

4 Centrum společných služeb

Centrum společných služeb by mělo zajišťovat pro jednotlivé obce odborné služby týkající se především výkonu samostatné působnosti. Jedná se primárně o centrum služeb, jehož zřízení reaguje na reálnou potřebu jednotlivých obcí zajistit ekonomicky efektivním způsobem výkon veřejné správy v oblasti samostatné působnosti, a to v kontextu zachování určité míry odbornosti. Cílem tedy je zkvalitnění veřejných služeb poskytovaných jednotlivými obcemi a efektivní využití dostupných finančních prostředků spojené se sdílením odborné personální kapacity v rámci daného územního obvodu.

Základ centra společných služeb musí být nutně odrazem poptávky jednotlivých obcí a jejich zájmu o vzájemnou spolupráci založenou na bázi sdružování finančních prostředků za účelem zajišťování praktických a plně využitelných služeb. Přitom právě zájem jednotlivých obcí o centrum společných služeb, důvěra v poskytované služby a rovný přístup ke každé obci bez ohledu na velikost a počty obyvatel jsou základními aspekty fungování a udržitelnosti těchto center.

Vše zároveň musí být postaveno na stálém odborném aparátu centra společných služeb (tj. zaměstnancích s dostatečnou odbornou znalostí o jednotlivých tématech) a nepochybně je třeba zmínit též otázku zajišťování adekvátní informovanosti o jednotlivých krocích centra společných služeb, přičemž toto je velice důležité především pro posílení důvěry obcí využívajících jeho služby. Jednou z výhod centra společných služeb se poté samozřejmě jeví také možnost sdílení získaných informací a možnost zajištění efektivního a průběžného vzdělávání představitelů jednotlivých obcí.

4.1 Možnosti zřízení centra společných služeb

V rámci činnosti Pracovní skupiny Platformy efektivní meziobecní spolupráce pro administrativní podporu malých obcí byly identifikovány dvě možné varianty zajištění centra společných služeb pro území správního obvodu ORP, přičemž první variantou je zajištění pomocí zřízení (transformace) dobrovolného svazku obcí a druhou variantou je zajištění pomocí odborného aparátu působícího v rámci organizační struktury většího města (větší obce).

Druhá varianta (tj. využití kapacit a organizační struktura větších územních celků v území) je sice možná (nelze jí v žádném případě bránit), pro vznik center společných služeb však preferujeme vznik nového, případně transformaci stávajícího dobrovolného svazku obcí, a to z důvodu převažujících výhod spojených především s určitou garancí stability tímto způsobem poskytovaných služeb. K tomuto je tedy nutné shrnout následující aspekty.

Využití dobrovolného svazku obcí

V tomto případě existuje samostatná právnická osoba veřejného práva, která disponuje vlastními orgány a vlastním rozhodovacím aparátem, v rámci něhož jsou zapojeny všechny členské obce odpovídajícím způsobem. Hlavní výhoda tak spočívá v tom, že každá členská obec má možnost svým hlasováním v jednotlivých orgánech DSO projevit svou vůli a ovlivnit tak určitým způsobem druh a rozsah poskytovaných služeb, stejně jako efektivněji řídit hospodaření této právnické osoby s poskytnutými prostředky. Samozřejmě je zde riziko spojené s nutností dosažení určitého konsenzu, který musí být poměrně široký tak, aby se zapojené obce necítily zneužívány na úkor ostatních.

Vliv všech členských obcí se samozřejmě přenáší i na práci týmu představujícího profesionální aparát pro zajištění potřebných služeb s tím, že členské obce rozhodující o rozpočtu na další rok, o poskytovaných službách, o výši členských příspěvků apod. mohou přímo ovlivňovat rozsah odborného týmu a v konečném důsledku také rozhodnout o způsobu, jakým budou požadované služby zajišťovány (viz níže).

Zvýšena je v tomto případě i možnost kontroly poskytování služeb a hospodaření se svěřenými veřejnými prostředky, kdy členské obce rozhodují o závěrečném účtu dobrovolného svazku obcí a o plnění předem schváleného rozpočtu. Uvedené souvisí s přísnější veřejnoprávní regulací této právnické osoby. Kontrola dále může být zajištěna zřízením kontrolního orgánu, který provádí kontrolu činnosti dobrovolného svazku obcí, a to především z hlediska zákonnosti a z hlediska přijatých usnesení a interních pravidel. Ke kontrolním zprávám má každá členská obec přístup (jako člen nejvyššího orgánu) a může tak na kontrolní zjištění adekvátně reagovat. V tomto směru lze, a je to při nejmenším doporučeno, uvést výslovně v rámci stanov právo členské obce nahlížet do všech zápisů a dokumentů vzniklých v rámci činností jednotlivých orgánů svazku, což opět zvyšuje možnost kontroly a posiluje důvěru v činnost centra společných služeb.

S ohledem na výše uvedené je možné také konstatovat, že využitím samostatné právnické osoby, do jejíž rozhodovací činnosti se určitým dílem zapojují všechny členské obce, je do jisté míry eliminováno riziko preference „mateřské“ obce před požadavky ostatních zapojených obcí. Tým působící v rámci již zavedené organizační struktury většího města (obce) může mít tendenci řešit problémy tohoto města (obce) přednostně před požadavky ostatních obcí, a to především v důsledku toho, že nadřízenými pracovníky v tomto případě budou stálí vedoucí zaměstnanci svým způsobem podřízení politické reprezentaci onoho většího města (obce). V rámci dobrovolného svazku obcí je zde tento přímý vliv politické reprezentace jedné členské obce omezen hlasovacím právem ostatních členů a rovný přístup je tak zajištěn především nutností vzniku určitého stanovami předpokládaného konsenzu.

Co se týká nevýhod spolupráce na bázi dobrovolných svazků obcí lze poukázat především na možné zvýšené náklady spojené se zajištěním odpovídajících pracovních pomůcek a prostor



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

Svaz měst a obcí
SMO
ČESKÉ REPUBLIKY



OBCE SOBĚ

PODPORUJEME
VAŠÍ BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

pro práci realizačního týmu, což může být v případě práce týmu v již zaběhlé organizační struktuře městského (obecního) úřadu finančně výhodnější. S tímto je také spojena výhoda rychlejšího nastartování práce centra společných služeb, kde zpravidla bude třeba menších počátečních nákladů. **Na druhou stranu využití možnosti zajišťování dalších aktivit prostřednictvím dobrovolného svazku obcí může přinést i úspory na provozu centra.**

Zároveň je možné také uvést to, že využití větších měst a obcí může být do jisté míry jednodušší variantou zajištění funkce centra společných služeb, jelikož s činností samostatné právnické osoby jsou spojeny i navazující administrativní úkony, které musí být ze zákona činěny (samostatně vedené účetnictví, zpracování rozpočtu, aktualizace informací ve veřejných rejstřících apod.). Na druhou stranu toto jsou činnosti, které by odborný aparát působící v rámci dobrovolného svazku obcí měl bez větších problémů zvládnout.

Využití většího města (obce)

Jak již bylo výše uvedeno, největší výhodou této varianty zajištění centra společných služeb je otázka snížení vstupních nákladů při využití již fungující organizační struktury městského (obecního) úřadu. Zároveň se snižuje administrativní náročnost a náklady spojené s vedením a řízením samostatné právnické osoby. Odpadá tak povinnost členských obcí scházet se v rámci jednotlivých orgánů dobrovolných svazků obcí, odpadají další vícenásobné náklady spojené s vedením účetnictví, se zajištěním odpovídajících prostor, s udržováním vlastních internetových stránek a se zajištěním dalších administrativních činností. Jedná se tak o variantu, která může být na samém počátku uvedena rychleji v život. Problémy však mohou nastat s již řešenou stabilitou zřízeného centra a s přístupem k zajišťování služeb.

Velkou nevýhodou poté představuje ona omezená možnost reálně jakkoliv ovlivnit rozsah poskytovaných služeb a práci odborného týmu, který je tvořen ze zaměstnanců podřízených vedení většího města (obce). Stejně tak je do značné míry omezena též možnost kontroly prováděných činností a kontroly nakládání s poskytnutými prostředky. Jednotlivé činnosti totiž budou nutně předmětem vzájemné fakturace a poskytování služeb vedlejší hospodářskou činností města (obce) – předmět podnikatelské činnosti města (obce). V neposlední řadě může představovat nevýhodu také možný nerovný přístup k jednotlivým zapojeným obcím při preferenci onoho většího města (obce) jako zaměstnavatele.

I když je tato varianta poměrně rychlá pro ustavení funkce centra společných služeb, jedná se o variantu, která nepředstavuje příliš stabilní řešení otázky meziobecní spolupráce v rámci území jednotlivých správních obvodů ORP. Tato varianta řešení meziobecní spolupráce je totiž přímo závislá na zájmu politické reprezentace města (obce), které poskytování služeb zajišťuje. Centrum společných služeb se tak může rozpadnout vždy při obměně politického zastoupení v rámci voleb do zastupitelstev obcí. Pokud totiž nové vedení města (obce) neprojeví reálný zájem o další zajišťování služeb pro zbylé obce v území, dojde k zániku celého centra společných služeb bez možnosti obsluhovaných obcí jakkoliv tomuto zabránit.

Projekt Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností (číslo projektu: CZ.1.04/4.1.00/B8.00001)

Další nevýhoda byla také již výše naznačena, přičemž tato spočívá především ve smluvním zajištění poskytování služeb. Mezi jednotlivými obcemi nebude v současnosti možné nastavit jiný závazkový vztah, než klasický soukromoprávní vztah mezi objednatelem a poskytovatelem služeb (tzn. dle povahy zajišťovaných záležitostí smlouva o dílo nebo smlouva příkazní). V zásadě tak půjde ze strany města (obce) poskytujícího služby o vedlejší hospodářskou (podnikatelskou) činnost, k čemuž bude v případě soustavného poskytování služeb za úplaty nutné příslušné živnostenské oprávnění.

I když zpravidla nepůjde ze strany obsluhovaných obcí o požadavky na poskytnutí finančně nákladných služeb, je v tomto nutné zmínit úpravu obsaženou v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, kdy na město (obec) poskytující služby musí být nahlíženo jako na standardního dodavatele služeb a na obec služby využívající jako na veřejného zadavatele. Zjednodušeně se zde nabízí v případech, kdy předpokládaná hodnota zakázky bude přesahovat zákonné limity, aplikace režimu zákona o veřejných zakázkách a nutnosti postupovat formou standardního zadávacího řízení. V případě dobrovolných svazků obcí a poskytování služeb členskými obcemi je aplikovatelná tzv. in-house výjimka, na níž zákon pamatuje.

Zároveň se preference této varianty může jevit jako nežádoucí příklad dobrovolného slučování obcí a snahu menších obcí omezit svou samostatnou působnost přenesením výkonu svých pravomocí na větší územní celky. Tomuto trendu má naopak právě realizace Projektu zabránit prosazením efektivní meziobecní spolupráce na základě dobrovolné součinnosti jednotlivých obcí, a to skrze využití jimi vytvářené samostatné právnické osoby. SMO ČR totiž považuje stávající stav (větší množství menších a samostatných obcí) za výhodu fungování veřejné správy na území České republiky s tím, že prosazuje myšlenku zachování tohoto stavu a co největší autonomie vůle obcí v rámci rozhodování o záležitostech spadajících do samostatné působnosti.

K výhodám a nevýhodám jednotlivých variant řešení meziobecní spolupráce zřízením centra společných služeb je možné uvést následující:

Centrum společných služeb (využití dobrovolného svazku obcí)	
<i>Výhody</i>	<i>Možnost ovlivnit činnost centra společných služeb pomocí rozhodování v rámci jednotlivých orgánů DSO.</i>
	<i>Větší stabilita zřízeného centra vzhledem k rozhodování více subjektů.</i>
	<i>Zvýšená možnost kontroly činnosti centra pomocí kontrolního orgánu a práva člena nahlížet do příslušných dokumentů.</i>
	<i>Omezení rizika zvýhodnění některých obcí před obcemi jinými.</i>

	<p><i>Možnost vázat poskytnuté služby na členské příspěvky.</i></p> <p><i>Možnost členských obcí využít in-house výjimky v rámci zákona o veřejných zakázkách.</i></p>
<i>Nevýhody</i>	<p><i>Zvýšené náklady na zahájení činnosti centra společných služeb.</i></p> <p><i>Zvýšené náklady na provoz centra jako samostatné právnické osoby (administrativa apod.).</i></p>

Centrum společných služeb (využití většího města, příp. obce)

<i>Výhody</i>	<p><i>Možnost využití již zažité organizační struktury. Centrum může být dříve připraveno pro běžný provoz.</i></p> <p><i>Možnost využití stávajících kapacit úřadu – menší náklady na zahájení činnosti a na provoz centra.</i></p> <p><i>Menší náklady na údržbu administrativního centra z důvodu přidružení k organizační struktuře města (obce).</i></p>
<i>Nevýhody</i>	<p><i>Nemožnost obsluhovaných obcí ovlivnit rozsah služeb a práci odborného aparátu.</i></p> <p><i>Omezená možnost kontroly ze strany obsluhovaných obcí.</i></p> <p><i>Riziko zániku centra společných služeb v případě nezájmu budoucího vedení města (obce) poskytujícího služby.</i></p> <p><i>Riziko nerovného přístupu a preference města (obce) poskytujícího služby před ostatními obcemi.</i></p> <p><i>Zadávání veřejných zakázek v režimu zákona o veřejných zakázkách (v případě překročení limitu pro zakázky malého rozsahu).</i></p> <p><i>Nežádoucí příklad slučování menších obcí a dobrovolného přenosu pravomocí v rámci samostatné působnosti.</i></p>

4.2 Způsob zajištění služeb

Způsob zajištění služeb může být v zásadě také dvojího charakteru, přičemž nezáleží nikterak na tom, jestli centrum společných služeb bude dobrovolným svazkem obcí nebo zda za tímto účelem bude využito větší město (obec). V první řadě je možné, aby centrum společných služeb poskytování služeb obcím zajišťovalo prostřednictvím svých zaměstnanců, jež budou představovat odborníky k daným tématům (dotační management, účetnictví, poradenství v oblasti veřejných zakázek, IT podpora apod.). Služby by tedy zapojeným obcím mohly být poskytovány pomocí stálého týmu odborníků tvořeného zaměstnanci svazku.

Druhou možností, jak zajistit poskytování služeb spočívá v zabezpečení stálé spolupráce s vybraným externím subjektem, který se na danou problematiku úzce specializuje a svazek bude dále pouze distribuovat jednotlivé zakázky těmto externím dodavatelům na základě uzavřených rámcových smluv. Poskytnuté služby zřejmě poté bude možné hradit na základě smluvně stanovené hodinové sazby či pravidelných paušálních částek. V tomto případě tak dojde pouze k zajištění poskytovaných služeb společnými dodavateli s možností dosažení výhodnějších obchodních podmínek s ohledem na množství poskytnutých služeb. Nedochozí však tímto ke zkvalitnění odborného zázemí dobrovolného svazku.

V tomto kontextu je však nutné upozornit na to, že i centrum společných služeb bude zadavatelem veřejných zakázek a výběr vhodného dodavatele služeb bude, v případě překročení limitu pro zakázky malého rozsahu, spadat pod režim zákona o veřejných zakázkách (tzn., bude nutné provést standardní zadávací řízení dle pravidel obsažených v tomto zákoně).

Uvedená druhá varianta musí být nutně využita při poskytování právního poradenství, jelikož právní služby nemohou být centrem společných služeb jako samostatnou právnickou osobou poskytovány za úplatu, neboť by se jednalo o rozpor se zákonem o advokacii. Ust. § 1 odst. 2 zákona o advokacii totiž definuje právní služby, když říká, že „*poskytováním právních služeb se rozumí zastupování v řízení před soudy a jinými orgány, obhajoba v trestních věcech, udělování právních porad, sepisování listin, zpracovávání právních rozborů a další formy právní pomoci, jsou-li vykonávány soustavně a za úplatu.*“ Na toto ustanovení dále navazuje ust. § 2 odst. 1 zákona o advokacii, které jmenuje okruh osob, které jsou na území České republiky oprávněny poskytovat právní služby.⁷ Pro tuto činnost je tak třeba využít vždy externího advokáta, popř. externí advokátní kancelář.

U prvního uvedeného způsobu zajišťování služeb je třeba počítat s náklady, které jsou spojeny se zaměstnanci (odvody na zdravotní a sociální pojištění), které reálně mohou navýšit i cenu poskytovaných služeb, přičemž je zřejmé, že zde bude extrémně důležité zajistit si dostatečnou poptávku po poskytovaných službách tak, aby mělo centrum

⁷ Výjimkou je poskytování právních služeb právnické osobě jejími vlastními zaměstnanci. Nikoliv ale poskytování právních služeb zaměstnanci právnické osoby třetím osobám.

společných služeb dostatečný příjem pro udržení stálých zaměstnanců. Druhá varianta může představovat jednodušší udržitelnost centra společných služeb, což ovšem může být kompenzováno cenou poskytnutých služeb, i když pravidlem bývají množstevní slevy.

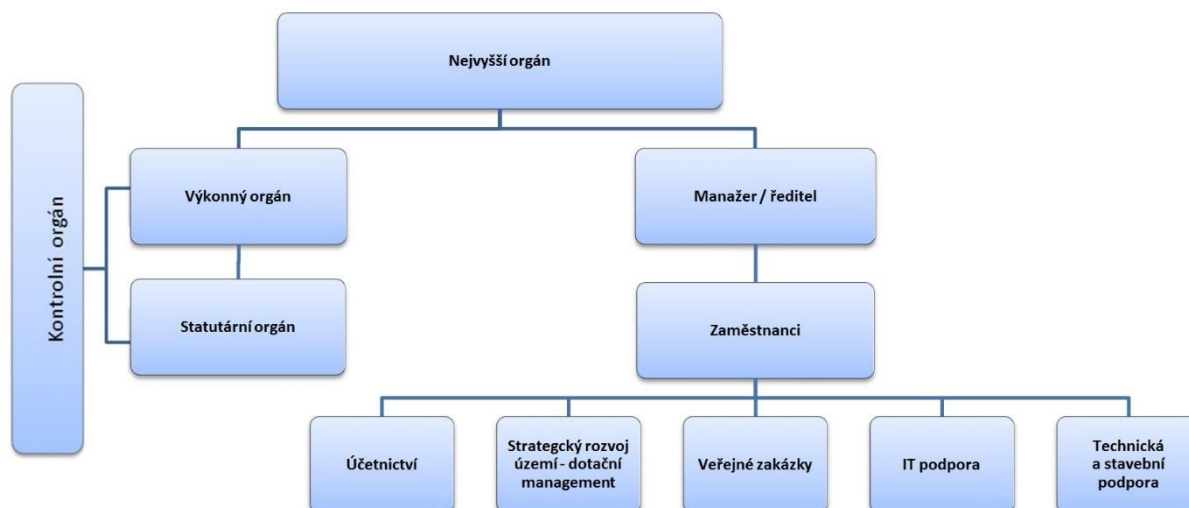
Obecně je samozřejmě možné využít i smíšený model, tedy kombinaci obou výše zmíněných variant, kdy část poskytovaných služeb bude zajišťována prostřednictvím vlastních zaměstnanců centra společných služeb (např. vedení účetnictví) a část služeb bude zajišťována prostřednictvím externího spolupracovníka (např. administrace veřejných zakázek, právní poradenství). Při volbě vhodné kombinace je třeba brát v potaz i odpovědnostní vztahy, které blíže rozebíráme v příslušné kapitole.

4.3 Navrhovaná organizační struktura centra společných služeb

Tato kapitola metodiky se zabývá především organizační strukturou centra společných služeb založeného jako dobrovolný svazek obcí. V případě, kdy je centrum společných služeb zajišťováno větším městem (obcí), je totiž poměrně složité nastavit jednotnou organizační strukturu, jelikož jednotliví zaměstnanci mohou primárně působit v rámci svých odborů a organizační struktura tak bude odpovídat již nyní vžitě organizační struktuře města poskytujícího dané služby či budou vyčleněny jako samostatné oddělení (odbor) v rámci obecního úřadu nebo zařazeni do organizační složky obce.

Z provedených šetření a z proběhlých debat v území vyplynulo, že centrum společných služeb by mělo být pojato především tak, aby bylo schopno plně a efektivně (flexibilně) uspokojit poptávku po službách v rámci daného území, a to nejen poptávku členských obcí, ale i poptávku dalších obcí, které v dobrovolném svazku obcí nejsou začleněny.

Zákon o obcích v tomto směru nechává obcím poměrně rozsáhlé možnosti, a to až na jediný výslovný požadavek, že v rámci dobrovolného svazku obcí musí působit alespoň tříčlenný orgán, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí sestavovanou k rozvahovému dni dle zákona o účetnictví. Počet orgánů a jejich působnost je tedy v zásadě ponechána na úvaze sdružujících se obcí. Z hlediska zachování určité stability a kontinuity v poskytování služeb by měl být kladen důraz především na existenci profesionálního aparátu složeného ze zaměstnanců centra, kteří zpracovávají jednotlivé požadavky obcí a kvalifikovaným způsobem poskytují obsluhovaným obcím požadované služby. Navrhovaná (nikoliv závazná) organizační struktura centra vychází z následujícího schématu (obrázku).



Problematika organizační struktury a vztahů mezi jednotlivými prvky je řešena dvěma základními dokumenty, z nichž jedním jsou stanovy dobrovolného svazku obcí a druhým je organizační řád řešící otázku zaměstnaneckých vztahů (*vzorové stanovy centra společných služeb tvoří přílohu č. 1 této metodiky a vzorový organizační řád tvoří přílohu č. 2 této metodiky*).

Ve stručnosti je možné celou organizační strukturu rozdělit na část politického zastoupení, kde je činnost svazku řešena v rovině jednotlivých členských obcí (tj. zejména strategická a plánovací činnost) a na část odbornou, která se zabývá běžným provozem svazku a centra společných služeb (tj. činnost spojená s přímým zajištěním požadovaných služeb).

První část organizační struktury a vztahy mezi jednotlivými orgány vycházejí ze stanov, v rámci nichž je preferována standardní struktura dobrovolného svazku skládající se z nejvyššího orgánu, z výkonného orgánu, statutárního orgánu a kontrolního orgánu, přičemž činnost těchto orgánů je nastavena tak, aby jednotlivými orgány byly plněny následující funkce:

- nejvyšší orgán dobrovolného svazku obcí - v něm jsou zastoupeny všechny sdružené obce, přičemž tento orgán rozhoduje o klíčových záležitostech týkajících se stanovení dlouhodobých cílů, dalšího směřování dobrovolného svazku obcí, navázání další spolupráce, změn v organizační struktuře apod.,
- výkonný orgán – je volen nejvyšším orgánem dobrovolného svazku obcí a představuje operativní orgán, kterému je svěřeno rozhodování v záležitostech, jež nejsou vyhrazeny jiným orgánům svazku; samozřejmě zde není vyloučena ani delegace pravomoci na předsedu nebo manažera,
- statutární orgán - je volen orgánem nejvyšším dobrovolného svazku obcí a zastupuje jej navenek,
- kontrolní orgán - zaměřený na kontrolu zákonnosti činnosti dobrovolného svazku obcí a hospodaření dle předem schváleného rozpočtu.

- **Manažer** – vedoucí zaměstnanec dobrovolného svazku obcí zabezpečující běžný provoz centra společných služeb vystupující vůči ostatním zaměstnancům jako statutární orgán zaměstnavatele.

S popsáním konceptem organizační struktury dle stanov poté samozřejmě plně koresponduje i struktura vycházející z organizačního řádu, který směřuje k zaměstnancům organizace a stanoví rozsah jejich působnosti v rámci centra společných služeb. Pro názorný příklad jsou ve vzorovém organizačním řádu uvedeny čtyři pracovní pozice, jejichž činnosti jsou dále rozepsány. Samozřejmě tento výčet není nikterak konečný a počet zaměstnanců je závislý především na rozsahu poptávky po poskytovaných službách a na druhu poskytovaných služeb vůbec.

Závěrem dodáváme, že navržená organizační struktura je strukturou informativní a není zde prezentována jako struktura závazná. Změny je možné činit jak v nastavení jednotlivých orgánů svazku, tak v rozdělení pravomocí mezi tyto orgány. Pro funkční centrum společných služeb je však dle našeho názoru důležité zachovat odpovídající odborný aparát, který bude schopen služby pro jednotlivé obce kvalitně a efektivně zajišťovat.

4.4 Odpovědnost center společných služeb

Od zvoleného modelu poskytování služeb se dále odvíjí rovněž odpovědnost center společných služeb jako právnických osob za poskytnutá plnění (tzn. rady, podklady, dokumenty, metodická doporučení apod.).⁸ V zásadě totiž může dojít k situaci, kdy obec, která čerpá služby poskytované centrem společných služeb, uposlechne pokynu, rady nebo doporučení a toto se následně ukáže jako chybné nebo neúplné, s čímž může být v praktické rovině spojen vznik škody. Toto se v praxi týká zejména dotačního managementu nebo poradenství v oblasti veřejných zakázek.

V první řadě je třeba zmínit, že obec, které jsou služby poskytnuty, musí zachovat určitou míru prevenční povinnosti. V tomto případě však půjde standardně o plnění, která vyžadují určitou míru odbornosti, kde obec může oprávněně spoléhat na to, že je jí poskytováno kvalifikované poradenství v dané oblasti. V určitých případech tedy nemůže být splnění prevenční povinnosti po obci vyžadováno, a to především pokud daná obec nedisponuje v rámci své organizační struktury osobou, která by byla schopná zjevně chybné plnění odhalit, což bude především případ malých obcí, kterým budou tyto služby primárně poskytovány. Pro úplnost je nutné zdůraznit, že obec nevystupuje v právních vztazích jako spotřebitel a není jí tedy zákonem poskytována tak vysoká míra právní ochrany jako běžným spotřebitelům.

Jestliže nastane situace, kdy centrum společných služeb v rámci konkrétního plnění pochybí, lze předpokládat, že daná obec bude také zpravidla oprávněna požadovat náhradu případně

⁸ Tuto část metodiky je možné vztáhnout jak na dobrovolné svazky obcí, tak na větší města (obce) poskytující odborné služby obcím ostatním.

vzniklé škody, a to za předpokladu, že škoda vznikne v přímé souvislosti s chybným či neúplně poskytnutým plněním. Odpovědným za vzniklou škodu bude vždy centrum společných služeb jako právnická osoba, která se zavázala k poskytování daných služeb, přičemž to bude právě centrum společných služeb, který bude povinen škodnou událost řešit a způsobené následky spojené s jeho činností nahradit.

Pokud bude centrum společných služeb dané služby zajišťovat pomocí svých zaměstnanců, bude za vzniklou škodu odpovědný v plném rozsahu a část škody bude následně možné požadovat v intencích pracovněprávní odpovědnosti za vzniklou škodu po zaměstnancích, kteří škodu centru společných služeb jako zaměstnavateli způsobili. Dle ustanovení § 257 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, výše náhrady škody ze strany zaměstnance nemůže přesáhnout částku rovnající se čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku, a to za předpokladu, že škodu zaměstnanec způsobil z nedbalosti. Byla-li škoda zaměstnancem způsobena úmyslně, pak toto omezení neplatí.

Odlišná je situace, kdy je služba zajišťována prostřednictvím externího dodavatele (fyzické nebo právnické osoby) na základě objednávky členské obce, která byla centrem společných služeb jen předána ke zpracování. Primárně jde o to, že zde bude moci být v takovém případě škoda vymáhána po skutečném škůdci, tzn., zpravidla po externím dodavateli, který zakázku zpracoval, a to jako regresní nárok centra společných služeb vůči dodavateli. Centrum společných služeb je tak určitým způsobem vyjmuto z odpovědnosti za vzniklou škodu, neboť tu je povinen uhradit dodavatel, který služby poskytuje. Vzniklou škodu by byl externí dodavatel povinen uhradit v plné výši dle ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

V souvislosti s odpovědností za škodu je nutné upozornit na ustanovení § 2950 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jež stanovuje, že ten, kdo se hlásí jako příslušník určitého stavu nebo povolání k odbornému výkonu nebo jinak vystupuje jako odborník, je povinen nahradit škodu, způsobí-li ji neúplnou nebo nesprávnou informací nebo škodlivou radou danou za odměnu v záležitosti svého vědění nebo dovednosti.

K náhradě škody je osoba hlásící se jako příslušník určitého stavu nebo povolání k odbornému výkonu nebo jinak vystupující jako odborník povinna bez ohledu na zavinění. Toto však platí pouze za předpokladu, že je rada či informace poskytována úplatně; na bezúplatné poskytování informací a rad se výše uvedené ustanovení nevztahuje. Centrum společných služeb tedy nebude povinno při vymáhání náhrady škody po externím dodavateli prokazovat jeho zavinění, což celý proces vymáhání náhrady škody značně zjednoduší.

Pokud zaměstnanec centra společných služeb identifikuje potenciálně rizikové poskytnutí rady (služby), je nutno zvážit, zda si danou službu nebo její část nezajistit prostřednictvím externího dodavatele, čímž dojde zároveň k přenosu odpovědnosti za škodu na externího dodavatele.

V každém případě je s ohledem na výše uvedené nutné doporučit, aby centrum společných služeb před poskytnutím jakékoliv služby zvážilo, zda nebude vhodné sjednat k prováděným činnostem odpovídající pojištění odpovědnosti, a to v rozsahu pokrývajícím prováděné úkony (tzn. v rozsahu kryjícím možnost případného vzniku škody a povinnosti tuto škodu nahradit).

4.5 Praktické rady pro zřízení centra společných služeb

Ke správnému fungování centra společných služeb bude nyní uvedeno několik praktických poznatků vyplývajících zejména ze zkušeností již zaběhlých a fungujících center v území.

V první řadě je nutné poukázat na fakt, že by mělo být zvoleno vhodné sídlo centra společných služeb, kterým je taková obec v území, jenž vykazuje určitou spádovost a pro ostatní zúčastněné obce je obcí dopravně snadno dostupnou. Vhodnou volbou sídla by tak měl být zajištěn obdobný přístup k poskytovaným službám pro všechny zapojené obce. Nevhodné se pro centrum společných služeb jeví sídlo, které by geograficky směřovalo k okraji zájmového území a zvětšovalo by vzdálenost mezi centrem společných služeb a některými zapojenými obcemi (tj. určitá forma znevýhodnění některých obcí před obcemi jinými).

Dále je vzájemnou spoluprací nutné založit na důvěře zúčastněných obcí s tím, že ze strany odborného aparátu musí být zajištěna pravidelná komunikace s jednotlivými obcemi v zájmovém území. Zároveň, jak již bylo výše uvedeno, je nutné zajistit dostatečnou transparentnost hospodaření se svěřenými prostředky, což také posiluje důvěru v organizaci centra společných služeb a v odborný tým působící na úrovni zřízeného centra.

V rámci odborného týmu centra společných služeb je také třeba zajistit dostatečnou flexibilitu a operativnost, kdy základním východiskem musí být zásada, že žádný reálný požadavek na poskytnutí služby nesmí být v žádném případě odmítnut. Operativnost týmu tak musí být jak časová, tak prostorová, kdy členové týmu musí být připraveni v případě oprávněného požadavku vyrazit do terénu a dané obci poskytnout služby přímo na místě. Požadavek jednotlivých obcí je třeba také řešit v rámci rovného přístupu, kdy není představitelné, že některé obce budou privilegovány před obcemi jinými, a to ani v případě kolize zájmů.

Na straně centra společných služeb je zároveň třeba zajistit jednoznačné ocenění poskytovaných služeb, a to v kontextu reálných a pro členské obce výhodných cen. Platí se za provedené služby a ze strany obcí musí být dána ochota tuto skutečnost akceptovat, tedy plnit své závazky vůči centru společných služeb. Se získanými příjmy je poté vždy nakládáno tak, že jsou převedeny do hospodaření centra v následujícím roce a o poměrnou část snižují základní příspěvky vybírané na zajištění základního provozu. Pro opakované aktivity mohou být po základním zpracování podkladů zavedeny paušály směřující ke snížení ceny služeb a ke zvýšení efektivity při poskytování služeb.

Vhodné poté je zpravidla začít s omezenějším okruhem poskytovaných služeb (např. dotační management spojený se zajišťováním podpory v oblasti účetnictví) a následně až po ověření udržitelnosti záměru přibírat další činnosti a další zaměstnance odborně zaměřené na jiné oblasti požadovaných služeb. Důležitým stavebním kamenem je zároveň průběžné vzdělávání jednotlivých zaměstnanců a jejich přehled v daném odvětví.

4.6 Možnosti financování centra společných služeb

Ať bude centrum společných služeb realizováno jakýkoliv z výše nastíněných způsobů, je nutné vyřešit rovněž otázku financování služeb, jež budou poskytovány. V obecné rovině lze využít k financování hned několik institutů. V případě dobrovolných svazků obcí jsou jimi členské příspěvky (řádné či mimořádné) a úhrady za služby prováděné na základě svazkem předložených faktur. V případě centra společných služeb fungujícího v rámci organizační struktury většího města (obce) se poté jedná především o úhradu poskytovaných služeb na základě standardní fakturace spojené s realizací smlouvy o dílo nebo smlouvy příkazní.

Dobrovolný svazek obcí

Co se týče členských příspěvků, jejich výše je stanovena buď přímo ve stanovách svazku, nebo je jejich výše stanovována každoročně rozhodnutím zpravidla nejvyššího orgánu svazku. Stanovy mohou rovněž vázat výši členských příspěvků na způsob zapojení členské obce do činnosti svazku (tzn., v zásadě v závislosti na nákladech týkajících se poskytnutých služeb jednotlivým členům svazku). Na stejném principu může být rozhodnuto i o úhradě mimořádných členských příspěvků.

Nespornou výhodou této varianty financování poskytování služeb svazkem je skutečnost, že členské příspěvky jsou zcela osvobozeny od daně z příjmu, a mohou být tedy v plné výši využity k opětovnému financování činnosti svazku. Nevýhoda spočívá v tom, že členské příspěvky schvaluje zpravidla nejvyšší orgán svazku, který je složen ze zástupců „klientů“ svazku. Tito by mohli mít v určitých situacích zájem na snížení ceny za poskytované služby (členského příspěvku) a v konečném důsledku zablokovat zaplacení činnosti na následující rok. Tento postup se však i přesto jeví jako nejvhodnější v případě poskytování služeb členskými obcemi. Navíc je třeba dodat, že tento způsob poskytování služeb členskými obcemi nebude podléhat regulaci obsažené v zákoně o veřejných zakázkách.

V případě úhrady poskytnutých služeb na základě fakturace půjde o standardní podnikatelskou (výdělečnou) činnost. V zásadě se tedy k danému budou vztahovat veškerá práva a povinnosti, která vyplývají podnikatelům z platných právních předpisů. Dobrovolný svazek obcí však není primárně zakládán za účelem podnikatelské činnosti. Podnikatelskou činnost by tak měl vykonávat spíše jako činnost vedlejší, neboť je zakládán za účelem ochrany a prosazování společných zájmů svých členů. Jestliže bude poskytování služeb ze strany dobrovolného svazku obcí hrazeno na základě fakturace, bude docházet k standardnímu zdanění příjmů svazku a případně i k odvodům DPH. Co se týká této varianty,

jeví se býti vhodnou pro případy, kdy svazek obcí bude chtít poskytovat služby též nečlenským obcím a pokusí se tímto způsobem o využití přebytečných kapacit v souvislosti se zvýšením příjmů.

Zde je však třeba upozornit, že regulace zákona o veřejných zakázkách bude v případě překročení hranice pro zakázky malého rozsahu dopadat i na tento vztah, a to i přesto, že jde o zakázku zadávanou veřejným zadavatelem osobě veřejného práva, dobrovolnému svazku. Tento se totiž pohybuje standardně na relevantním trhu a komerčním způsobem nabízí své služby. Zároveň zde nejde uplatnit žádná zákonná výjimka, a to ani výjimka pro tzv. zadávání zakázek v režimu in-house.

K zajištění služeb ze strany svazku není nikterak vhodný institut dotace, jelikož zde vůbec nebudou naplněny základní znaky dotace. Dotací se totiž rozumí finanční prostředky poskytnuté z rozpočtu, v tomto případě z rozpočtu obce, určitému subjektu na stanovený účel. V daném případě by členská obec za poskytnuté finanční prostředky dostávala protiplnění v podobě poskytovaných služeb, a to v adekvátní hodnotě. Nejde tedy o dotaci, ale spíše o standardní závazkový vztah, kdy za plnění jedné ze smluvních stran je poskytováno protiplnění druhé ze smluvních stran. – Ze stejných důvodů není vhodným institutem k zajišťování financování svazku institut účelově vázaného daru, neboť z definičních znaků darování vyplývá, že se jedná o závazkový vztah, kdy jedna ze smluvních stran poskytuje plnění bezúplatně ve prospěch druhé ze smluvních stran.

Centrum společných služeb při větším městě (obci)

Zde si dle našeho názoru nelze představit žádný jiný právní vztah, než klasickou úhradu poskytnutých služeb na základě fakturace. Půjde tak o standardní závazkový vztah spojený s výkonem podnikatelské (výdělečné) činnosti. V zásadě se tedy k danému budou vztahovat veškerá práva a povinnosti, která vyplývají podnikatelům z platných právních předpisů. V tomto případě bude docházet ke klasickému zdanění příjmů a případně i k dalším zákonným odvodům, např. DPH.

Upozornit je nutné i zde na skutečnost, že v případě poskytování služeb při překročení limitu pro zakázky malého rozsahu musí být pamatováno na zákon o veřejných zakázkách, jelikož půjde o službu, která bude v zásadě na komerční bázi poskytována jedním subjektem (dodavatelem) subjektu druhému (veřejnému zadavateli). Lze však předpokládat, že finanční částky za poskytované služby nebudou natolik vysoké, aby přesáhly hranici 2.000.000 Kč.