřad. Přezkoumání provádí v přenesené působnosti. **Závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích** přezkoumání hospodaření svazku obcí za uplynulý kalendářní rok projedná příslušný orgán svazku obcí do 30. 6. následujícího roku. V případě nalezených nedostatků přijme příslušný orgán opatření k jejich nápravě.¹⁰⁰ Podle § 39 odst. 7 zákona č. 250/2000 Sb. závěrečný účet svazku obcí se předkládá zastupitelstvům členských obcí,¹⁰¹ a to neprodleně po jeho schválení v orgánu svazku obcí.¹⁰²

7.1 Nakládání s majetkem dobrovolným svazkem obcí

Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zní: *Svazek obcí hospodaří s majetkem, který ze svého vlastního majetku vložily do svazku obcí jeho členské obce podle stanov svazku obcí, a dále s majetkem, který získal svou vlastní činností.*¹⁰³

Z výše citovaného ustanovení vyplývá, že **svazek obcí je oprávněn nabývat majetek do svého vlastnictví**. Na základě této skutečnosti lze dovodit závěr, že svazek obcí jakožto kupující je oprávněn uzavřít kupní smlouvu týkající se určitých nemovitostí. Přitom platí, že je nezbytné, aby toto právní jednání bylo provedeno v souladu se stanovami daného svazku obcí, tj. stanovy mohou určit, že příslušné právní jednání je nutné schválit nejvyšším orgánem svazku obcí (např. radou svazku obcí). V daném případě je vždy nezbytné vycházet ze znění stanov konkrétního svazku obcí a dodržet příslušná ustanovení týkající se majetkoprávních dispozic.

Pokud svazek obcí uzavírá kupní smlouvu ohledně konkrétních nemovitostí s obcí, která je členem tohoto svazku obcí a je vlastníkem předmětných nemovitostí, zastupitelstva ostatních obcí, která jsou členy svazku, o dané majetkoprávní dispozici nerozhodují, neboť předmětné nemovitosti nejsou v jejich vlastnictví.

Je nutné poukázat na skutečnost, že pokud svazek obcí uzavírá kupní smlouvu týkající se určitých nemovitostí, které jsou ve vlastnictví konkrétní obce, přičemž tato obec je členem daného svazku obcí, je zcela nepřipustné, aby o majetkoprávních jednáních zakotvených v § 85 a násl. zákona o obcích **rozhodla pouze rada svazku obcí, resp. jiný orgán tohoto svazku (byť v souladu se stanovami), aniž by toto právní jednání bylo projednáno a schváleno zastupitelstvem obce, v jejímž vlastnictví se předmětná nemovitost nachází.**

¹⁰⁰ U svazků obcí přitom projednání výsledků přezkoumání hospodaření a přijetí opatření k nápravě přísluší orgánu svazku obcí, určenému jeho stanovami.

¹⁰¹ Ke schvalování rozpočtu a závěrečného účtu svazku obcí jsou oprávněny orgány určené ve stanovách svazku. Schválení těchto dokumentů zastupitelstvy jednotlivých členů není zákonnou podmínkou. Jelikož zakládací dokumenty dobrovolného svazku obcí schvalují zastupitelstva členských obcí, je tedy přímo v jejich kompetenci, aby vymezily, jaké orgány bude svazek mít a o čem budou tyto orgány rozhodovat. Co se týká rozhodování o rozpočtu a závěrečném účtu svazku obcí, je třeba vycházet zejména ze zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Ten sice stanoví některé speciální procesní povinnosti (např. zveřejnění návrhu nejméně po dobu 15 dnů před samotným projednáním), ale v zásadě neupravuje, který orgán má pravomoc rozpočet a závěrečný účet schválit. Kompetentní k takovému rozhodnutí tedy budou orgány svazku určené stanovami. V případě závěrečného účtu svazku obcí je zákonnou povinností jeho předložení zastupitelstvům členských obcí, a to neprodleně po jeho schválení v orgánu svazku obcí. (KVB advokátní kancelář s.r.o. PPO - Poradna pro obce - otázky a odpovědi (Svaz měst a obcí ČR). Musí rozpočet dobrovolného svazku obcí schvalovat zastupitelstvo členské obce, nebo stačí, když jej odsouhlasí starostové (...). PPO, rok: 2024, číslo: 128.)

¹⁰² PRŮCHA, P., ONDRUŠ, R., KOUDELKA, Z. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*, KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*.

¹⁰³ § 38 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb.: **Majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví obce. Orgány svazku obcí s ním mohou nakládat jen v souladu s majetkovými právy, které na ně členská obec přenesla podle stanov svazku obcí. Majetková práva k vlastnímu majetku obcí, která jsou vyhrazena obecnímu zastupitelstvu, nelze převést na orgány svazku obcí.**

Zákon (tj. zákon o obcích) v daném případě nestanoví, aby zastupitelstva obcí projednala koupi pozemků, které se mají přímo stát vlastnictvím svazku obcí, tj. v posuzované věci není nutné, aby koupi pozemků schválila zastupitelstva všech obcí sdružených v předmětném svazku obcí, resp. zastupitelstvo obce, na jejímž katastrálním území se tyto pozemky nacházejí (ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích), neboť se nejedná o dispozice s obecními nemovitostmi.

Pokud jde o schvalování rozpočtu dobrovolného svazku obcí a o schvalování dalších „rozpočtových úkonů“, zákon o obcích ani zákon č. 250/2000 Sb. nesvěřují jejich přijetí do pravomoci zastupitelstva obce či jiného obecního orgánu. Naopak příslušná ustanovení § 39 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů počítají s projednáním „rozpočtu“ v příslušném orgánu svazku. To znamená, že předchozí projednání těchto aktů v obecních orgánech členských obcí není nezbytné (byť je lze doporučit). Pokud by však projednáno bylo, musel by se zástupce dané obce řídit při hlasování výsledkem tohoto projednání.

Schvalování investičních akcí (smlouvy o dílo) může být rovněž plně v pravomoci příslušných orgánů svazku a nemusí proto být, nestanoví-li stanovy jinak, předem projednáno v zastupitelstvu či radě členských obcí.¹⁰⁴

8. Orgány svazku obcí

Ze zákona povinnou náležitostí stanov (které jsou přílohou smlouvy o vytvoření svazku) je určení „organizační struktury“, tedy uvedení orgánů svazku, způsob jejich ustanovování, jejich působnost a způsob rozhodování. Zákonodárce v tomto směru nechal členským obcím značnou volnost, a to až na výslovný požadavek, že v rámci svazku musí působit alespoň tříčlenný orgán, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí sestavenou k rozvahovému dni podle zákona o účetnictví. Jinak je počet orgánů svazků obcí, jejich označení a působnost čistě na vůli svazku (s odlišnou úpravou pro společenství obcí), zákon dále nestanoví žádná kritéria, jak budou tyto orgány složeny – to je na vůli zakladatele svazku.

Zákon o obcích tedy výslovně nepředpokládá zřízení konkrétních orgánů, je nutné **zřídit pouze orgán statutární** (orgán, kterým svazek jedná navenek),¹⁰⁵ a dále musí být stanoven **nejméně tříčlenný orgán schvalující účetní závěrku a orgán určený ke kontrole hospodaření s majetkem svazku obcí a s jeho finančními prostředky** (§ 38 odst. 8 zákona č. 250/2000 Sb.). (Co se statutárního orgánu týče, **úprava společenství obcí** obsažená v § 53d zákona o obcích na rozdíl od „klasických“ svazků obcí přímo určuje, že nejvyšším orgánem společenství je **shromáždění starostů** a v jeho čele stojí **předseda** jako statutární orgán).¹⁰⁶ **Jinak je na úvaze a rozhodnutí svazku, jaké konkrétní orgány bude mít, kolik jich bude, jak budou složeny, jak budou pojmenovány a jaká bude jejich působnost, resp. na základě jakých kritérií zvolí (např. předsedu svazku).**¹⁰⁷

¹⁰⁴ Co se týče schvalování úvěru svazku obcí, je k němu oprávněn orgán určený ve stanovách. Není-li ve stanovách v tomto směru nic stanoveno, půjde o „zbytkovou pravomoc“, která může dle stanov náležet nejvyššímu, popř. výkonnému či statutárnímu orgánu. Ke konkrétnímu závěru je nutné vycházet z konkrétního znění příslušných stanov. (KVB advokátní kancelář s.r.o. PPO - Poradna pro obce - otázky a odpovědi (Svaz měst a obcí ČR). *Jaký orgán obce schvaluje úvěr dobrovolného svazku obcí, kde je příslušná obec členem?* PPO, rok: 2024, číslo: 3085.)

¹⁰⁵ Jde též o skutečnost zapisovanou do rejstříku svazku obcí dle § 49 odst. 4 zákona o obcích.

¹⁰⁶ § 53d odst. 1 a odst. 2: **Nejvyšším orgánem společenství obcí je shromáždění starostů složené ze starostů členských obcí; starostu obce zastupuje místostarosta obce, případně starostou určený zástupce z řad členů zastupitelstva obce. Shromáždění starostů rozhoduje o všech záležitostech společenství obcí, pokud stanovy nesvěřují rozhodování jinému orgánu společenství obcí. (...) V čele shromáždění starostů stojí předseda, který je statutárním orgánem společenství obcí. Předsedu zastupuje místopředseda, případně více místopředsedů. Předseda a místopředseda jsou voleni shromážděním starostů z řad jeho členů. Je-li zvoleno více místopředsedů, určí shromáždění starostů, v jakém pořadí zastupují předsedu.**

¹⁰⁷ K vymezení orgánů právnické osoby viz též § 151 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Přes výraznou rozmanitost je možné v obecné rovině uvést základní orgány, které zajišťují ve většině nyní fungujících svazků obcí veškeré činnosti.¹⁰⁸ Základním orgánem je **nejvyšší orgán svazku obcí** jako shromáždění zástupců jednotlivých obcí (zpravidla starostů), v němž jsou zastoupeny všechny sdružené (členské) obce, přičemž tento orgán rozhoduje o klíčových záležitostech týkajících se stanovení dlouhodobých cílů, navázání další spolupráce, celkového směřování dobrovolného svazku obcí či změn v organizační struktuře. Název tohoto nejvyššího kolektivního orgánu svazku obcí je např. *valná hromada*, *členská schůze* či *shromáždění starostů*. Mezi základní pravomoci nejvyššího orgánu zpravidla patří změna obsahu stanov, rozhodování (určování) výše členských příspěvků, přijetí či vyloučení členských obcí, volba členů výkonných a kontrolních orgánů svazku, schvalování rozpočtu na následující rok a schvalování závěrečného účtu, rozhodování o rozdělení zisku a způsobu úhrady ztrát nebo určení výše odměny pro členy jednotlivých orgánů svazku. S ohledem na činnost svazku je možné, aby nejvyšší orgán svazku obcí měl i vyhrazenou pravomoc rozhodovat o majetkoprávních jednáních překračujících stanovenou hodnotu nebo v případě neexistence kontrolního orgánu vykonával i funkci kontrolního orgánu.

Statutární orgán, ať kolektivní nebo individuální, rozhoduje o běžné činnosti dobrovolného svazku obcí a zastupuje jej navenek, přičemž jeho členy (v případě individuálního statutárního orgánu přímo zástupce do této pozice) volí nejvyšší orgán. Statutární orgán by měl rozhodovat o všech záležitostech svazku, pokud nejde o záležitosti stanovami svazku svěřené do působnosti nejvyššího orgánu svazku nebo jiného orgánu výkonného (např. rada svazku). Kolektivní statutární orgán může být označován jako *představenstvo*, *výkonná rada* či *rada svazku*.¹⁰⁹ Z praktického hlediska volí svazky obcí pro svoji činnost zpravidla individuální statutární orgán (*předseda* či *ředitel svazku*). Volba vhodné organizační struktury má zásadní vliv na efektivitu fungování svazku obcí v rámci své činnosti.

Pokud nevykonává kontrolní funkci shora uvedený nejvyšší orgán svazku obcí, bývá za účelem plnění této funkce ustaven **kontrolní orgán**, který kontroluje hospodaření dle rozpočtu svazku obcí, dodržování stanov a plnění rozhodnutí jiných orgánů svazku, a to včetně zákonnosti takového rozhodování. Kontrolní orgán by měl být kolektivní, přičemž jeho členové jsou voleni nejvyšším orgánem svazku, a obvykle jde o *kontrolní komisi* či *kontrolní výbor*.¹¹⁰

Zejména v případě svazků obcí s malou členskou základnou není vyloučeno zvolení jednodušší struktury, kdy je vytvořen nejvyšší orgán, jenž je odpovědný za klíčová rozhodnutí v rámci činnosti dobrovolného svazku obcí, a zbytek rozhodování, včetně činnosti kontrolní, je svěřen jednomu výkonnému orgánu, který svou vůli vyjadřuje skrze předsedu (ředitele), jenž je volen z řad jeho členů. Cílem volby vhodné organizační struktury je zachování určité míry flexibility při běžné činnosti dobrovolného svazku obcí a zároveň dostatečná kontrola činnosti dobrovolného svazku ze strany všech zúčastněných obcí, které zpravidla vložily do svazku obcí svůj majetek a dále se podílí na jeho financování prostřednictvím členských příspěvků.

Při tvorbě organizační struktury nového svazku obcí či v rámci změny organizační struktury svazku obcí je třeba brát v úvahu skutečnost, že působnost a pravomoci jednotlivých orgánů musí být v rámci stanov specifikovány do takové míry, aby

¹⁰⁸ Text věnovaný obecné úpravě orgánů svazků obcí je převzat z komentáře k zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář*.

¹⁰⁹ **Na tomto místě je ovšem třeba rozlišovat kolektivní statutární orgán a případný výkonný orgán svazku**, který by v rámci organizační struktury měl být statutárnímu orgánu nadřazen a rozhodovat o závažnějším jednání, jakož i volit a odvolávat členy statutárního orgánu, nevystupuje však za svazek obcí navenek, to může činit prostřednictvím předsedy, na něhož deleguje některou pravomoc. (RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář*.)

¹¹⁰ Doporučuje se umožnit do kontrolního orgánu volbu z řad třetích osob stojících mimo obecní strukturu členů (analogie s kontrolním výborem územního samosprávného celku).

nevznikaly později kompetenční spory a dohady o to, který orgán svazku měl v té které věci pravomoc rozhodnout.

8.1 Zástupce členské obce v orgánech svazku

Zákon o obcích přitom dále nestanoví omezení, podle něhož by členem kolektivního orgánu dobrovolného svazku obcí mohla být pouze osoba, která je „zástupcem“ (zaměstnancem či funkcionářem) některé členské obce, popř. že by takovým zástupcem mohl být pouze volený zástupce obce (člen zastupitelstva) či občan dotčené obce. Takové omezení (s výjimkou úpravy společenství obcí) nestanoví ani pro případ monokratických orgánů dobrovolného svazu obcí (zákon o obcích požaduje pouze, aby součástí stanov svazku bylo určení orgánů svazku a způsob jejich ustavování). Dané omezení nevyplývá ani z žádného ustanovení občanského zákoníku či jiného právního předpisu. Zástupcem určité obce ve svazku tedy nemusí být člen zastupitelstva či obyvatel obce, ale může jím být např. odborník schopný hájit zájmy obce a prosazování společných cílů svazku. Dle názoru MV ČR tedy může jít i o tajemníka obecního úřadu, který v něm nemá trvalý pobyt (zákon v takovém případě nestanoví neslučitelnost funkcí).

Jiná situace by ovšem nastala, pokud by stanovy svazku obcí za členy orgánů svazku přímo určovaly starosty či místostarosty jednotlivých obcí. V takovém případě by obec reprezentoval na základě § 103 odst. 1 zákona o obcích starosta, případně místostarosta (viz § 104 téhož zákona).

Stanovení odměny těmto členům záleží na rozhodnutí konkrétního svazku obcí, přičemž je možné, aby byl člen orgánu svazku obcí v souladu s rozhodnutím svazku finančně odměňován z prostředků svazku obcí.¹¹¹

8.2 Orgán obce příslušný ke schválení smlouvy o vytvoření svazku a rozhodnutí o zástupci delegovaného do orgánu svazku

Členy orgánů svazku obcí jsou zástupci členských obcí. S tím je spojena otázka, který z orgánů obce je příslušný rozhodnout o výběru toho kterého zástupce.

Podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno *rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, základací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách* (tzn. včetně dobrovolných svazků obcí). Jelikož zákon o obcích výslovně nesvěřuje zastupitelstvu i výběr svého zástupce do orgánů svazku, je možno vyjít z ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, dle kterého rada obce plní vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních právních předpisů. Pak je tím, kdo zvolí zástupce obce do orgánů svazku, **rada obce** za předpokladu, že **stanovy** nepřiznávají pravomoc delegovat nebo navrhopvat zástupce obce do orgánu svazku obcí. Jiná situace nastává v obcích, kde se rada nevolí a její kompetence (včetně pravomoci ve smyslu § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích) vykonává **starosta obce** (viz § 99 odst. 2 téhož zákona).¹¹²

¹¹¹ Ustanovení o odměňování členů zastupitelstva (včetně starosty) dle § 71 a násl. zákona o obcích a nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů, se vztahují pouze na výkon funkce zastupitele, resp. starosty, člena rady a dalších funkcí výlučně ve vztahu k obci, nikoli na odměňování členů orgánů statutárního svazku obcí.

¹¹² Na předmětnou situaci nelze aplikovat ustanovení § 84 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích, resp. by to bylo možné pouze v případě níže uvedené výjimky. Tato ustanovení přiznávají zastupitelstvu obce vyhrazenou pravomoc delegovat zástupce (s výjimkou § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích) na valné hromady obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopvat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností. Jedná se tedy o pravomoc pouze ve vztahu k obchodním společnostem a tato ustanovení nelze na

V takovém případě může starosta coby faktický vykonavatel pravomoci zakladatele vybrat zástupce do orgánu svazku; eventuálně pokud určí sám sebe i delegovat toto oprávnění na jinou osobu, čímž zajistí účast zástupce obce na jednání orgánu svazku i tehdy, pokud se sám jednání nebude moci zúčastnit.

8.3 Způsob jednání členských obcí v orgánech svazku

Zástupci obcí vyjadřují na zasedání orgánů svazku vůli příslušné obce, jež je do daného orgánu vyslala. Na jejich jednání je proto nutné pohlížet obdobně jako na zastupování obce na základě plné moci. To znamená, že člen daného orgánu je oprávněn jednat jménem své obce především v mezích, které mu sama „vysílající“ obec stanovila, tedy je povinen řídit se jejími pokyny a plnit předem přijatá rozhodnutí obce. Pokud bude zástupce obce jednat v rozporu s předem učiněným rozhodnutím příslušného obecního orgánu, jedná se o překročení jednatelského oprávnění, které je řešitelné na základě příslušných ustanovení občanského zákoníku. Jestliže k určité otázce příslušný obecní orgán (zastupitelstvo nebo rada obce) předem žádné rozhodnutí nepřijme, jedná člen daného orgánu samostatně, tedy je oprávněn zaujmout konkrétní rozhodnutí sám z titulu zastupování obce v daném orgánu.

Výjimkou z popsaného pravidla jsou však **záležitosti**, o nichž má podle zákona o obcích rozhodovat ve vztahu ke svazku obcí ve vyhrazené pravomoci pouze zastupitelstvo nebo rada obce (§ 84 odst. 2 a § 102 odst. 2 zákona o obcích), avšak které byly současně stanovami **svěřeny do rozhodovacího oprávnění určitého orgánu svazku, např. valné hromady. V těchto případech je nezbytné, aby člen příslušného orgánu svazku jednal výlučně na základě předchozího rozhodnutí příslušného orgánu**, neboť zákon zde platnost právního úkonu (v daném případě jednání jménem obce v příslušném orgánu svazku) výslovně podmiňuje předchozím rozhodnutím (§ 41 odst. 2 zákona o obcích).¹¹³ Pokud by člen orgánu jednal bez předchozího rozhodnutí nebo v rozporu s ním, jeho hlas by nebylo možné započítat pro přijetí schvalovaného rozhodnutí. V konkrétním případě jde o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva rozhodovat o rušení právnických osob a o spolupráci s jinými obcemi a o formě této spolupráce (viz § 84 odst. 2 písm. e) a p) zákona o obcích).

Typickým příkladem takových pravomocí je **rozhodování o změně stanov**, které podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích náleží do výlučné pravomoci zastupitelstva obce. Jestliže by o změně stanov měl dle zakladatelské smlouvy nebo stanov rozhodovat konkrétní orgán svazku (typicky valná hromada), bylo by s ohledem na uvedenou zákonnou pravomoc zastupitelstva nezbytné, aby návrh změny byl předem projednán a odsouhlasen v zastupitelstvech těch členských obcí, jejichž zástupci by měli při jednání valné hromady hlasovat pro změnu stanov.

Dalším příkladem je např. **rozhodování o zrušení svazku obcí**, které podle § 84 odst. 2 písm. e) a p) zákona o obcích náleží do výlučné pravomoci zastupitelstva obce. Jestliže by o zrušení svazku měl dle jeho zakladatelské smlouvy nebo stanov rozhodovat konkrétní orgán svazku (typicky valná hromada), bylo by s ohledem na uvedené zákonné pravomoci zastupitelstva

svazky obcí užít ani analogicky. Důvodem pro tento závěr je skutečnost, že zákon o obcích důsledně rozlišuje mezi jednotlivými druhy právnických osob či organizačních složek, když zmiňuje ve svém

- § 84 odst. 2 písm. d) příspěvkové organizace a organizační složky obce;
- § 84 odst. 2 písm. e) obecně právnické osoby;
- § 84 odst. 2 písm. v) veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení;
- § 85 písm. e) a § 102 odst. 2 písm. b) obecně právnické osoby;
- § 102 odst. 2 písm. c) obchodní společnosti; nebo
- § 102 odst. 2 písm. q) příspěvkové organizace.

¹¹³ § 41 odst. 2 zákona o obcích: „Právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce jsou bez tohoto schválení neplatná.“

obce nezbytné, aby návrh byl předem projednán a odsouhlasen v zastupitelstvech těch členských obcí, jejichž zástupci by měli při jednání valné hromady hlasovat.

8.4 Orgán příslušný ke schvalování účetní závěrky dobrovolného svazku obcí

Jak bylo řečeno výše, povinnou náležitostí stanov je mj. určení **nejméně tříčlenného orgánu** svazku obcí, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí sestavenou k rozvahovému dni podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Zákon výslovně nehovoří o tom, že svazek musí zřídit samostatný *zvláštní* tříčlenný orgán pro schvalování účetní závěrky; z jazykového vyjádření zákonné povinnosti lze dospět i k tomu, že požadavek plynoucí z § 50 odst. 2 písm. c) zákona o obcích lze splnit i tím, že schvalováním účetní závěrky bude pověřen **kterýkoli kolektivní (nejméně tříčlenný) orgán**, tedy i nejvyšší orgán svazku (slovy § 50 odst. 3 zákona o obcích „*orgán svazku složený ze zástupců všech obcí*“).

Účetní závěrka je zákonem o účetnictví (§ 18) chápána jako dokument obsahující přehled o hospodaření příslušné účetní jednotky. Je přitom obvyklé, že schvalování účetní závěrky je zvláštními zákony svěřováno „nejvyšším orgánům“ příslušné účetní závěrky, resp. orgánům, které jsou oprávněny též rozhodnout o nakládáním s majetkem, včetně peněžních prostředků.¹¹⁴

Stanovy mohou určit, že účetní závěrku svazku obcí bude schvalovat valná hromada (či jinak označený orgán svazku složený ze zástupců všech členských obcí, samozřejmě jsou-li tito zástupci alespoň tři). Není tedy nutné, aby stanovy vytvářely zvláštní orgán ke schvalování účetní závěrky, ale mohou takové rozhodování svěřit jinému alespoň tříčlennému kolektivnímu orgánu svazku.

Ze stejných důvodů „neplatí“ ani povinnost, aby členy orgánu schvalujícího účetní závěrku byly jen osoby mající znalost účetnictví. Takovou povinnost žádný zákon nestanoví a nelze ji tudíž dovozovat ze „složitosti“ takových dokumentů. I na členy daného orgánu se totiž bude vztahovat obecná povinnost plynoucí z § 159 odst. 1 občanského zákoníku jednat s péčí řádného hospodáře.¹¹⁵ Proto pokud by člen orgánu svazku obcí, který má schvalovat účetní závěrku, nebyl odborníkem, resp. osobou disponující potřebnými znalostmi v oblasti účetnictví, je namístě, aby před schválením závěrky např. bylo zabezpečeno nezávislé odborné posouzení, z něhož následně mohou členové schvalujícího orgánu vycházet.¹¹⁶

8.5 Působnost orgánů svazku obcí a způsob hlasování

V zásadě mohou existovat dva způsoby vymezení působnosti orgánů. První představuje případ, kdy je rozhodnutí o konkrétním záměru podle stanov v působnosti pouze jednoho z orgánů svazku. Za řádné je nutno považovat pouze usnesení o daném záměru, které bylo tímto orgánem přijato, neboť na rozhodnutí přijaté jiným (tj. nekompetentním) orgánem je třeba pohlížet jako na rozhodnutí neaplikovatelné.

¹¹⁴ Zmínit lze např. účetní závěrku obce, k jejímuž schválení je podle § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích příslušné zastupitelstvo obce, které je rovněž příslušné k celé řadě finančních operací (srov. § 85 zákona o obcích). Rovněž § 181 odst. 2 zákona č. 90/2012 Sb., obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), svěřuje schvalování účetní závěrky valné hromadě obchodní společnosti, která je chápána rovněž jako „nejvyšší orgán“ obchodní společnosti a příslušnými ustanoveními zákona o obchodních korporacích je nadána významnými rozhodovacími pravomocemi v souvislosti s hospodařením té které obchodní společnosti.

¹¹⁵ § 159 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: *Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.*

¹¹⁶ Stanovisko MV ČR č.j. MV-110720-2/ODK-2017 – *Orgán příslušný ke schvalování účetní závěrky dobrovolného svazku obcí* (ze dne 18. 9. 2017).

Druhou možnost představuje situace, kdy je rozhodnutí o příslušném záměru dle stanov v působnosti dvou (či více) orgánů svazku obcí. Půjde-li o druhý z uvedených případů a dva (či více) z těchto kompetentních orgánů přijmou usnesení o tomtéž záměru, je nutné se zabývat otázkou, které z nich je aplikovatelné, pokud si tato rozhodnutí vzájemně odporují. Řešení této otázky bude především záležet na postavení těchto orgánů a vzájemných vztazích mezi nimi (např. rozhodnutí valné hromady jako nejvyššího orgánu svazku, složeného ze zástupců všech členských obcí, by mělo „převážet“ nad rozhodnutím orgánu výkonného), případně na časovém hledisku (okamžiku přijetí). Tyto otázky by měly být řešeny ve stanovách svazku obcí.

Právní řád obecně nebrání tomu, aby jednou přijaté usnesení bylo zrušeno či změněno (revokováno) usnesením novým. Tzv. revokace usnesení v podstatě znamená opětovné projednání a rozhodnutí určité věci, ohledně níž již jednou bylo rozhodnuto, tedy vyjádření nové vůle ve vztahu k dané záležitosti. Revokovat platné usnesení může orgán, který dané usnesení přijal. Půjde-li o druhou ze shora popsanych situací (více kompetentních orgánů svazku obcí přijme usnesení o tomtéž záměru), nabízí se otázka, zda usnesení jednoho z těchto kompetentních orgánů může revokovat usnesení v též věci přijaté jiným kompetentním orgánem. Zákon uvedené *apriori* nevylučuje, takový postup však zpravidla ob stojí jen na podkladě zmocnění obsaženého ve stanovách svazku obce, resp. nemohl by nastat v rozporu s obsahem stanov. Případná výjimka z daného pravidla by musela být odůvodněna okolnostmi konkrétního případu (*ad hoc*). V této souvislosti je nutno upozornit na to, že z hlediska formálního je vhodné, aby revokace usnesení byla realizována tím způsobem, že nově přijaté usnesení bude obsahovat jednoznačnou identifikaci předchozího usnesení, které se tímto novým usnesením zrušuje nebo mění.

Hlasování *per rollam* je jedním ze způsobů rozhodování kolektivního orgánu, nicméně v režimu svazků obcí není aplikovatelné – docházelo by tím k porušení § 52 zákona o obcích. Dle něj mají občané obcí sdružených ve svazku obcí právo:

- účastnit se zasedání orgánu svazku obcí a nahlížet do zápisů o jeho jednání;
- podávat orgánu svazku obcí písemné návrhy;
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu svazku obcí a k závěrečnému účtu svazku obcí za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně nebo ústně na zasedání orgánu svazku obcí.

Tito občané mají právo být informováni o činnosti svazku, což je zajišťováno jednak možností účastnit se zasedání orgánu svazku obcí, jednak nahlížet do zápisů z jeho jednání. Pokud by však zástupci obcí mohli přijímat svá rozhodnutí mimo „klasickou“ schůzi, nemohli by občané výše uvedená oprávnění vůbec využít. Obecně tak lze konstatovat, že **rozhodování *per rollam* si nelze představit v těchto případech, kdy právní předpisy počítají s účastí veřejnosti**, jímž zasedání nejvyššího orgánu svazku bezesporu je.

Výjimkou mohou být ostatní („níže“) postavené orgány, které vedou svá jednání méně formálním způsobem a nerozhodují o těch nejpodstatnějších záležitostech svazku (jako jsou stanovy, rozpočet, závěrečný účet atd.), u nichž by hlasování *per rollam* bylo přípustné (s ohledem na ustanovení § 156 odst. 1 občanského zákoníku: „*Je-li orgán kolektivní, rozhoduje o záležitostech právnické osoby ve sboru. Je schopen usnášet se za přítomnosti nebo jiné účasti většiny členů a rozhoduje většinou hlasů zúčastněných členů.*“)

Dlužno podotknout, že **stanovy mohou určit i způsob rozhodování daného orgánu svazku** s tím, že **není bezpodmínečně nutné zvolit stejný model, jakým rozhoduje zastupitelstvo či rada obce** – stanovy mohou rozhodování orgánu svazku jak zpřísnit, tak i naopak ulehčit (např. k rozhodnutí o změnách stanov či o zániku svazku je nutný souhlas tříčtvrtinové většiny všech členů svazku).

8.6 Účast veřejnosti na zasedání orgánu svazku obcí

V souladu s § 52 zákona o obcích jsou občané obcí sdružených ve svazku obcí, kteří dosáhli věku 18 let, oprávněni účastnit se zasedání orgánu svazku obcí, nahlížet do zápisů o jeho jednání, podávat orgánu svazku obcí písemné návrhy a vyjadřovat se k návrhu rozpočtu svazku obcí a k závěrečnému účtu svazku obcí a k závěrečnému účtu svazku obcí za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně nebo ústně na zasedání orgánu svazku obcí.

Z tohoto zákonného ustanovení vyplývá zejména, že na svazek obcí jsou ve srovnání s jinými právními osobami kladeny zvýšené nároky ve vztahu k občanům obcí. I když svazek není územním samosprávným celkem, zákon přiznává občanům členských obcí svazku určitá práva. Z § 52 písm. a) zákona o obcích pak plyne, že stanovy svazku obcí musí podle § 50 odst. 2 písm. c) téhož zákona upravit takový způsob rozhodování, který umožní občanům členských obcí uplatňování tohoto práva. Bude proto třeba vytvořit předpoklady pro naplnění požadavku účasti občanů sdružených obcí (tedy obecně veřejnosti), např. svolat zasedání orgánu s dostatečným předstihem a vhodným způsobem o jeho konání občany informovat.

Zákon o obcích výslovně neukládá svazku obcí, aby zajistil přístup veřejnosti na jednání všech svých orgánů. Z hlediska respektování a naplnění § 52 citovaného zákona je zásadní, zda se občané obcí sdružených ve svazku obcí mohou zúčastnit jednání nejvyššího orgánu svazku, který (stejně jako zastupitelstvo v obci) rozhoduje o nejdůležitějších otázkách týkajících se činnosti svazku.

Povinnosti dobrovolného svazku obcí není aktivně zvát občany na zasedání orgánu svazku (srov. Např. povinnost obce zveřejnit informaci o zasedání zastupitelstva podle § 93 odst. 1 zákona o obcích), nicméně je povinností svazku umožnit oprávněným osobám efektivní výkon práv vyplývajících z ustanovení § 52. To zahrnuje i povinnost konat zasedání orgánu svazku (např. valné hromady) tak, aby bylo maximálně dostupné pro oprávněné osoby (byť zákon žádné bližší podmínky konání zasedání orgánu svazku nestanoví; nelze tedy analogicky aplikovat pravidla pro jednání zastupitelstva obce). Splnění této povinnosti ze strany svazku je přinejmenším diskutabilní, neboť určení místa konání v obci, která je v relativně značné vzdálenosti od území sdružených obcí, a to navíc určení toliko názvem „hostitelské“ obce, bez bližších podrobností, do značné míry znemožňuje efektivní výkon práv občanů sdružených obcí svazku.

Ze strany Ministerstva vnitra ČR je však jakákoliv kontrolní či dozorová činnost vůči jednáním svazku vyloučena, neboť zákon o obcích zakládá ministerstvu toliko kontrolní a dozorové pravomoci vůči jednání obcí (orgánů obcí) v samostatné působnosti, nikoli vůči jednání orgánů dobrovolných svazků obcí (viz ustanovení § 123 a násl. zákona o obcích). Je tak možné uvažovat o soudní ochraně proti takovému jednání, a to prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.¹¹⁷

9. K některým otázkám dobrovolných svazků obcí

9.1 Podnikatelská činnost svazku obcí

Podle ustanovení § 46 odst. 2 zákona o obcích se spolupráce mezi obcemi uskutečňuje i na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí. Svazky jsou zřizovány pro účely

¹¹⁷ Je třeba dodat, že Ministerstvu vnitra není známo žádné rozhodnutí správních soudů, které by se znemožněním uplatnění práv občana členské obce svazku obcí podle § 52 zákona o obcích zabývalo, tudíž je obtížné předjímat případný výsledek takového řízení. Předmětnou žalobu však správní soudy připustily u porušení práva občana kraje podle § 12 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 5. 2007, č.j. 15 ca 196/2006-35.

spolupráce v oblasti samostatné působnosti, kde se jeví daleko účelnější zabezpečovat úkoly z této oblasti „společně“. Předmětem je výkon veřejné správy a smlouvy jsou tedy uzavírány při správě veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Výčet oblastí, které mohou být předmětem spolupráce dle ustanovení § 60 odst. 1 zákona o obcích není taxativní, nýbrž je demonstrativní. To znamená, že obce mohou jako předmět činnosti svazku ujednat i plnění jiných úkolů z oblasti samostatné působnosti obcí, které budou splňovat obecný požadavek účelu svazku tj. ochrany a prosazování jejich společných zájmů tak, jak je má na mysli ustanovení § 49 odst. 1 zákona o obcích. Svazky obcí podle současné právní úpravy mají postavení právnických osob.

Co se týče podnikatelské činnosti svazku, svazky obcí mají obdobné postavení jako obec. Zákonná úprava svazku nezakazuje podnikat, což znamená, že i svazek obcí může jako právnická osoba při splnění podmínek živnostenského zákona získat živnostenské oprávnění k provozování živnosti za předpokladu, že tato činnost svazku obcí nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Svazek může ke společnému vykonávání předmětných úkolů rovněž zakládat příslušné právnické osoby. Obdobně se svazek zřejmě může svou majetkovou účastí podílet i na činnosti jiných právnických osob.¹¹⁸

9.2 Školská právnická osoba zřízená dobrovolným svazkem obcí

Specifickou skupinou příspěvkových organizací jsou školské příspěvkové organizace zřizované dle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Školská právnická osoba se zřizuje zřizovací listinou a vzniká dnem zápisu do rejstříku školských právnických osob (zaniká výmazem z tohoto rejstříku).¹¹⁹

Kromě obecných pravomocí, které má i zřizovatel běžné příspěvkové organizace, má zřizovatel školské právnické osoby tyto pravomoci:¹²⁰

- jmenuje a odvolává třetinu školské rady, pokud se školská rada zřizuje,
- schvaluje rozpočet školské právnické osoby,
- schvaluje zlepšený výsledek hospodaření školské právnické osoby,
- schvaluje vytvoření dalších peněžních fondů školské právnické osoby a způsob hospodaření s nimi.

Rejstřík škol a školských zařízení je veřejný. Nahlédnout do něj lze na stránkách spravovaných MŠMT. Dostupné z: <https://rejstriky.msmt.cz/rejspo/>.

Podrobněji k problematice školních právnických osob Metodický návod MŠMT pro obecní samosprávy, dobrovolné svazky obcí a ředitele jimi zřizovaných škol a školských zařízení z roku 2009.¹²¹

PŘÍLOHA Č. 9 – Školská právnická osoba zřízená dobrovolným svazkem obcí

¹¹⁸ Stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu zn. 53261/04 k posouzení otázky, zda dobrovolný svazek obcí může provozovat podnikatelskou činnost (ze dne 13. 12. 2004).

¹¹⁹ KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*.

¹²⁰ Tamtéž.

¹²¹ *Školská právnická osoba*. Průvodce platnou právní úpravou a metodický návod zejména pro obce, kraje a ředitele škol a školských zařízení zřizovaných obcemi a kraji. (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy 2024).

9.3 Přípustnost návrhu na určení existence svazku obcí či existence členství konkrétní obce, dohled nad svazky obcí

Existenci dobrovolného svazku či existenci členství konkrétní obce lze přezkoumat v rámci řízení o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu, resp. v jiném řízení podle § 142 odst. 2 správního řádu.

Podle § 142 odst. 1 rozhodne správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Podle tohoto ustanovení správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.

Ustanovení § 142 správního řádu stanoví **3 podmínky pro vydání deklaratorního rozhodnutí o určení právního vztahu:**

- **požadované určení se vztahuje k věcné a místní příslušnosti žádostí osloveného správního orgánu,**
- **navrhovatel prokáže, že je určení nezbytné pro uplatnění jeho práv**
- **a správní orgán nemůže o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení nebo tuto otázku nemůže řešit v rámci jiného správního řízení.**

K otázce, zda lze danou žádost řešit v rámci jiného správního řízení, lze konstatovat, že žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu má především preventivní charakter. Pokud lze věc řešit ve sporném řízení podle § 141 správního řádu, zpravidla nemůže žadatel o určení právního vztahu prokázat ve vztahu k takové věci, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Současně s tím se uplatní pravidlo podle § 142 odst. 2 správního řádu. Pokud lze tedy určitou věc rozhodovat ve sporném řízení podle § 141 (včetně řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy), nelze o ní zpravidla rozhodovat v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. Neplatí to však bezvýjimečně (viz níže).

Podle citovaného závěru přitom není rozhodné, zda se v době podání žádosti o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu v dané věci vede sporné řízení podle § 141 či nikoliv. Pro naplnění podmínek pro řízení o určení právního vztahu podle § 142 totiž není rozhodné, zda se aktuálně vede sporné řízení o tíže otázce, nýbrž **zda je možné takové řízení vést a o dané věci v něm rozhodnout.**

Nelze tedy jednoznačně vymezit „jiné řízení“ ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu, neboť obsah tohoto pojmu může být proměnlivý s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Hodnocení podmínky v § 142 odst. 2 správního řádu by mělo probíhat v kontextu s podmínkou v § 142 odst. 1 správního řádu, tedy prokázání, že určení právního vztahu je nezbytné pro uplatnění práv žadatele. Žadatel využívá postupu podle § 142 za určitým účelem. Především s ohledem na tento účel pak lze posoudit, zda cíle lze dosáhnout v rámci jiného řízení, které v souvislosti s danou otázkou již probíhá (a kde může být určení právního vztahu řešeno jako předběžná otázka), či které bude v souvislosti s danou otázkou bezprostředně zahájeno, a tedy žádost o určení právního vztahu již nemůže plnit svou preventivní funkci. V takovém případě by tedy nebyla splněna podmínka v § 142 odst. 2 správního řádu.

O existenci svazku či existenci členství obce ve svazku nelze vydat osvědčení podle § 142 odst. 2, neboť osvědčení lze vydat pouze tehdy, stanoví-li tak výslovně zákon, což

žádný právní předpis¹²² nestanoví či nedává možnost vydat o existenci členství uvedených subjektů osvědčení.

Při posuzování účastenství se použijí kritéria uvedená v § 27 správního řádu, protože ustanovení § 142 odst. 1 neupravuje účastenství odchýlně od obecné úpravy.

Dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu platí, že *účastníky řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu*. Dle § 27 odst. 2 dále platí, že *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Pro to, aby taková osoba byla účastníkem správního řízení, je dostačující pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno (viz část citovaného ustanovení „*mohou být přímo dotčeny*“). Jedná se o osoby, jejichž právní postavení by se mohlo v důsledku rozhodnutí změnit. Tato (možná) změna právního postavení neznamená vznik nových práv a povinností vyplývajících z rozhodnutí, ale toliko přímý vliv na jejich výkon.

Při posuzování účastenství se tedy použijí kritéria uvedená v § 27 správního řádu. V praxi mohou nastat níže uvedené situace:

- účastníkem řízení je navrhoval, svazek a každý jednotlivá členská obec (v případě návrhu týkajícího se existence dobrovolného svazku obcí),
- účastníkem řízení je navrhoval, svazek a pouze obec, jejíž členství má být ukončeno (v případě návrhu na určení členství konkrétní obce).

Až na přezkoumání hospodaření svazku obcí zákon o obcích speciálně neřeší provedení **dohledu nad činností svazku obcí**, což koresponduje s jeho právním postavením zvláštní právnické osoby. Z tohoto důvodu dle názoru MV ČR nelze ani za použití analogie přezkoumávat postup svazku obcí podle ust. § 123 a násl. zákona o obcích, tedy pravidel dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí. **Ustanovení § 50 odst. 2 písm. i) zákona o obcích sice požaduje, aby jako povinnou náležitost stanov svazku vymezily obsah a rozsah kontroly svazku obcí nad obcemi, které svazek vytvořily, ale samotné naplňování této vnitřní kontroly, případně její nefunkčnost, neřeší. Způsob kontroly je tak upraven přímo v rámci stanov svazku obcí, z nichž je nutno vycházet.**

Co se týká aplikace ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), tuto kontrolu nelze vztáhnout na kontrolu dobrovolných svazků obcí, neboť zřizovatel je zde součástí statutárního orgánu svazku, a proto se jedná o vnitřní kontrolu v rámci jednoho a téhož subjektu, kde se na tento typ kontrol kontrolní řád nepoužije.

Pokud by tak chtěla pouze jedna obec jako člen svazku kontrolovat celý svazek, nemá k tomu zákonné oprávnění a platí, že by tato kontrola prováděná obcí, která je člene svazku, byla čistě neformálním postupem jak nad rámec zákona, tak nad rámec stanov. V rámci tohoto jednání, jakožto neformálního postupu, by tedy bylo čistě na dobrovolnosti svazku obcí, zda by při této „kontrole“ vyšel dané obci vstříc, neboť by mu to jako povinnost neukládal ani zákon ani stanov svazku.

9.4 Předkládání údajů právnické osoby o jejím skutečném majiteli

Na základě dotazů poskytovatelů dotací a zapsaných spolků jako možných žadatelů o poskytnutí dotace z územního rozpočtu k předkládání údajů právnické osoby o jejím skutečném majiteli podle zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, ve formě

¹²² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení); zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; ani zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

úplného výpisu platných údajů a údajů, které byly vymazány bez náhrady nebo s nahrazením novými údaji, vydalo Ministerstvo financí stanovisko k § 10a odst. 3 písm. f) bodu 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 527/2020 Sb.:

Pro doložení údajů o skutečném majiteli právnické osoby podle § 10a odst. 3 písm. f) bodu 2 lze u zapsaných spolků nahradit předložení úplného výpisu z evidence skutečných majitelů podle § 16 zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, předložením výpisu částečného podle § 14 zákona č. 37/2021 Sb.¹²³

9.5 Otázka přípustnosti fúze svazku obcí

K otázce tzv. fúze svazku je zapotřebí uvést, že úprava přeměn právnických osob dle nového občanského zákoníku vzbuzuje v právní teorii mnohé otázky. Poměrně významný je přitom názor, podle něhož z existence obecné úpravy nelze nutně dovodit přípustnost fúze jakékoliv právnické osoby, jestliže zákon takovou fúzi výslovně nepřipouští. Podle tohoto názoru je tedy fúze právnických osob možná jen tehdy, pokud ji zákon výslovně dovoluje, pouze v takovém případě může nalézt své uplatnění zmíněná obecná úprava. Výslovné dovolení zákona lze přitom bez větších pochybností nalézt všude tam, kde zákon explicitně upravuje postup pro realizaci určité přeměny. Tak tomu je kupř. v úpravě spolků, kde je normována fúze spolků (§ 274 – § 302 občanského zákoníku).

Jiný názor z existence obecné úpravy přeměn dovozuje jejich obecnou přípustnost. I tehdy je však zapotřebí respektovat zákonná omezení, kterými jsou zejména nutnost výslovného zákonného dovolení pro změnu právní formy určité právnické osoby (§ 174 odst. 2 občanského zákoníku) a pro fúzi a rozdělení právnických osob o různé právní formě (§ 181 občanského zákoníku). Nevýhodou takového názoru je skutečnost, že obecná úprava přeměn neobsahuje sama o sobě dostatek pravidel, podle nichž by bylo možné přeměnu právnické osoby realizovat. Při řešení tohoto nedostatku by bylo možné uvažovat nanejvýše o uplatnění *analogie legis* ve smyslu ustanovení § 10 odst. 1 občanského zákoníku, které stanoví, že nelze-li právní případ rozhodnout na základě výslovného ustanovení, posoudí se podle ustanovení, které se týká právního případu co do obsahu a účelu posuzovanému právnímu případu nejbližšího. Akceptace takového názoru by pak mohla zakládat analogickou použitelnost ustanovení o fúzi spolků.

Obecně se lze domnívat, že právě spolek je právnická osoba, která je svou podstatou svazku obcí nejbližší, přičemž úprava fúze spolků by i pro účely eventuální fúze svazků obcí mohla poskytovat nezbytné vodítko a ochranu všem osobám na takové přeměně zainteresovaných. K tomu by se mohly připojit nezbytné požadavky, které vyžaduje zákon o obcích, zejména schválení smlouvy o fúzi zastupitelstvy všech zúčastněných obcí (§ 84 odst. 2 písm. p) zákona o obcích), jakož i požadavky vyžadované jinak pro vznik svazku obcí. Proti analogickému použití ustanovení o fúzi spolků nicméně může hovořit ustanovení § 47 obecního zřízení, podle něhož na spolupráci mezi obcemi nelze užít ustanovení občanského zákoníku o spolku.

Dle názoru MV ČR je nicméně smyslem daného ustanovení, aby se institucionalizovaná podoba spolupráce obcí realizovala zejména ve formě svazku obcí, která podléhá vyšší míře regulace než spolky. S tímto požadavkem ovšem analogické uplatnění ustanovení o fúzi spolků nemusí být v rozporu, budou-li nadto dodrženy všechny předpoklady nutné jinak pro vznik svazku obcí.

Vzhledem k nevyjasněnosti základní otázky o obecné přípustnosti přeměn právnických osob nelze nastíněný analogický postup dle úpravy fúze spolků pro účely svazku obcí

¹²³ Stanovisko MF ČR ze dne 15. 11. 2021, č.j. MF-32259/2021/1203-2.

jednoznačně doporučit. Pro takový postup nicméně hovoří praktické ohledy, které by svazky jinak nutily docílit téhož výsledku složitějšími cestami, u nichž není zřejmé, zda by vůbec zaručovaly lepší ochranu zainteresovaných stran (zrušení svazků s likvidací a vytvoření nového svazku obcí).

Seznam použitých zdrojů

Stanoviska

Odpověď MV ČR č.j. MV- 73164-2/ODK-2015 na žádost o stanovisko ve věci změny stanov dobrovolného svazku obcí (ze dne 20. 5. 2015)

Stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu zn. 53261/04 k posouzení otázky, zda dobrovolný svazek obcí může provozovat podnikatelskou činnost (ze dne 13. 12. 2004)

Stanovisko MV ČR č.j. MV-14427-8/ODK-2014 *k rejstříku dobrovolných svazků obcí vedenému dle § 49 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)* (ze dne 12. 3. 2014)

Stanovisko MV ČR č.j. MV-172874-2/LG-2015 *k registraci dobrovolných svazků obcí* (ze dne 10. 12. 2015)

Stanovisko MV ČR č.j. MV-110720-2/ODK-2017 – *Orgán příslušný ke schvalování účetní závěrky dobrovolného svazku obcí* (ze dne 18. 9. 2017)

Stanovisko MV ČR č.j. MV-49673-2/ODK-2017 – *Změny stanov dobrovolného svazku obcí* (ze dne 13. 4. 2017)

Stanovisko MV ČR č.j. MV-26388-2/ODK-2018 – *Hlasování per rollam na valné hromadě dobrovolného svazku obcí a způsob registrace dobrovolného svazku obcí* (ze dne 5. 3. 2018)

Stanovisko MV ČR č.j. MV-46307-2/ODK-2018 – *Zrušení dobrovolného svazku obcí a zajištění likvidátora* (ze dne 25. 4. 2018)

Stanovisko MV ČR č.j. MV- 37273-2/ODK-2025 – k otázce povinnosti doložení změny stanov při změně členské základny svazku obcí (ze dne 4. 3. 2025)

Metodiky

Dobrovolné svazky obcí. (Metodický materiál upravující založení, zrušení, zánik a změny v průběhu činnosti dobrovolných svazků obcí) (Krajský úřad Pardubického kraje, Pardubice, leden 2016)

Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků – koncept metodiky pro krajské úřady (ze dne 10. 4. 2017)

Metodický postup zápisu společenství obcí do rejstříku svazků obcí. Metodické doporučení pro krajské úřady. (leden 2024)

Svazky obcí – metodika. (Krajský úřad Středočeského kraje)

Školská právnická osoba zřízená dobrovolným svazkem obcí. Metodický návod pro obecní samosprávy, dobrovolné svazky obcí a ředitele jimi zřizovaných škol a školských zařízení (MŠMT 2009)

Školská právnická osoba. Průvodce platnou právní úpravou a metodický návod zejména pro obce, kraje a ředitele škol a školských zařízení zřizovaných obcemi a kraji. (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy 2024)

Komentáře k zákonu

KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích: Komentář.* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-13]. ASPI_ID KO128_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Odkaz: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/32964/1/2>

KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2025-1-13]. ASPI_ID KO128I2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Odkaz: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/317/1/2>

KOVÁŘOVÁ, A. *Zákon o obcích. Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-13]. ASPI_ID KO128_p12000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Odkaz: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/370/1/2>

PRŮCHA, P., ONDRUŠ, R., KOUDELKA, Z. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2025-1-13]. ASPI_ID KO128I2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Odkaz: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/32/1/2>

RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-14]. ASPI_ID KO250_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Odkaz: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/27593/38/komentar-wkcr-c-250-2000-sb-zakon-o-rozpocetovych-pravidlech-uzemnich-rozpocet-komentar>

Další zdroje

KVB advokátní kancelář s.r.o. PPO - Poradna pro obce - otázky a odpovědi (Svaz měst a obcí ČR). *Jaký orgán obce schvaluje úvěr dobrovolného svazku obcí, kde je příslušná obec členem?* PPO, rok: 2024, číslo: 3085.

Odkaz: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/278757/1/2>

KVB advokátní kancelář s.r.o. PPO - Poradna pro obce - otázky a odpovědi (Svaz měst a obcí ČR). *Musí rozpočet dobrovolného svazku obcí schvalovat zastupitelstvo členské obce, nebo stačí, když jej odsouhlasí starostové (...).* PPO, rok: 2024, číslo: 128.

Odkaz: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/267163/1/2>

MUČKA, J. *Změna názvu spolku – deklaratorní či konstitutivní?* Online. Dostupné z: <https://akhsp.cz/zmena-nazvu-spolku-deklaratorni-ci-konstitutivni/>. [cit. 2024-09-03]

Společenství obcí

<https://spolecenstviobci.gov.cz/>

Judikatura

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.6.2017, č.j. 11 A 148/2015-8

Rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 30. 1. 2024, č.j. 3 As 74/2020 - 84

Přílohy

Seznam příloh

- PŘÍLOHA Č. 1 – Vzorové stanovy svazku obcí
- PŘÍLOHA Č. 2 – Vzor rozhodnutí o zápisu svazku do rejstříku svazku obcí
- PŘÍLOHA Č. 3 – Vzor žádosti o zápis společenství obcí
- PŘÍLOHA Č. 4 – Vzorové stanovy společenství obcí
- PŘÍLOHA Č. 5 – Vzor rozhodnutí o prvozápisu společenství obcí
- PŘÍLOHA Č. 6 – Vzor rozhodnutí (transformace svazku obcí)
- PŘÍLOHA Č. 7 – Zrušení postavení společenství obcí
- PŘÍLOHA Č. 8 – Vzor dodatku ke stanovám
- PŘÍLOHA Č. 9 – Školská právnická osoba zřízená dobrovolným svazkem obcí