



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

S M O
SVAZ MĚST A OBČÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Analýza kompetencí a existujících legislativních možností obcí v oblasti lokální ekonomiky

Kolektiv autorů projektu OLEK

červen 2023

Zpracováno v rámci realizace projektu
Zefektivnění služeb veřejné správy v oblasti lokální ekonomiky
a rozvoje území, reg.č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_025/0016674,
spolufinancovaného z Operačního programu Zaměstnanost

ISBN 978-80-88375-39-5

Obsah

1. Lokální ekonomika.....	3
2. Zákon o obcích.....	3
Zákonné limity.....	3
3. Nástroje podpory LEK.....	4
4. Daň z nemovitosti.....	4
5. Dotační programy.....	5
6. Problematika veřejné podpory.....	5
7. Veřejné zakázky.....	5
8. Územní plánování.....	6
9. Možnosti podpory.....	6
Podpora podnikatelů.....	6
Podpora sídel podnikatelů.....	7
Podpora komunitní a spolkové činnosti.....	7
Podpora cestovního ruchu.....	7
Podpora služeb.....	7
Podpora bydlení.....	7

1. Lokální ekonomika

Lokální ekonomikou (LEK) rozumíme soubor hospodářských aktivit, které probíhají na určitém území. Provozovatelem těchto aktivit jsou subjekty, které mohou mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu, ale i obyvatelé. Hospodářská aktivita pak spočívá ve výrobě, prodeji, nabídce, koupi a poskytování výrobků a služeb (může tak jít i o služby soukromé a veřejné).

Podporou LEK pak rozumíme vytváření podmínek pro fungování těchto aktivit (např. obce podporují svými aktivitami rozvoj LEK v rámci svých možností buď samy, nebo ve spolupráci s jinými aktéry – dobrovolnými svazky obcí, místními akčními skupinami, spolky či dalšími subjekty soukromého či veřejného práva včetně orgánů státu).

LEK zahrnuje:

- obec jako subjekt veřejné správy (samosprávy a státní správy)
- obec jako území
- hospodářské činnosti obce a jejích zřizovaných/zakládaných organizací
- firemní/podnikatelský sektor
- nestátní neziskový sektor
- obyvatele obce, rekreanty a návštěvníky
- případně další subjekty
- a také širší přirozené/spádové území regionu.

2. Zákon o obcích

Zákon o obcích hovoří o povinnosti obcí pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů¹. Předpokládá, že obce pečují o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb svých občanů. Hovoří o aktivitách obcí v oblasti sociální péče, bydlení, ochrany a rozvoje zdraví (jde o životní prostředí, sport a zdravotnictví), dopravy a spojů (komunikace a dopravní obslužnost), výchovy a vzdělávání, kultury či veřejného pořádku a jeho ochrany, udržování a rozvoje vlastního majetku a práce s ním.

Zákon o obcích také předpokládá, že obce plánují svůj rozvoj a mají program svého rozvoje². Ten by měl být východiskem nejen pro plánování, ale také pro rozhodování orgánů obce o konkrétních opatřeních a rozvojových aktivitách.

Zákonné limity

Obec musí se svým majetkem řádně hospodařit, kdy majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zákonem stanovenými zájmy a úkoly³. V případě zamýšleného prodeje obecního majetku nelze povinnost obce řádně hospodařit se svým majetkem kategoricky vázat na nejvyšší cenovou nabídku (srov. usnesení NS ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015). Dále důvodem pro neprodloužení dodatku k nájemní smlouvě může být například nevyužívání obecního bytu nájemníky, neboť je oprávněným zájmem obce, s odkazem na její hlavní poslání pečovat o potřeby svých občanů, aby obec pronajímala byty ve svém vlastnictví lidem, kteří v nich skutečně bydlí (stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 15. 4. 2014, sp. zn. 41/2013/DIS/EN). Mimoekonomické důvody musejí být reálně dány, obec s nimi musí počítat již při rozhodování o uzavření smlouvy, a je-li to možné, měla by jejich

¹ § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

² § 84 odst. 2 písm. a) zákona o obcích

³ § 38 odst. 1 zákona o obcích

dosažení odpovídajícím způsobem právně zabezpečit. Nelze postupovat zcela libovolně a uzavírat méně výhodné smlouvy bez jakéhokoli zdůvodnění.

3. Nástroje podpory LEK

Můžeme rozlišovat přímé a nepřímé nástroje, se kterými mohou obce při podpoře LEK pracovat. Zatímco v případě přímých nástrojů obec svými vlastními aktivitami LEK přímo ovlivňuje (např. realizuje investici, pronajme majetek, vydá prostředky ze svého rozpočtu), v rámci nepřímých nástrojů spíše ovlivňuje aktivity dalších aktérů LEK a tím působí na LEK nepřímo (např. změnou územního plánu, vypracováním a schválením strategie rozvoje obce, pořádáním kulatých stolů).

Aby podporovaly rozvoj LEK aktivně, mohou obce sami anebo za vzájemné spolupráce (v DSO apod.) využít následující přímé a nepřímé nástroje:

- a) aktivně komunikovat s klíčovými aktéry v území o možnostech a projektech rozvoje LEK a budování komunity (s obyvateli, podnikateli, neziskovými organizacemi, školami, jejich asociacemi, s relevantními úřady a jinými subjekty, např. se sousedícími DSO, MAS, ORP, orgány kraje, úřady práce, regionální hospodářskou komorou, agenturami jako CzechInvest, řešiteli různých projektů),
- b) pravidelně vyhodnocovat dostupnost zboží a služeb na svém území z hlediska potřeb místních obyvatel a vyhledávat subjekty, které by zboží a služby v území nabízely,
- c) za spolupráce s dalšími klíčovými aktéry LEK rozvoj LEK plánovat (např. ve formě strategického rozvojového plánu) a plány průběžně vyhodnocovat a aktualizovat,
- d) využívat administrativní nástroje (např. regulovat využití území územním plánem, úpravou koeficientu daně z nemovitostí, místních poplatků),
- e) podporovat finančně činnost aktérů v území (např. dotacemi, pobídkami, úlevami na nájemném, společnými projekty),
- f) podporovat nefinančně činnost aktérů v území (např. nabídnutím prostor anebo pozemků k podnikatelským i nepodnikatelským aktivitám, zohledněním místních podnikatelů při zadávání veřejných zakázek, asistenčními a propagačními službami pro občany, podnikatele, neziskové organizace),
- g) budovat a rozvíjet technickou infrastrukturu v území určeném pro podnikání či bydlení,
- h) podporovat nabídku veřejných služeb,
- i) podporovat růst poptávky po službách a produktech místní ekonomiky (např. propagací regionu, jeho zatraktivňováním pro turisty),
- j) realizovat vlastní podnikatelskou činnost atd.

4. Daň z nemovitosti

Obce také stanovují koeficienty k dani z nemovitých věcí⁴, tímto lze bydlení i průmysl v obci také ovlivňovat. Obce mohou stanovovat odlišné místní koeficienty pro své jednotlivé části, přičemž koeficient nemusí být celé číslo (je možný ve výši v rozmezí 1,1 až 5, přičemž musí být stanoven s přesností na jedno desetinné místo). Tímto postupem mohou obce zvýšit daň například jen pro část obce, ve kterých se nachází průmyslové objekty s negativním dopadem na životní prostředí. Obec může rovněž s místními poplatky pracovat tak, že je snižuje či zvyšuje, aby regulovala určité aktivity na svém území. Může použít různé koeficienty daně z nemovitostí pro různé typy nemovitostí anebo různé části obce s cílem podpořit LEK. Je to totiž obec, kdo stanovuje výši místních poplatků v zákonném rozmezí. Obec může poskytovat benefity v souvislosti s tím, že na jejím území mají lidé nahlášen trvalý pobyt. Obec může

⁴ zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí

zveřejňovat své záměry prodat či pronajmout obecní nemovitost nejen na úřední desce, ale i skrze jiné komunikační nástroje obce, aby se to dostalo do co nejširšího spektra lidí.

5. Dotační programy

Obec může mít dotační programy⁵ pro podnikatele na svém území nebo jim může přímo finančně pomáhat. Musí přitom ale zohlednit např. pravidla týkající se veřejné podpory. V případě podpory obchodu v malé obci může jít o příspěvek na činnost, financování jednoho pracovníka obchodu, aby byla otevírací doba obchodu dostatečná apod. Obce často dotacemi podporují činnost spolků, nebo svých organizací. Dotační program může být nastaven i na úrovni DSO. Obec může pro účely podpory LEK využít vouchery, které distribuuje svým občanům, kteří je pak mohou uplatnit za různé produkty a služby v obci. Podobnou funkci mají slevové karty.

6. Problematika veřejné podpory

Veřejnou podporou se dle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie rozumí každá podpora poskytnutá v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, která narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby a pokud ovlivňuje obchod mezi členskými státy. Za státní prostředky se na základě judikatury ES považují i ostatní veřejné zdroje. Veřejná podpora je obecně zakázána, nicméně z tohoto existují výjimky. Mezi takové výjimky můžeme zařadit například poskytování podpory ve formě podpory de minimis (malého rozsahu), regionální podpory či vyrovnávací platby za výkon veřejné služby v souladu s příslušnými pravidly.

De minimis představuje takovou podporu, která nesmí spolu s ostatními podporami „de minimis“ poskytnutými jednomu příjemci za dobu předchozích tří let přesáhnout výši odpovídající částce 200 000 EUR. Tento finanční strop platí bez ohledu na formu či účel podpory de minimis poskytnuté v předchozím tříletém období. Za tříleté období se považují fiskální roky používané k daňovým účelům. Podporu de minimis není možno kumulovat s jinou veřejnou podporou na stejné způsobilé výdaje, pokud by kumulací došlo k poskytnutí vyšší míry podpory. Poskytovatel podpory de minimis je povinen před jejím poskytnutím písemně sdělit podniku zamýšlenou částku podpory, upozornit jej na charakter podpory, dále je poskytovatel povinen vyžádat si od daného podniku prohlášení o všech dalších podporách de minimis, které tento podnik v předchozích dvou fiskálních letech a v současném fiskálním roce obdržel.

Regionální podpora je určena k hospodářskému rozvoji znevýhodněných oblastí v EU. Jedná se o oblasti s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností (regiony podle čl. 107 odst. 3 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie) či o určité hospodářské oblasti (regiony podle čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie). Na základě podmínek obsažených v pokynech k regionální podpoře posuzuje Evropská komise tzv. slučitelnost podpor (tj. zda lze podporu poskytnout či nikoliv) s vnitřním trhem EU. Podle pokynů se postupuje zejm. v případech, kdy regionální podporu nelze poskytnout na základě obecného nařízení o blokových výjimkách.

7. Veřejné zakázky

Obec může dále zveřejňovat plán veřejných zakázek na určité období dopředu. Tento postup nepřispívá jen k větší transparentnosti úřadu navenek obecně, ale zejména drobným místním podnikatelům a firmám, které obvykle nedisponují velkými administrativními kapacitami, může pomoci lépe plánovat a snáz se zapojovat i do těchto projektů. Obce mohou za zákonem vymezených podmínek veřejné zakázky dělit na části, což je jedním ze způsobů, jak může zadavatel podpořit účast malých a středních

⁵ § 10a a násl. zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

podniků. Velmi omezeně může obec zohledňovat místní dodavatele, neboť podpora místních podnikatelů může být chápána jako diskriminační. Obec je povinna dodržovat zásady transparentnosti, přiměřenosti, zákazu diskriminace a rovného zacházení a dále zásady sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a inovací, je-li to možné. Mezi požadavky, které jsou dle základních zásad zákona o zadávání veřejných zakázek nepřípustné, se řadí zejména:

- a) zadávací podmínka umožňující účast pouze dodavatelům se sídlem nebo provozovnou v určitém místě, regionu, zemi nebo do určité vzdálenosti od místa
- b) zadávací podmínka diskriminačním nebo nepřiměřeným způsobem zvýhodňující dodavatele se sídlem nebo provozovnou v určitém místě nebo do určité vzdálenosti od místa.

Kromě toho může obec (případně její DSO, MAS) podporovat, aby se místní podnikatelé účastnili výběrových řízení obce. Může např. zveřejnit plán uvažovaných veřejných zakázek, pracovníci DSO mohou pomáhat s přípravou nabídek tím, že připravují a zveřejňují šablony dokumentů apod. Dále také k podpoře výběru lokálního dodavatele u zakázek malého rozsahu může přispět, že toto lze provést 3 způsoby – přímým zadáním, uzavřenou výzvou nebo otevřenou výzvou. V rámci přímého zadání uzavře zadavatel smlouvu s vybraným dodavatelem bez oslovení jiných dodavatelů a provedení hodnocení. V rámci uzavřené výzvy oslovuje zadavatel uzavřený počet dodavatelů, kteří mohou následně podat nabídku na veřejnou zakázku. Zadavatel v případě tohoto způsobu zadání již provádí hodnocení, nebyla-li podána pouze jedna nabídka. V rámci otevřené výzvy zadavatel oslovuje předem neomezený počet dodavatelů k podání nabídky na veřejnou zakázku malého rozsahu. I v tomto případě zadavatel provádí hodnocení, nebyla-li podána pouze jedna nabídka. Přímé zadání a uzavřená výzva jsou ze své podstaty vhodné pro podporu lokálních podniků a jsou tak často využívány. V jejich rámci je totiž zcela v souladu se základními zásadami zákona možné oslovit zejména lokální podniky. Zadavatelé by však v případě oslovování lokálních podniků neměli zapomínat, že by plnění lokálních podniků měla být (nejen cenově) srovnatelná s plněními jiných dodavatelů. V opačném případě by kromě této zásady mohli zadavatelé porušit i zásadu zákazu diskriminace vyplývající ze zákona o zadávání veřejných zakázek.

8. Územní plánování

Obec může podnikatele zapojit i do plánování rozvoje. Jedná se o proces stanovování cílů, úkolů a činností potřebných pro dosažení budoucího kvantitativně i kvalitativně lepšího stavu a v nejširším úhlu pohledu zahrnuje i realizaci stanovených činností a zpětnou vazbu. Výstupem plánovací činnosti jsou koncepční dokumenty, případně územně-plánovací dokumenty. Plánování rozvoje obcí a krajů se uskutečňuje různými způsoby, klíčovou součástí je ale vždy dialog s občany, kteří jako územní společenství tvoří obec či kraj s právem samosprávy, podnikateli a jejich zástupci, kteří vytváří pracovní místa a rozvíjí ekonomické aktivity, stejně jako například veřejnou správu.

9. Možnosti podpory

Podpora podnikatelů

Obec může nabízet asistenční služby pro podnikatele. DSO mohou využít aktivit měst, která se snaží napomáhat i menším podnikatelům i tak, že pro ně připravují různé podpůrné manuály. Může nabízet propagační kapacity či služby pro místní podnikatele (vč. propagace místních produktů a značek) za zvýhodněných podmínek. Obec může zveřejňovat katalog vlastních plánovaných investičních záležitostí/příležitostí anebo zásobník uvažovaných projektů (investičních i neinvestičních).

Podpora sídel podnikatelů

Obec může nabízet podnikatelům své nevyužité pozemky k prodeji či pronájmu, může zřizovat průmyslové zóny na svém území, může jim pomáhat se zřízením přístupové cesty, s napojením na infrastrukturu apod, přičemž si může stanovovat určité podmínky této pomoci – např. podmínkou může být to, aby bylo sídlo firmy v obci. Obec má možnost snížit podnikatelům nájemné, místní poplatky, nebo koeficient daně z nemovitosti. Aby obec podpořila LEK, může snížit některým subjektům nájem, vrátet část místních poplatků a daně z nemovitostí, nebo snížit koeficient daně z nemovitosti. Obec někdy nájem úplně promíjejí, aby poskytovatele některé služby v obci udržely (samozřejmě s řádným odůvodněním). To se nemusí týkat jen poskytovatelů zdravotních služeb nebo poskytovatelů volnočasových aktivit pro děti, může jít i o motivační nástroje pro podporu příchodu pracovníků různých profesí, nebo absolventů VŠ, podpoře začínajících podnikatelů zvýhodněnými nájmy či podnikatelů rekonstruujících staré nemovitosti v rámci obce apod. Podobné programy mohou být využity na úrovni DSO.

Podpora komunitní a spolkové činnosti

Obec může pořádat či podporovat pravidelné komunitní akce (např. jarmarky, kulturní a sportovní akce apod.) Může např. poskytnout rozhlas, aby se informace o konání této akce dostala do širšího povědomí. Obec (příp. DSO) může podávat návrhy projektů a realizovat projekty společně s dalšími aktéry v území. Může jít o malé projekty (např. pořádání společenských, tematických či volnočasových událostí, tvorbu drobných upomínkových předmětů, informačních letáků, spolupráci místní mateřské/základní školy s místními podnikateli) nebo o náročnější investiční projekty (energetické firmy např. mohou na základě dohody předfinancovat výstavbu vodovodu, kanalizace apod.)

Podpora cestovního ruchu

Obec se může propagovat prostřednictvím propagačních materiálů, skrz televizní reklamy, inzerci v tisku či na internetu propagující obec. S tímto souvisí i zájem obce, aby měla informační centrum, případně může mít určitým způsobem uzpůsobené okolí, aby to pro lidi bylo atraktivní (např. stezka, kde se plní různé úkoly). Může spolupracovat na podpoře cestovního ruchu s ostatními místními (podnikateli, neziskovkami) či nadregionálními aktéry (kraj, agentura pro cestovní ruch apod.) s cílem přilákat do obce turisty. Využívat různé dotační programy či jiné formy podpory v oblasti podpory cestovního ruchu.

Podpora služeb

Obec může poskytovat nebo (finančně či nefinančně) přímo podporovat (při dodržení podmínek veřejné podpory, viz dále) soukromé anebo veřejné služby, které jsou v jejím území omezené. Jde např. o následující typové projekty

- a) klasická či pojízdná prodejna,
- a) obecní hospoda či občerstvení (může být součástí obecního kulturního střediska, kina),
- b) obecní penzion,
- c) pošta partner,
- d) Czech POINT.

Podpora bydlení

Obce mohou být příjemci dotací či jiných externích zdrojů financování na podporu rozvoje bydlení na svých území (např. dotace na výstavby nájemních bytů, které poskytnou důstojné sociální bydlení). Obce mohou zpracovávat různé koncepce a strategie na podporu. Dále tuto problematiku může obec ovlivňovat prostřednictvím vlastního bytového fondu, kde bude zmapovaný jeho stav a způsob využití, volné plochy dle aktuálního územního plánu, případně plochy pro bytovou výstavbu. Dále obec může rozvoji pomáhat zasiťováním pozemků, které pak nabízí k prodeji pro účely bydlení, k výstavbě RD. Obec

může vykupovat staré či nevyužívané domy a rekonstruovat je, aby byly způsobilé k bydlení. Rovněž může bytové domy sama nebo ve spolupráci s jinými subjekty stavět a následně prodat nebo pronajímat. Obec může i zřizovat obecní fond rozvoje bydlení, skrze který poté může poskytovat pomoc svým občanům, např. občanům s TP půjčky na zlepšení bydlení.