

Informace

o přípravě návrhu právních předpisů za účelem zlepšení boje proti extremismu a sociálnímu vyloučení

Předmětem připravovaného materiálu Ústeckého kraje je návrh právních předpisů (dále jen „balíček legislativních opatření“), směřující ke zlepšení podmínek boje proti extremismu a sociálnímu vyloučení v rámci zákonodárné iniciativy ve smyslu Čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky.

Návrh právních předpisů navazuje na závěry mezinárodní bezpečnostní konference pořádané Ústeckým krajem dne 1. října 2009 v Jirkově. Tato konference, definovala některé zcela zásadní oblasti, ve kterých je třeba vyhodnotit platnou právní úpravu a navrhnout nezbytné legislativní kroky v uceleném „balíčku“. Jde o oblasti, které podle názoru většiny účastníků konference nebyly v době konání konference uspokojivě řešeny, na centrální úrovni o jejich řešení nebyl projevován dostatečně vážný zájem, což v důsledku zhoršovalo celkovou sociální a bezpečnostní situaci v některých regionech a způsobovalo v nich napětí a růst vlivu extremistů.

Podkladem pro zpracování balíčku legislativních opatření je analýza současné aplikační praxe v ČR a její společenské dopady, zhodnocení platného právního stavu v právním řádu České republiky, které zahrnuje lustrum veškerých právních předpisů, kde je třeba úpravu provádět, popř. návrh zpracování nových právních předpisů, které musí obsahovat komplexní řešení veškeré právní úpravy, která je navrhovanou změnou dotčena. Při zpracování balíčku legislativních opatření jsou využity i vlastní poznatky a srovnání s obdobnou zahraniční právní úpravou.

Návrh balíčku legislativních opatření podle závěrů této konference obsahuje:

- a) zákonnou úpravu sociálního bydlení, zejména definici sociálního bydlení, stanovení práv a povinností uživatele a poskytovatele sociálního bydlení a zavedení práv a povinností obcí v oblasti sociálního bydlení,
- b) novelizaci zákonné úpravy provozování hazardních her a sázek zakotvující účinnou možnost obcí regulovat počet a umístění heren a loterijských terminálů všech typů na svém území,
- c) novelizaci zákonné úpravy veřejné služby, zakotvení povinnosti příjemce sociálních dávek odpracovat si veřejnou službu a povinnosti obcí vytvářet podmínky pro uplatnění příjemce sociálních dávek v rámci veřejné služby a návrh zákonné úpravy možnosti občanů odpracovat si dluhy vůči obcím a veřejným institucím,
- d) novelizaci zákonné úpravy postupu proti narušování veřejného pořádku či rušení nočního klidu, trestání opakovaných drobných výtržností jako trestného činu.

K písm. a) – zákonná úprava sociálního bydlení, zejména definici sociálního bydlení, stanovení práv a povinností uživatele a poskytovatele sociálního bydlení a zavedení práv a povinností obcí v oblasti sociálního bydlení.

Bydlení je jednou ze základních lidských potřeb, která by měla být uspokojována na úrovni odpovídající obecné životní úrovni obyvatel příslušného státu. V souladu s vládou schválenou *Koncepcí státní bytové politiky* se v podmínkách tržního hospodářství

odpovědnost za pořízení vlastního bydlení přenáší na občana. Role státu v oblasti bydlení tak v zásadě nespočívá v přímém plošném poskytování bydlení, ale ve vytváření takových podmínek, kdy si lidé buď sami, nebo **s určitou pomocí státu**, zajistí odpovídající bydlení. Stát a obce musí vytvářet podmínky pro usnadnění přístupu k bydlení příjmově slabším a sociálně i společensky potřebným vrstvám obyvatel.

Jakkoli je jedním ze zásadních principů sociální politiky státu aktivizace jejich adresátů a jejich motivace k co nejsamostatnějšímu řešení vlastní situace, **v nejzásadnější otázce (jakou zajištění přiměřeného trvalého bydlení beze sporu je) je nezbytné u nejohroženější skupiny občanů České republiky (osob v hmotné nouzi) přistoupit k precizaci nefinanční podpory ze strany veřejné moci na úseku bydlení**, když pouze tímto způsobem lze zabránit ještě výraznějšímu propadu těchto osob na sociální dno.

Panuje shoda v tom, že v právním řádu České republiky dosud absentuje zákon, který by přesně definoval pojem „**sociální bydlení**“, vymezil jeho cílovou skupinu a definoval vzájemný podíl státu a obcí na odpovědnosti veřejné moci při zajištění práva na důstojné životní podmínky pro své občany, včetně práva na přiměřené bydlení. Současná právní úprava je roztržštěná a právní předpisy upravují pouze jednotlivé aspekty, jež lze obsahově subsumovat pod pojem sociálního bydlení. Patří sem kupříkladu povinnost obce vytvářet podmínky pro uspokojování sociálních potřeb svých občanů, včetně potřeb bytových, nárok na poskytování sociálního poradenství, nárok na sociální peněžní dávky účelově vázané na bydlení (příspěvek na bydlení, doplatek na bydlení), účelově vázané finanční dotace na bydlení či zvýšená právní ochrana nájemního bydlení.

Přestože je koncept tzv. sociálního bydlení v České republice v posledních dvou desetiletích odbornou veřejností hojně diskutován, nedošlo doposud k dosažení konsensu ohledně komplexního právního zakotvení tohoto institutu. Právní pojem „sociální bydlení“ byl doposud výslovně využit pouze zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který s účinností k 1.1.2008 novelizoval zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty a zavedl legální pojem „staveb pro sociální bydlení“ pro účely výpočtu příslušné sazby daně z přidané hodnoty. Tzv. sociální bydlení bylo ovšem v tomto daňovém kontextu definováno pouze skrze maximální podlahovou plochu příslušného bytu/domu/stavby, definice tedy nijak nepracuje s aspekty nájemců (resp. osob obývajících toto bydlení) v ohledu sociálním či ekonomickém. Došlo tak k použití pojmu „sociální bydlení“ pro zcela jiný účel, než jak je předestřen v předcházející části textu, navíc nikoli právě šťastným způsobem. **Definice sociálního bydlení jako bydlení v bytě či domě, jehož obytná plocha nepřesahuje 120 metrů čtverečných, je nepochybně v rozporu se sociálně-politickým konceptem sociálního bydlení jako bydlení pro ekonomicky nejslabší vrstvy společnosti, jež pro jeho získání a udržení potřebují podporu ze strany subjektů veřejné moci. Po dobu účinnosti definice sociálního bydlení obsažené v zákoně č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, relevantní pro součást daňového práva, se jeví jako vhodnější nevyužívat výslovně pojem sociálního bydlení v jiném zákonném předpise (a definovat jej pro změnu jinak pro účely tohoto jiného zákona), ale stanovit materii i bez výslovného užití tohoto pojmu obsahově, tedy v zájmu zajištění přístupu vymezených skupin občanů k přiměřenému bydlení za cílené podpory ze strany veřejné správy (státu a/nebo samosprávy).**

Za současného právního stavu není podpora ze strany obcí při zajištění a udržení přiměřeného bydlení výslovně upravena. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ukládá v ustanovení § 35 odst. 2 obcím v samostatné působnosti povinnost pečovat ve svém územním obvodu v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, přičemž příkladný výčet těchto potřeb uvádí na prvním místě potřebu bydlení. Z citovaného ustanovení, které není doprovázeno konkrétnějším výčtem povinností obce na úseku bydlení, nelze ani ústavněprávní optikou dovodit povinnost obce v samostatné působnosti zajistit bydlení všem svým občanům, byť by se jednalo o osoby sociálně a ekonomicky slabé.

Z daného ustanovení lze ovšem samozřejmě jednoznačně dovodit, že pokud obec tuto možnost má (kupříkladu proto, že disponuje vlastním bytovým fondem, který pronajímá svým občanům), je povinna při uspokojování jejich potřeby bydlení bezvýjimečně postupovat nediskriminačním způsobem, věnovat tedy péči o všechny skupiny svých občanů rovnocennou pozornost. Zásadní problém nastává v případě obcí, které nedisponují byty disponibilními k pronájmu osobám v ekonomické nouzi. V této souvislosti je nutno připomenout, že proces privatizace bytového fondu po jeho převodu z vlastnictví státu do vlastnictví obcí zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí nebyl doprovázen stanovením určité limitní hranice počtu bytů, které by byly obce povinny si ponechat ve svém vlastnictví pro účely potřeby bydlení svých občanů ve stavu sociální potřeby. Situace, kdy v mnoha obcích existují rodiny reálně ohrožené bezdomovectvím, aniž by jim byla obec schopna nabídnout základní, lidsky důstojné a zdravotně přiměřené bydlení, se jeví být ve světle mezinárodněprávních závazků státu jako neudržitelná a vyžadující zákonné řešení. Garance přiměřeného bydlení by měla být ovšem sdílena spolu s obcemi státem, protože by konkrétnější povinnosti měly být směřovány do přenesené působnosti obcí, nikoli do oblastí působnosti samostatné. Využity by měly být zároveň již zavedené a fungující instrumenty finanční podpory (příspěvek na bydlení jako dávka státní sociální podpory ve smyslu zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře a doplatek na bydlení jako dávka pomoci v hmotné nouzi ve smyslu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, jako dávky účelově určené na bydlení a odvislé od příjmové situace žadatelů o dávky), za současného zdokonalení jejich účelného vynaložení přesně na ty účely, pro které jsou příjemcům ze státního rozpočtu poskytovány (institut zvláštního příjemce a zákonná možnost zasílat dávku přímo pronajímateli bytu či poskytovateli služeb spojených s užíváním bytu namísto posílání příjemci dávky nejsou v praxi doposud dostatečně využívány, ačkoli jsou významným preventivním nástrojem vzniku a nárůstu dluhů na straně nájemců).

Jak vyplývá z poznatků a srovnání s obdobnou zahraniční právní úpravou v jednotlivých zemích Evropské unie, existují rozdíly ve vymezení cílové skupiny podpůrných opatření v oblasti zvýšené podpory při zajišťování a udržení přiměřeného bydlení (vymezeny věcně, příjmově apod.). Při zohlednění aktuálního kontextu ekonomické situace České republiky, která přistupuje ve většině oblastí veřejného zájmu k nutným rozpočtovým úsporám, se jeví v této fázi jako přijatelné řešení vymezit skupinu adresátů osobami sociálně a ekonomicky nejslabšími, tedy osobami v hmotné nouzi ve smyslu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

Pro tuto skupinu ekonomicky nejslabších osob, které jsou nejvíce ohroženy sociálním vyloučením, se jeví jako nezbytné zakotvit výslovnou povinnost obcí v přenesené působnosti poskytovat několik forem nefinanční podpory na úseku bydlení, a to včetně přímého poskytování anebo zprostředkování bydlení na základě nájemní smlouvy k bytu či nemovitosti určené k trvalému bydlení. Takováto konstrukce skýtá prostor pro to, aby i ty obce, které nebudou mít vlastní byty/nemovitosti využitelné tímto způsobem, zprostředkovaly uzavření nájemní smlouvy s jiným poskytovatelem (fyzickou či právnickou osobou) tohoto svou povahou sociálního bydlení na území obce.

K písm. b) – novelizaci zákonné úpravy provozování hazardních her a sázek zakotvující účinnou možnost obcí regulovat počet a umístění heren a loteriálních terminálů všech typů na svém území.

V úvodu je třeba uvést, že připravovaný návrh je co do obsahu komplexní novelou nejenom zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále je „zákon o loteriích“), ale především novelizuje i stěžejních související zákony, které mají rovněž výrazný regulativní charakter ve vztahu k povolování, resp. provozování loterií nebo jiných podobných her. Jedná se o zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve

znění pozdějších předpisů, a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Objem prostředků „investovaných“ do tohoto odvětví podnikání neustále stoupá, stejně, jako je tomu u zisků stále početnější skupiny provozovatelů loterií nebo jiných podobných her, jsou vyvíjeny a do provozu uváděny stále nové typy herních zařízení. Zisky subjektů, které povolují provozování hazardních her sice, z dlouhodobého hlediska, též stoupají, avšak jedná se pouze o zlomky zisků provozovatelů hazardních her. Tyto příjmy státního či obecního rozpočtu pak vůbec nepostačují na pokrytí nákladů spojených s eliminací doprovodných negativních sociálně-patologických jevů, které život naší společnosti výrazně zatěžují. Hazardní hráčství s sebou přináší zvýšenou majetkovou i násilnou trestnou činnost, vede k sociálnímu strádání rodin, rozvodům i k sebevraždám. Rovněž osoby mladší 18 let se do této činnosti stále více zapojují.

Nezpochybnitelným faktem však zůstává, že i přes všechny předchozí snahy o novelizaci zákona o loteriích, trpí zákon o loteriích řadou věcných i právních nedostatků. Zákon o loteriích ve svém dosavadním znění:

- vůbec nereflektuje technický vývoj zařízení v dané oblasti,
- velice vágně stanoví podmínky (zejména bezúhonnost) u žadatelů o povolení k provozování loterií nebo jiných podobných her,
- nestanovuje jednoduchá pravidla a způsob využití výtěžku z tohoto druhu podnikání,
- zapleveluje právní řád zbytečnými právními instituty (viz např. „náklady státního dozoru“),
- neupravuje v současné době odpovídající výši jistoty, kterou je povinen složit žadatel o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry k zajištění pohledávek státu, obcí a výplat výher sázejícím,
- nevytváří optimální právní prostředí pro povolování loterií nebo podobných her, které svojí technickou podstatou „předběhly“ a v budoucnu nepochybně ještě „předběhnou“ právní rámec zákona o loteriích,
- zároveň stávající zákon vůbec neupravuje mechanismus preventivního vyloučení z tohoto druhu podnikání subjektů, které škodí zájmům České republiky a obcím,
- neupravuje takové postavení obcí ve správním řízení o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné obdobné hry, které by jim umožnilo efektivní možnost regulace tohoto podnikání ještě před jeho započatím,
- nesvěřuje obcím, jakožto subjektům, které v konečném důsledku nesou největší díl odpovědnosti za všechna negativa spojená s předmětným podnikáním, účinný právní nástroj, který může radikálně omezit, ale i vyloučit provozování loterií nebo jiných podobných her na, resp. z jejich území,
- benevolentně umožňuje Ministerstvu financí a některým provozovatelům obcházet zákon o loteriích díky ustanovení § 50 odst. 3 cit. zákona; této skutečnosti je ze strany obcí nutno zabránit, a to i za cenu atypické právní úpravy.

Zákon o správních poplatcích stanoví procentuální výši správního poplatku na 10 %, resp. horní hranici téhož správního poplatku, který se vybírá za vydání povolení jednotlivých typů loterií nebo sázkových her podle § 2 zákona o loteriích. Tím dochází předem zbytečně a neodůvodněně ke snížení finančních prostředků plynoucích do rozpočtu státu, resp. obcí, a to přesto, že se jedná o jeden z nejvýnosnějších oborů podnikání v České republice. Tento nedostatek zákona je třeba radikálně odstranit.

Zákon o místních poplatcích stanoví horní hranici sazby místního poplatku za každý VHP nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí na 5000 Kč za tři měsíce. Tím rovněž dochází k umělému omezování příjmů obcí, zvláště s přihlédnutím k výše zmíněnému problematickému ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Proto i tuto překážku účinnější ekonomické regulace loterií nebo jiných podobných her je nutno odstranit.

Ve všech evropských zemích a většině vyspělých zemí světa jsou hazardní hry podstatně více regulovány než v České republice. Principy organizace hazardních her v zahraničí vycházejí z potlačování konkurence, která ze své podstaty zvyšuje nabídku a podněcuje ke spotřebě. Ve většině států existuje pouze jediný provozovatel, monopol současně omezuje nabídku, usnadňuje kontrolu a umožňuje aktivní ochranu hráčů před závislostí. Ve světě proto neexistuje případ totálně neregulovaného a konkurenčního trhu hazardních her, s výjimkou několika tzv. herních rájů, které jsou ale pod přímým státním dozorem. Vlády většiny zemí totiž nejsou ochotny akceptovat sociální důsledky provozování hazardních her.

K odstranění výše popsaných nedostatků právní úpravy v České republice na úseku loterií a jiných podobných her a zákonů souvisejících, je proto nezbytně nutné odstranit nejzásadnější popsané nedostatky, které vedou k neustálému nárůstu hazardních her a k neúměrnému zvýhodňování většiny jejich provozovatelů. Cíle se má dosáhnout zpřísněním a omezením povolení současných i budoucích nových her a umožnit obcím, aby mohly toto zvláštní podnikání na svém území regulovat.

Připravovaný návrh novely zákona o loteriích a souvisejících právních předpisů proto přináší tyto zásadní změny:

- **nově se definuje pojem loterie, sázkové hry a jiné podobné hry v § 2 písm. j),** a to takovým způsobem, že stávající i budoucí hazardní hry bude možno podřadit pod toto ustanovení; **zároveň se stanoví zásadně přísnější režim jejich povolování a provozování,** a to i z důvodu ochrany oprávněných zájmů České republiky a obcí; tím se eliminuje současná snaha některých provozovatelů hazardních her obcházet režim zákona o loteriích pomocí ustanovení § 50 odst. 3,
- **pro všechny žadatele o povolení k provozování loterie a jiné podobné hry se zpřísňují podmínky bezúhonnosti a způsob jejího prokazování;** smyslem této úpravy je kvalitnější nastavení vstupních předpokladů osob, které podnikají v tomto odvětví, jakož i zjednodušení administrativních kroků spojených s prokazováním bezúhonnosti,
- **ruší se odvod na státní dozor,** který hradí provozovatel; odvod je vypočítáván stejně jako správní poplatek, má také daňový charakter a jeho výběr odděleně od správního poplatku je zbytečně administrativně náročný; zvýšením správního poplatku se odstraní duplicita výběru stejné daně stejnému příjemci, t.j. státu,
- **zpřísňují se ekonomické podmínky provozování loterií a jiných podobných her** navýšením povinně skládaných jistot, sjednocením výše odváděných plateb na veřejně prospěšný účel, zamezuje se daňovým únikům spojeným s vybíráním různých poplatků a dalších plateb od sázejících, které právní řád České republiky nezná, zvyšují se správní poplatky a zrušuje se limitace horní hranice správních a místních poplatků,
- **výrazně se posiluje role obce v řízení o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry,** neboť obec se stává účastníkem řízení ve smyslu správního řádu, čímž může od prvo počátku zásadně omezit na svém území činnosti, které jí přinášejí řadu přímých i doprovodných negativních jevů,
- **zásadně se mění postavení samosprávy obce v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek,** kdy vedle toho, že obce budou nadále oprávněny vymezit místo a čas provozování všech typů loterií a jiných podobných her, resp. zakázat jejich provozování na vybraných místech a ve stanovených časech, budou oprávněny zakázat provozování těchto aktivit na území obce **úplně;** tím se obcím dává do ruky právní nástroj, který doposud neměly a který jim pomůže odstranit problémové jevy vzniklé m.j. i v souvislosti s aplikací již tolikrát zmiňovaného ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích,
- **stanoví se jednoznačně místa, kde je všechny loterie a jiné podobné hry ve smyslu zákona o loteriích zakázáno provozovat,**
- **omezuje se platnost povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 2 písm. j), jakož i doba platnosti kontroverzních povolení Ministerstva financí vydaných podle § 50 odst. 3 stávajícího zákona o loteriích.**

K písm. c) – novelizaci zákonné úpravy veřejné služby, zakotvení povinnosti příjemce sociálních dávek odpracovat si veřejnou službu a povinnosti obcí vytvářet podmínky pro uplatnění příjemce sociálních dávek v rámci veřejné služby a návrh zákonné úpravy možnosti občanů odpracovat si dluhy vůči obcím a veřejným institucím.

I. Rozšíření okruhu subjektů, v jejichž prospěch je možné vykonávat veřejnou službu, a precizace výkonu státní správy na tomto úseku

Základním cílem navrhované úpravy je, aby veřejná služba byla jako institut dostupná co nejširšímu okruhu zájemců o ni, a aby postavení poskytovatelů veřejné služby i vykonavatelů veřejné služby bylo transparentní. Vzhledem k aktuálnímu společenskému a ekonomickému vývoji v České republice (nezbytnost úspor veřejných rozpočtů kombinovaná s nárůstem počtu osob v ekonomické nouzi a sociálním vyloučení) se jeví jako naprosto nezbytné usilovat o co nejvyšší a v praxi efektivně fungující právní úpravu integračních nástrojů pomoci v hmotné nouzi, jejichž prostřednictvím je dosahováno stavu, kdy příjemce dávky pomoci v hmotné nouzi není pouze pasivním objektem podpůrné politiky, ale aktivně se zapojuje pro udržení běžných pracovních návyků a vrací tak současně minimálně část ekonomické hodnoty zpět do veřejných rozpočtů.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje od 1. 1. 2009 využít v případě **osob v hmotné nouzi** nový institut tzv. „**veřejné služby**“. Veřejná služba doplňuje vedle veřejně prospěšných prací, krátkodobého zaměstnání (oba instituty právně zakotveny zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) a dobrovolnické služby (ve smyslu zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě) paletu integračních a sociálně aktivizačních instrumentů, jejichž hlavním smyslem je zachování pracovních návyků a dovedností u osob dlouhodobě setrvávajících ve stavu hmotné nouze.

Tyto osoby mohou již za stávajícího legislativního stavu na základě písemné smlouvy, uzavřené mezi obcí a osobou v hmotné nouzi, tzv. veřejnou službou zabezpečovat pomoc obcím v záležitostech, které jsou konány ve prospěch obce a jejích občanů. Jde zejména o zlepšování životního prostředí v obci, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, či pomoc v oblasti kulturního rozvoje a sociální péče. Jeví se jako v nepochybném zájmu obcí, aby u těch osob, které nevyužijí (popřípadě nemají možnost využít) některou z ostatních stávajících možností zachovávaných pracovních dovedností (veřejněprospěšné práce, krátkodobé zaměstnání či dobrovolnickou službu), umožnily osobám v hmotné nouzi podílet se na činnostech, které přinesou užitek obci i osobám dlouhodobě setrvávajícím ve stavu hmotné nouze.

Institut veřejné služby je platformou oboustranně prospěšného vztahu, kdy na straně obce dochází kromě plnění povinnosti umožňovat a podporovat sociální integraci svých znevýhodněných občanů k získání ekonomické úspory (finanční prostředky, jež by musely být jinak vynaloženy na zajištění daných činností).

Osoby v hmotné nouzi navíc mohou výkonem veřejné služby pozitivně ovlivnit výši svého příspěvku na živobytí.

Stručný pohled do relevantních oblastí zahraničních právních úprav demonstruje, že zákonná konstrukce obdobná institutu veřejné služby dle českého zákona o pomoci v hmotné nouzi je široce užívaným institutem práva sociálního zabezpečení, přičemž okruh příjemců veřejné služby (subjektů, v jejichž prospěch je vykonávána) odpovídá návrhem vymezenému širšímu pojetí.

Veřejná služba je efektivním nástrojem a prospěšnou součástí veřejné sociální a integrační politiky. Aby však její využití mohlo být ještě všestrannější a efektivnější, je třeba upravit legislativně následující okruhy:

- **odstranění nejasností, se kterými subjekty lze uzavírat smlouvu o veřejné službě, spojené s výslovným rozšířením množiny těchto subjektů; přestože lze již za**

stávající díkce zákona o pomoci v hmotné nouzi dovodit, že obec může veřejnou službu organizovat nejen sama, ale může ji delegovat i na jiné subjekty (například na obecní příspěvkové organizace, soukromé či neziskové organizace), za podmínky, že se jedná o záležitosti v zájmu obce, jeví se jako vhodné a pro uživatelské uchopení zákona obecními samosprávami jako vstřícnější to zakotvit výslovně,

- zároveň se jeví jako žádoucí stávající okruh subjektů rozšířit i o subjekty státního sektoru, jimž by mohla být skrze veřejnou službu poskytována pomoc v záležitostech veřejného zájmu; není důvod, aby existoval co do okruhu příjemců výkonu veřejné služby rozdíl oproti institutu veřejně prospěšných prací, jimiž se dle ustanovení § 112 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti rozumí „časově omezené pracovní příležitosti spočívající zejména v údržbě veřejných prostranství, úklidu a údržbě veřejných budov a komunikací nebo jiných obdobných činnostech **ve prospěch obcí nebo v e prospěch státních nebo jiných obecně prospěšných institucí**“; takové řešení zvýší šance aktivních příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi, že naleznou možnost veřejnou službu vykonávat, zároveň uleví obcím, které nejsou z nejrůznějších důvodů ve stavu veřejnou službu organizovat, od tlaku, aby tak v nejbližší době učinily.

Smyslem rozšíření okruhu adresátů veřejné služby je vytvoření co nejpestřejší nabídky veřejné služby tak, aby lidé v hmotné nouzi měli dostatečné možnosti k výběru možných činností. Ze stejného důvodu se navrhuje vytvořit legislativní předpoklad pro to, aby bylo možné obdobně poskytovat také pomoc státu a jiným veřejnoprávním korporacím nebo v jejich zájmu. Jestliže obec zabezpečuje sama úkoly týkající se veřejné služby, obsažené v § 62b zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), potom je nezbytné postupovat podle § 102 odst. 3, event. podle § 99 odst. 2, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Pokud obec nezabezpečuje veřejnou službu sama, může úkoly obsažené v § 62b zákona přenést na příspěvkové organizace obce, popřípadě na jiné organizace. V případě příspěvkové organizace obce lze úkoly obsažené v § 62b zákona o pomoci v hmotné nouzi přenést a zabezpečit formou schválení nebo změnou její zřizovací listiny [§ 84 odst. 2 písm. d) zákona o obcích]. Tímto způsobem může postupovat zastupitelstvo obce. V případě jiných organizací, které by mohly zabezpečovat pro obec veřejnou službu, mohou být úkoly uložené obci v samostatné působnosti delegovány na tuto organizaci smluvní formou, k čemuž dosud zákon žádnou orientaci neposkytuje, bylo by proto namístě do zákona doplnit odkaz, že tato možnost skutečně existuje a že se zde postupuje při plnění úkolů v samostatné působnosti. Uzavírání takovýchto smluv spadá do kompetence rady obce.

Upravení podrobností o evidenci osob v hmotné nouzi:

Evidenci osob v hmotné nouzi vykonávajících veřejnou službu na území obce vede pověřený pracovník obecního úřadu. Způsob evidence není zákonem předepsán. Vzhledem k tomu, že se jedná o poměrně citlivé osobní údaje a ostatně i proto, aby bylo možné si odpracovanou veřejnou službu nárokovat celorepublikově, by evidence měla obsahovat informace obsažené ve smlouvě o výkonu veřejné služby a dále informaci o datu zahájení a ukončení veřejné služby.

Výslovné zakotvení nárokovosti dotace poskytnuté obcím ze strany MPSV na pojistné kryjící odpovědnost za škodu na majetku nebo na zdraví, kterou osoba vykonávající veřejnou službu způsobí nebo jí bude způsobena: Stávající ustanovení § 18a odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi předvídá, že ministerstvo dotaci na (obligatorní) pojistné poskytnout pouze může, což může být pro obce demotivujícím faktorem při jejich rozhodování, zda veřejnou službu na svém území organizovat či nikoli. Veřejná služba je institutem státní politiky pomoci v hmotné nouzi, obec ji pouze realizuje. Dotace, které stát vyplácí na pojištění osob vykonávajících veřejnou službu, by měly být v každém případě nárokové. Není vzhledem k upravované materii představitelné, proč by v některých případech obci dotace být poskytnuta měla a v jiných případech nikoli. Nutno zde dodat, že obavy obcí z nedostatečné

finanční pomoci státu při zavádění veřejné služby jsou velmi často zmiňovanou překážkou rozvoje tohoto institutu. Potvrdil to i výzkum „Vyhodnocení aplikace veřejné služby“ uspořádaný v dubnu 2010 Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Jako podstatná pro praktický rozvoj veřejné služby se rovněž jeví precizace zákonem formulovaných povinností obcí/obecních úřadů, a to jak v samostatné, tak přenesené působnosti, a to především **pokud jde o informování veřejnosti a o stanovení pravidel výkonu veřejné služby**. V praxi například vzbuzuje pochybnosti otázka, zda je možné, aby občan vykonával veřejnou službu pro jinou obec, než ve které je hlášen k trvalému pobytu. Takové řešení není příliš často používáno a nejsou s ním zatím vyhodnotitelné zkušenosti. I proto by bylo vhodné zdůraznit propagační a informační roli obecního úřadu, která je klíčová pro lepší pochopení výhodnosti institutu veřejné služby.

II. Zákonné zakotvení podmínek tzv. nefinančního vyrovnání dluhů osob v hmotné nouzi vůči veřejným rozpočtům

V zájmu sociálního začleňování osob v hmotné nouzi a tím i postupného umenšení nároků kladených na veřejné rozpočty pro podporu osob na sociálním a ekonomickém dně, se jeví jako nutné výslovně zakotvit pravidlo, dle kterého by měla dostat u těchto osob přednost nefinanční náhrada dluhů za podmínky, že jako protiplnění odvedou tito dlužníci aktivitu v rámci veřejné služby.

Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajících ze zákonem vymezené působnosti. Obec je rovněž povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv. Od vymáhání škody lze upustit pouze v odůvodněných případech tehdy, pokud o tom v souladu se zákonem o obcích rozhodně zastupitelstvo obce. Za odůvodněné případy lze považovat situaci, kdy jsou pohledávky obce zjevně nedobytné, nebo případy, kdy by náklady spojené s vymáháním škody převýšily předpokládaný krátkodobý efekt. Za určité situace pak takovými důvody mohou být i aspekty sociální, kdy uplatněná škoda by významně zatížila osoby, které se na jejím vzniku nepodílely, tedy zejména rodinné příslušníky, které by vystavila nebezpečí stavu nouze. Tento aspekt je jen těžko odůvodnitelný v případě úmyslně způsobené škody a škody značného rozsahu.

Aby mělo odpracovávání dluhů smysl, muselo by se pojmově jednat o dluhy včas vymáhané (občan nemůže být nucen odpracovávat dvojnásobek jen proto, že nebyl obcí včas upomínán, nebo dluh začal být vymáhán až na samé časové hranici promlčecí doby) a i možnost odpracovat dluh by měla být zveřejněna včas. Komplex povinností obce na úseku jejího hospodaření s majetkem uzavírá zákonem výslovně stanovená povinnost obce sledovat, aby dlužníci řádně plnili své závazky a aby nedošlo k promlčení či zániku z nich vyplývajících práv. Obec a její zaměstnanci musí vést a evidovat veškeré závazky osob i státu vůči obci.

V případě osob v hmotné nouzi je pravděpodobnost vymožení příslušných pohledávek v praxi velmi nízká, navíc – máme-li na zřeteli významnou roli obcí jako garantů veřejného zájmu péče o vlastní občany – koliduje se zájmem umožnit osobám v hmotné nouzi stabilizovat a zlepšit svou sociální a ekonomickou situaci a ze stavu hmotné nouze se udržitelným způsobem vymanit. Lze nepochybně uzavřít, že v některých případech bude pro obec na straně věřitelské ze strategického hlediska výhodnější ustoupit od vymáhání konkrétní peněžitě pohledávky, obzvláště pokud takové částečné či plné „odpuštění“ dluhu bude kompenzováno určitou protihodnotou nepeněžitě povahy. Primárně je nutné zvážit, zda nelze pro uvažované účely využít již některou ze stávajících legislativně zakotvených možností, kupříkladu institut veřejné služby ve smyslu zákona o pomoci v hmotné nouzi. Výslovným propojením možnosti prominout zcela či částečně dluh osoby v hmotné nouzi,

který má vůči rozpočtu obce, s výkonem veřejné služby dojde v případě pohledávek obcí soukromoprávní povahy k doplnění možnosti vázat prominutí pohledávky na vykonání veřejné služby.

K písm. d) – novelizaci zákonné úpravy postupu proti narušování veřejného pořádku či rušení nočního klidu, trestání opakovaných drobných výtržností jako trestného činu.

Základním cílem celé navrhované úpravy je, aby stát dokázal efektivněji reagovat na opakovanou drobnou kriminalitu, která v součtu podstatným způsobem poškozuje zákonem chráněné zájmy a není přitom řešitelná jako pokračování v trestném činu dle platné právní úpravy.

Jedním z problémů, který podstatným způsobem přizívuje extremistické nálady v některých regionech, je neschopnost státu efektivně zakročovat proti obyvatelům, kteří opakovaně obtěžují své spoluobčany neustálým pácháním drobných přestupků, drobnými výtržnostmi, krádežemi, násilnostmi, narušováním nočního klidu, atd.

Velká část těchto přestupků podle současné právní úpravy nezíská nikdy charakter trestných činů, protože zde často není doloženo současné splnění všech zákonných znaků pokračování v trestném činu ve smyslu § 116 trestního zákoníku, jako je jednotný záměr, spojení stejným nebo podobným způsobem provedení, blízká souvislost časová a souvislost v předmětu útoku. Postih opakovaného páchání přestupků tak není spojen s žádnou podstatnou sankcí pro přestupce, přestupky často zůstávají neprojednány (mj. i proto, že se je nepodaří projednat v zákonné lhůtě 1 roku), sankce za ně není odstrašující, případně tato sankce není následně úspěšně exekuvována. Problémem je též dosavadní absence celostátní databáze alespoň některých přestupků.

Při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek potrestán v disciplinárním řízení (§ 12 odst. 1 zákona o přestupcích). Za více přestupků téhož pachatele projednávaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Zákaz činnosti lze uložit, jestliže ho lze uložit za některý z těchto přestupků (§ 12 odst. 2 zákona o přestupcích). V tomto rámci je možné se pohybovat při trestání přestupků podle zákona o přestupcích. Recidivu je možné zohlednit pouze při určení druhu sankce a její výměry. **Taková úprava se nejeví jako dostatečná.**

Vhodnou možností jak tuto situaci řešit, je upravit opakované páchání stejného přestupku jako trestný čin. Takový postup umožňoval už zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, kdy např. u trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky bylo v ustanovení § 201 odst. 2 písm. b) stanoveno, že pachatel bude potrestán, byl-li za obdobný čin spáchaný pod vlivem návykové látky v posledních dvou letech postižen. Přičemž postižením se rozumí i pravomocné uložení sankce ve formě blokové pokuty za přestupek podle § 30 odst. 1 písm. g), h), ch) zákona o přestupcích. Lze konstatovat, že zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, v některých případech zohledňoval a postihoval opakované spáchání určitého okruhu přestupků. **Dikce nového trestního zákoníku se tomuto původnímu pojetí vzdálila, podle poznatků z řady obcí i od policie to však bezpečnostní situaci v problémových lokalitách neprospělo.**

Popsaným způsobem by bylo možno spravedlivěji potrestat pachatele pomocí sankcí, které poskytuje trestní zákoník. Sankce trestního zákoníku totiž mají výrazně vyšší odrazující

účinek. Z výše popsaného je zřejmé, že je žádoucí přijmout takové legislativní změny, aby bylo možné vybrané přestupky evidovat a efektivně trestat.

Při zpracování balíčku legislativních opatření jsou zohledněny informace o veškerých podstatných skutečnostech, které by mohly ovlivnit projednání a schválení balíčku legislativních opatření v Parlamentu ČR např.:

- a) v rámci legislativních prací Vlády ČR je připravovaná změna právního předpisu začleněného v balíčku legislativních opatření, a materiál by tedy měl poukázat na to, jak se tato změna týká záměru Ústeckého kraje,
- b) v rámci legislativního procesu je Parlamentem ČR projednávána změna právního předpisu začleněného v balíčku legislativních opatření, popř. jak se tato změna týká záměru Ústeckého kraje,
proto se u každého jednotlivého tématu průběžně hodnotí a zapracovává aktuálně probíhající legislativní proces na úrovni Parlamentu ČR a Vlády ČR se vztahem k této úpravě.

Návrh úprav platných právních předpisů je ve shodě se zadaným požadavkem a bude naformulován v konkrétní formě paragrafovaného znění tak, aby mohl být přímo předložen k projednání zákonodárným orgánům ČR v rámci legislativní iniciativy Ústeckého kraje.

Po projednání materiálu s resorty může zpracovaný materiál posloužit jako stěžejní východisko pro zásadní legislativní kroky, které mohou výrazným způsobem zlepšit současnou situaci v oblastech, jejíž řešení nahrává extremistům a zhoršuje perspektivu klidného života budoucích generací.

Kontakt pro případné dotazy:
JUDr. Karel Láník
Tel.: 475 567 692
lanik.k@kr-ustecky.cz