

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

OBECNÁ ČÁST

A. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace - malá RIA

I. Důvody předložení

I.1 Usnesení vlády týkající se boje s korupcí

Usnesením vlády České republiky ze dne 5. ledna 2011, č. 1, byla schválena *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* (dále jako „*Strategie*“)¹. *Strategie* identifikovala celou řadu problémů souvisejících s nakládáním s veřejnými prostředky zejména z hlediska potencionálního korupčního jednání a z hlediska zneužívání těchto prostředků, a k jejich odstranění uložila provedení legislativních i nelegislativních opatření, jež by měla zjištěná rizika vyloučit či minimalizovat.

Významnou součástí úkolů předpokládaných ve vládní *Strategii* jsou změny zákonů o územních samosprávných celcích², směřující k posílení transparentnosti a veřejné kontroly nakládání s majetkem samospráv a k odstranění existujících legislativních nedostatků či nejasností. *Strategie* uložila realizaci následujících změn zákonů o územních samosprávných celcích, případně souvisejících předpisů, s termínem předložení vládě do konce roku 2011³ (podrobnější popis předpokládaných změn je uveden v další části důvodové zprávy):

1. Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu (úkol č. 1.1)
2. Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy, nebo o zakázkách, dotacích a grantech (úkol č. 1.2)
3. Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím (úkol č. 1.4)
4. Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona (úkol č. 1.5)
5. Úprava centrální adresy (úkol č. 2.3)
6. Zpracování etických kodexů na úrovni všech volených zástupců (úkol č. 5.7)

Protože se v průběhu mezirezortního připomínkového řízení nepodařilo vypořádat veškeré zásadní připomínky připomínkových míst (mnohé z uplatněných zásadních požadavků si vzájemně odporovaly, takže nebylo možné vyhovět jednomu připomínkovému místu, aniž by nevznikl nový rozpor s jiným), jsou některé nově navržené instituty předkládány ve variantním řešení tak, aby konečný výběr jedné z variant učinila svým rozhodnutím až vláda. „Nulové varianty“, tj. nezavedení příslušného opatření, jsou důsledně

¹ Vládní zadání bylo doplněno usnesením vlády ze dne 19. ledna 2011, č. 65, usnesením ze dne 18. května 2011, č. 370 a usnesením ze dne 16. listopadu 2011, č. 837.

² 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 a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

³ Termín byl na základě žádosti zpracovatele (Ministerstva vnitra) prodloužen do konce února roku 2012.

navrhovány jen tam, kde Strategie vlády v boji proti korupci neukládá dané opatření zavést buď vůbec, nebo ukládá pouze dosažení určitého výsledku, aniž by předem stanovila konkrétní opatření vedoucí k jeho dosažení (v takovém případě se nulová varianta navrhuje jen, pokud lze efektu požadovaného Strategií docílit přijetím jiných opatření).

I.2 Ostatní usnesení vlády ukládající úkoly ve vztahu k měněným zákonům

Změny zákonů o územních samosprávných celcích jsou předpokládány též některými dalšími vládními úkoly. Usnesením vlády ze dne 29. června 2009, č. 845, vyhověla vláda požadavku Rady pro národnostní menšiny a uložila provedení změn právní úpravy ustavování výborů pro národnostní menšiny a označování ulic a dalších veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny. Usneseními vlády ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397, a ze dne 20. dubna 2009, č. 450, bylo vládou uloženo provedení legislativních změn, které odstraní neodůvodněné odchylky postupů podle zákonů o územních samosprávných celcích oproti správnímu řádu. Usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011, č. 6, bylo uloženo provedení změn právní úpravy uzavírání veřejnoprávních smluv, jimiž obce převádějí výkon svěřené přenesené působnosti. Usnesením vlády ze dne 26. května 2008, č. 1334, vyhověla vláda podnětu Rady vlády pro lidská práva a uložila provedení změny zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, tak, aby vnitřní předpisy povinného subjektu, které se vztahují navenek (upravují činnost povinného subjektu vůči organizačně nepodřízeným osobám – adresátům veřejné správy) byly povinně zveřejněny. Tyto vládní úkoly, ačkoli přímo nesouvisí s úpravou nakládání s majetkem, byly rovněž zahrnuty do předkládaného legislativního návrhu tak, aby dotčené zákony bylo možné změnit jedním změnovým zákonem.

I.3 Technické změny zákonů o územních samosprávných celcích

Předložený návrh zahrnuje i „technické změny“ zákonů o územních samosprávných celcích, jejichž nezbytnost ukázala aplikační praxe. Takto by měly být řešeny buď problémy, které platné zákony o územních samosprávných celcích neupravují vůbec (např. rozhodování o účasti obce v dražbě) nebo problémy, které za současného právního stavu nelze řešit ani interpretací normy (např. určování náhrady dovolené člena zastupitelstva nebo oddávání v době tzv. volebního mezidobí v hlavním městě Praze). Vždy se přitom jedná o situace, u nichž výslovné právní řešení odstraňuje závažné problémy, s nimiž se praxe potýká.

II. Název

Zákon, 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, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

III. Identifikace problému, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností

III.1 Obecně k hodnocení platného právního stavu

Strategie vlády v boji proti korupci stanoví ke svému naplnění úkoly, které mají vést k eliminaci nebo ke snížení korupčního prostředí na úrovni samospráv. V jednotlivých

zákonech proto byly analyzovány ty jejich části, které v praxi mohou založit nebo způsobit potencionální rozvoj korupčního prostředí u územních samosprávných celků. Cílem zvažovaných změn je dosažení maximální transparentnosti jednání a úkonů orgánů obce, kraje a hl. m. Prahy, která posílí možnosti veřejné kontroly a přímé odpovědnosti volených funkcionářů územní samosprávy. Jednotlivá opatření je přitom třeba volit tak, aby nejen

odpovídala cílům stanoveným Strategií, ale aby současně umožňovala efektivní a hospodárné fungování územních samospráv. Regulace je přitom omezena jen na nezbytně nutné případy, aby nedocházelo k nárůstu administrativní či ekonomické zátěže.

Vedle opatření represivního charakteru je třeba vytvářet takové právní prostředí, které podstatně sníží možnosti korupčního jednání, tedy – zjednodušeně řečeno – je nutné zajistit i „*protikorupční prevenci*“. Na základě všech navrhovaných změn a doplňků dotčených zákonů by přitom mělo dojít ke zvýšení veřejné kontroly a tudíž i k posílení účasti veřejnosti na správě věcí veřejných, tedy k posílení jednoho z klíčových preventivních nástrojů. Bez posílení transparentnosti rozhodovacích procesů by dílčí zájmy osob nebo skupin, které se účastní rozhodovacích procesů na úrovni místní a regionální samosprávy, mohly v nežádoucí míře ovlivňovat výsledek rozhodování. To by ve svém důsledku mohlo vést až k narušení důvěry občanů k územní samosprávě a k poklesu důvěry v její činnost. Uvedená rizika může ovšem i nová právní úprava (jako jakákoli jiná myslitelná právní úprava) pouze snížit, nikoliv zcela odstranit.

Protože si je Ministerstvo vnitra vědomo potřebnosti navrhovaných legislativních změn, dává předložením tohoto materiálu najevo, že změna právní úpravy je pro naplnění *Strategie* nezbytná. Hodnocení dopadů regulace se proto soustředí na rozsah i obsah navrhovaných změn. **Předmětem hodnocení** jsou především opatření směřující k úpravě povinností v oblasti nakládání s majetkem. Hodnoceno bylo dále opatření týkající se náhrady nevyčerpané dovolené a ustanovení rozšiřující možnost označování obce, ulic a dalších veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny. Hodnoceno není provedení ostatních legislativních změn, které mají povahu převážně technickou, dále změn, u nichž vláda schválila i konkrétní způsob jejich provedení (např. zveřejňování vnitřních předpisů povinných subjektů nebo omezení doby trvání veřejnoprávních smluv) a u nichž by proto poměrování variant bylo možné považovat za ryze akademické.

Navrhovaný zákon, kterým se mění obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze a další související zákony, se nedotýká vztahu rovnosti mužů a žen. Předkládaný návrh zákona nevyvolá žádné dopady v oblasti životního prostředí ani v sociální oblasti. Ve vztahu k podnikatelskému prostředí lze očekávat pozitivní přínos v podobě větší transparentnosti dispozic s majetkem samosprávy a tím i rovnější podmínky při získávání obecního majetku. Návrh, ačkoli předpokládá určitou úpravu v oblasti ustavování výborů pro národnostní menšiny, nepřinese v této oblasti zhoršení jejich postavení; naopak, rozšiřuje možnosti uvádění názvů obcí, ulic a veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny a zvyšuje participaci zájmových sdružení příslušníků národnostních menšin na aktivitách obcí a krajů v této oblasti (posílením vlivu na ustavování výborů pro národnostní menšiny).

III.2 Podrobné hodnocení platného právního stavu ve vazbě na právní úpravu nakládání s majetkem územních samosprávných celků

Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mají vlastní majetek a které vystupují v právních vztazích svým jménem a které nesou odpovědnost z těchto právních vztahů plynoucí (srov. k tomu čl. 101 odst. 3 Ústavy a § 2 odst. 1 obecního zřízení). Základem nyní platné právní úpravy nakládání s majetkem územních samosprávných celků jsou ustanovení § 38 až § 44, § 84 a § 85 a § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 17 až § 23, § 35 a § 36 a § 59 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 34 až § 43, § 59, § 68, § 89 a § 94 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Nakládání s majetkem územních samosprávných celků, zejména pokud jde o hospodaření s veřejnými prostředky, je rovněž předmětem úpravy zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon upravuje i pravidla pro hospodaření příspěvkových organizací a organizačních složek zřízených územními samosprávnými celky. Všechny uvedené zákony svěřují nakládání s majetkem územního samosprávného celku, tedy realizaci majetkoprávních úkonů s tímto majetkem, do samostatné působnosti územního samosprávného celku.

Kontrola (přezkoumání) hospodaření s majetkem územních samosprávných celků je upravena zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Hospodaření obcí přezkoumává příslušný krajský úřad nebo obcí zvolený auditor či auditorská společnost. Hospodaření krajů přezkoumává Ministerstvo financí a hospodaření hlavního města Prahy Ministerstvo financí nebo městem pověřený auditor či auditorská společnost. Některé dílčí aspekty nakládání s majetkem jsou rovněž předmětem dozoru a kontroly ze strany Ministerstva vnitra v rámci „obecného“ dohledu nad územními samosprávnými celky podle obecního a krajského zřízení a podle zákona o hlavním městě Praze (zveřejnění záměru a splnění procedurálních podmínek pro přijetí rozhodnutí o majetkoprávním úkonu příslušným obecním orgánem).

Při hodnocení současného právního stavu čerpalo Ministerstvo vnitra z bohatých zkušeností z výkonu dozoru nad samostatnou působností územních samosprávných celků a od 1. července 2006 též z výkonu kontroly nad touto působností. S mnoha aplikačními problémy současné právní úpravy se Ministerstvo vnitra setkalo též v souvislosti s metodickou pomocí poskytovanou zejména obcím, v rámci níž jsou zaujímana výkladová stanoviska k jednotlivým ustanovením zákonů o územních samosprávných celcích a zpracovávány četné metodické materiály (např. metodická pomůcka k nakládání s obecním majetkem, dostupná na <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-materialy-md-nakladni-majetkem-web-pdf.aspx>). Ministerstvo vnitra vycházelo rovněž z judikatury soudů vztahující se k nakládání s obecním majetkem (a to jak z judikatury publikované v oficiálních sbírkách nebo v časopisech, tak z judikatury dostupné např. na <http://www.nsoud.cz> či získané v rámci vlastní činnosti ministerstva). Tato zde uvedená východiska sloužila – vedle obsahu vládního zadání uvedeného ve *Strategii* – nejen jako nástroj k identifikaci hlavních interpretačních i aplikačních problémů nyní platné právní úpravy nakládání s majetkem územních samosprávných celků, ale též jako inspirační vodítka pro všechny navrhované změny.

Současná právní úprava nakládání s majetkem územních samosprávných celků (pro zjednodušení bude hovořeno pouze o obecním majetku, nicméně většina uváděných skutečností platí přiměřeně i pro majetek ve vlastnictví krajů či hlavního města Prahy) se

koncentruje na tři vzájemně se prolínající oblasti – na ochranu obecního majetku, na určení procedurálních postupů pro nakládání s obecním majetkem a na transparentnost nakládání s tímto majetkem.

1) Ochrana majetku obce je zajišťována především obecně uloženými povinnostmi k řádnému hospodaření s majetkem obce, plynoucími z § 38 obecního zřízení. Ustanovení § 38 odst. 1 a 2 obecního zřízení ukládá obci povinnost hospodárného a účelného využívání majetku v souladu se zájmy obce a úkoly vyplývajícími ze zákona; obec je dále povinna pečovat o svůj majetek, o jeho zachování i další rozvoj. Obec musí svůj majetek chránit před neoprávněnými zásahy, zničením, poškozením odcizením nebo zneužitím a je podle povinnosti trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky (§ 38 odst. 7 obecního zřízení). Obec nesmí s výjimkou zákonem stanovených důvodů (§ 38 odst. 3 a 4 obecního zřízení) přebírat ručení za závazky fyzických nebo právnických osob, a to pod sankcí neplatnosti takového právního úkonu. Obdobné povinnosti pokud jde o kraje a o hlavní město Prahu jsou uvedeny v ustanoveních § 17 krajského zřízení a § 34 a § 35 zákona o hlavním městě Praze. Důležitým, byť vzhledem ke své nepřiliš zdařilé formulaci v praxi obtížně aplikovatelným ustanovením, je § 39 odst. 2 obecního zřízení, které ukládá povinnost sjednávat při úplatném převodu majetku cenu *zpravidla* ve výši, která je v místě a čase obvyklá, přičemž odchylka od této ceny musí být odůvodněna, resp. odůvodnitelná (v krajském zřízení se jedná o § 18 odst. 2, v zákoně o hlavním městě Praze o § 36 odst. 2).

K ochraně obecního majetku nepochybně přispívá také občanskoprávní (pracovněprávní) a trestněprávní odpovědnost členů orgánů obcí za porušení povinností stanovených pro nakládání s obecním majetkem. Podle nyní platné právní úpravy např. starosta obce odpovídá v režimu občanskoprávní odpovědnosti za škodu, kterou obci způsobil výkonem své funkce (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 22. února 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004, publikovaný v časopise Právní rozhledy č. 15/2005, str. 568 a 569, dále ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod č. 16, sv. 2/2006 nebo pod č. 66 v časopise Soudní judikatura č. 5/2005, str. 325). Trestněprávní odpovědnost starosty obce za porušení povinností stanovených obecním zřízením při nakládání s obecním majetkem může spočívat v odpovědnosti za trestný čin podle § 220 a 221 trestního zákoníku (Porušování povinností při správě cizího majetku); soudní judikatura v této souvislosti zastává stanovisko, že starosta či jiný volený funkcionář samosprávy má postavení úřední osoby (dříve veřejného funkcionáře) ve smyslu § 127 trestního zákoníku nejen při uplatňování vrchnostenské pravomoci, ale též při dispozicích s obecním majetkem (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. března 2000, sp. zn. 4 Tz 17/2000 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2005, sp. zn. 6 Tdo 250/200 a dále výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce č. 8/2001, k postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako veřejných činitelů).

Za patrně největší problém týkající se *ochrany majetku* lze považovat dispozice realizované mimo obvyklou hodnotu (cenu) majetku. Z platného znění zákona (§ 38 odst. 1, § 39 odst. 2) sice vyplývá obecná povinnost disponovat s majetkem účelně a hospodárně, její konkretizace je však obsažena jen ve vazbě na úplatný prodej majetku, takže např. pronájem bývá realizován i za nižší než „obvyklé nájemné“ bez jakéhokoli odůvodnění. Obce navíc odchylku od obvyklé ceny ani ne vždy adekvátně odůvodní (podle judikatury je však neodůvodnění významné odchylky od obvyklé ceny důvodem pro konstatování neplatnosti uzavřené smlouvy – srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010).

Problémem bývá též vymáhání náhrad škody od volených funkcionářů obce i zaměstnanců obce za škodu způsobenou na obecním majetku. Ačkoli neexistuje přesná statistika, z praxe je známo jen velmi málo případů, v nichž obce uplatnily požadavek náhrady škody vůči svému volenému představiteli či zaměstnanci za porušení zákona v souvislosti s realizací majetkových dispozic (viz v této souvislosti mapa jednotlivých měst podle úrovně protikorupčních opatření, zpracovaná společností Oživení, o. s., <http://www.bezkorupce.cz/mapa/> a <http://mapa.bezkorupce.cz/>). Kromě obce není nikdo oprávněn, aby se jejím jménem domáhal náhrady škody. Navíc je jen obtížné v případě rozhodování kolektivních obecních orgánů identifikovat, jak jejich jednotliví členové rozhodovali (hlasovali), což prakticky znemožňuje i „přičtení“ podílu na uzavírání nevýhodných smluv konkrétním voleným funkcionářům, což je jednou z principiálních podmínek pro uplatnění právní odpovědnosti těchto osob.

Jako nedostatek současné právní úpravy je spatřována i jen velmi omezená možnost domáhat se určení neplatnosti obcí uzavřené smlouvy pro porušení povinností stanovených obecním zřízením. Tuto možnost mají v zásadě pouze osoby, které prokáží tzv. naléhavý právní zájem [srov. § 80 písm. c) o. s. ř.], přičemž v „pouhém“ občanství obce tento naléhavý právní zájem spatřovat nelze (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. března 2010, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009). V praxi se tak může vyskytnout situace, kdy obcí uzavřená smlouva je prokazatelně neplatná, není však osoba, která by se této neplatnosti účinně (a *de facto* ve prospěch obce) dovolala. Jako dostatečné nelze považovat oprávnění státního zástupce podat podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví, neboť tato možnost je omezena jen na případy, kdy při jejím uzavírání nebyla respektován ustanovení omezující volnost jejich účastníků, což je v podmínkách obcí situace spíše hypotetická.

2) Obecní zřízení upravuje dále procedurální postupy při dispozicích s obecním majetkem (tzn. pro realizaci majetkoprávních úkonů).

2a) V případě dispozice s nemovitým majetkem (rovněž s byty a nebytovými prostory, lhostejno, zda jsou vymezeny jako jednotky podle zvláštního zákona) ukládá zákon na prvním místě povinnost ***zveřejnit záměr obce k provedení této dispozice*** (§ 39 obecního zřízení, § 18 krajského zřízení a § 36 zákona o hlavním městě Praze). Účelem tohoto záměru, který však není soukromoprávním úkonem a nemůže být ztotožňován např. s návrhem na uzavření smlouvy podle občanského zákoníku, je jednak poskytnout informaci zejména občanům obce o připravované dispozici s nemovitým majetkem obce a jednak umožnit všem zájemcům, aby se k záměru vyjádřili a případně podali obci vlastní nabídky. Záměr musí být zveřejněn po dobu 15 dnů na úřední desce územního samosprávného celku (v případě krajského zřízení po dobu 30 dnů). Sankcí neplatnosti je stížen následně učiněný majetkoprávní úkon v případě, že ke zveřejnění záměru nedošlo.

V souvislosti se záměrem se v praxi vyskytují různá pochybení. Záměr není zveřejněn vůbec či po celou 15 denní dobu nebo jej obec sice zveřejní, avšak nemovitosti v něm neoznačí „v souladu se zvláštním zákonem“ (judikatura Nejvyššího soudu v této souvislosti k tomu, aby záměr byl určitý, požaduje označení nemovitostí v souladu s katastrálním zákonem – srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 28 Cdo 1684/2004). K častým pochybením v praxi dochází i tím, že obec v záměru zveřejní dispozici s částí nemovitosti (pozemku), avšak smlouvou je nakonec disponováno s celou nemovitostí, případně část nemovitosti není jednoznačně identifikována (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. září 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009), nebo je obcí zveřejněn záměr pronájmu, avšak

uzavřenou smlouvou je nemovitost prodána. Velmi častou chybou je též nezveřejnění záměru v případě podstatné změny již uzavřené smlouvy (např. prodloužení doby trvání nájmu, změna kupní ceny, změna v osobě nájemce apod.; srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008). Splnění povinnosti zveřejnit záměr přitom musí být vždy hodnoceno v relaci k uzavřené smlouvě – záměr a smlouva by si měly odpovídat jak co do předmětu plnění, tak co do samotného právního úkonu, který podle záměru měl být učiněn a který byl následně uzavřením smlouvy realizován. Uzavřená smlouva by měla záměru odpovídat, i pokud jde o bližší podmínky zamýšleného úkonu, jestliže o nich bylo v době přijetí záměru rozhodnuto a v záměru informováno, a to opět pod sankcí neplatnosti uzavřené smlouvy (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010).

Specifický problém představuje zveřejňování záměru způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obecní zřízení takovou povinnost výslovně neukládá, záměr se však povinně zveřejňuje na úřední desce obecního úřadu, přičemž její obsah musí být zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup, jak ukládá § 26 odst. 1 správního řádu. Nesplnění této povinnosti ovšem – na rozdíl od nezveřejnění na „fyzické“ úřední desce – nebude mít za následek „nezveřejnění“ záměru a tudíž ani nezpůsobí neplatnost smlouvy (srov. k tomu závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 14/2005, dostupný na internetové stránce Ministerstva vnitra v rubrice „legislativa“ a podrubrice „správní řád“ – <http://www.mvcr.cz>). Praktickým nedostatkem pak bývá i neexistence jednoho „centrálního místa“, na němž by byly záměry jednotně zveřejňovány.

Samostatnou otázkou je doba zveřejnění záměru. Ze zákona především není zřejmé, zda záměr má být zveřejněn po celou dobu až do rozhodování o majetkoprávním úkonu (minimálně však zákonem předvídaných 15 dní), nebo zda může být po uplynutí zákonné doby z úřední desky sejmut dříve, než příslušný obecní orgán rozhodne o uzavření smlouvy. V praxi bývá považována za nedostatečnou i minimální zákonná doba zveřejnění záměru (15 dní v případě obcí a hlavního města Prahy, 30 dní v případě krajů), která ne vždy umožňuje všem potenciálním zájemcům zajistit splnění všech obcí vyžadovaných podmínek. V této souvislosti je nutné připomenout i (právně nezávazné) *sdělení Komise ES o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci*, publikované v Úředním věstníku Evropských společenství dne 19. července 1997, pod č. 97/C 209/03, které se vztahuje k problematice veřejné podpory a které mj. obecně předpokládá, že při zveřejnění „nabídky“ na dobu nejméně dvou měsíců (v rámci nepodmíněného nabídkového řízení) by realizovaná dispozice neměla být v rozporu s unijními podmínkami veřejné podpory.

2b) Z hlediska procedury rozhodování o majetkoprávních úkonech obsahuje obecní zřízení „*dělenou*“ **kompetenci**, když toto **rozhodování** rozděluje mezi zastupitelstvo obce a radu obce (v obcích, kde se rada obce nevolí, vykonává její kompetenci v majetkoprávních otázkách starosta obce). Obecní zřízení zde z hlediska pravomoci orgánů obce rozlišuje celkem tři případy rozhodování o majetkoprávních úkonech – **rozhodování o právních úkonech, které náleží do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce** (§ 85 obecního zřízení), **rozhodování o právních úkonech, které náleží do vyhrazené pravomoci rady obce** [§ 102 odst. 2 písm. m) obecního zřízení] a konečně **rozhodování o ostatních majetkoprávních úkonech, které náleží do nevyhrazené pravomoci rady obce** (§ 102 odst. 3 obecního zřízení). Zatímco v prvních dvou případech může o právním úkonu rozhodnout jen příslušný orgán obce (a zásadně toto své rozhodovací oprávnění nemůže delegovat na jiný obecní orgán), v případě třetím, tedy jde-li o nevyhrazenou pravomoc rady obce (někdy se hovoří o „zbytkové“ pravomoci rady obce), si může zastupitelstvo obce toto rozhodování pro sebe

vyhradit. Pro úplnost je nutné poznamenat, že rada obce může rozhodování v záležitostech § 102 odst. 3 i v záležitostech podle § 102 odst. 2 písm. m) obecního zřízení (uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce) svěřit zcela nebo zčásti starostovi nebo obecnímu úřadu. Ani rozhodnutí zastupitelstva či rady obce (jejich usnesení), stejně jako záměr podle § 39 obecního zřízení, nejsou majetkoprávními úkony; tato usnesení vlastně představují utvoření vůle obce být vázána (a za určitých podmínek), která však musí být následně projevována jménem obce navenek (tím, že příslušný orgán obce jménem obce tuto vůli realizuje, tj. uskuteční příslušný právní úkon, např. uzavře smlouvu).

Nejčastějšími pochybeními, s nimiž se lze v této fázi nakládání s obecním majetkem setkat, bývají rozhodnutí nepříslušného orgánu o daném majetkoprávním úkonu [např. rada obce, zpravidla však starosta obce vykonávající působnost rady obce, rozhodne o prodeji nemovitého majetku, což je však výlučná pravomoc zastupitelstva obce podle § 85 písm. a) obecního zřízení]. V těchto případech je dán důvod neplatnosti právního úkonu podle § 41 odst. 2 obecního zřízení (popsaný nedostatek přitom nelze „zhojit“ dodatečným schválením právního úkonu příslušným orgánem obce). Mezi další pochybení, která nemají vliv na zákonnost usnesení orgánu obce (z hlediska možnosti dozorového orgánu uplatnit v rámci výkonu dozoru nad samostatnou působností příslušná opatření), ale na platnost právního úkonu učiněného na základě tohoto usnesení, bývá „neurčitost“ usnesení, jímž je o majetkoprávním úkonu rozhodnuto, způsobená zejména tím, že není rozhodnuto o podstatných náležitostech právního úkonu nebo předmět plnění či druhá smluvní strana nejsou dostatečně identifikovány. V teorii i judikatuře nebyla jednota o tom, jaké náležitosti má usnesení o dispozici s majetkem vlastně mít – názory oscillovaly zpravidla mezi nutností rozhodnout o celém obsahu smlouvy (např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. ledna 2005, č. j. 9 Cm 217/96-177), či pouze o podstatných (obligatorních) náležitostech smlouvy (srov. např. KOUDELKA, Z. a kol. Zákon o obcích – komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2004, str. 268). Ke sjednocení judikatury o této otázce došlo až v roce 2005 – Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 22. prosince 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004, dovodil, že postačí rozhodnutí pouze o podstatných náležitostech daného majetkoprávního úkonu. Za nedostatek způsobující neplatnost uzavřené smlouvy lze považovat též schválení smlouvy na tzv. *neveřejných zasedáních zastupitelstva (pracovních poradách zastupitelů)*, tedy na „shromážděních“ zastupitelů bez řádného zveřejnění informace podle § 93 odst. 1 obecního zřízení a bez splnění podmínky veřejnosti zasedání podle § 93 odst. 3 téhož zákona. Tato jednání totiž nemají povahu jednání obecního orgánu a „rozhodnutí“ na nich přijatá proto nelze považovat za právně relevantní rozhodnutí, na jejichž základě by bylo možné platně uzavřít smlouvu (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010 a 7. prosince 2011, sp. zn. 28 Cdo 1203/2011).

Teoretické problémy vyvolává i existence tzv. „vyhrazené“ pravomoci rady obce, která bývá považována koncepčně za protiústavní (z hlediska střetu s obecnou ústavní pravomocí zastupitelstva ve všech samosprávných záležitostech).⁴ Ačkoli Ústavní soud takovou koncepci *a priori* neodmítl (srov. náleze ze dne 2. listopadu 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09), lze považovat vyhrazenou pravomoc rady obce ve vztahu k nakládání s majetkem za problematickou. Radě obce je nyní vyhrazeno rozhodovat o uzavření nájemní smlouvy nebo smlouvy o výpůjčce, a to bez jakéhokoli omezení. Rada tedy takto může uzavřít nájemní smlouvu i k významnému majetku obce na dobu více let či desítek let, aniž by zastupitelstvo mohlo toto rozhodnutí přímo ovlivnit. Nadto v obcích, v nichž není volena rada obce a její pravomoci z velké části vykonává starosta, je sporné, zda starosta tyto pravomoci vykonává jako vyhrazené či nikoli. I tyto problémy by měla nyní předložená novela odstranit.

⁴ Srov. VEDRAL, J. a kol.: Zákon o obcích (obecní zřízení) – komentář, Praha: C.H.Beck, 2008, k § 102.

2c) Ve třetí fázi **starosta obce**, který podle § 103 odst. 1 obecního zřízení zastupuje obec navenek, případně jiná k tomu oprávněná osoba, **schválený majetkoprávní úkon jménem obce realizuje**, tj. projeví právně relevantním způsobem utvořenou vůli navenek. Předchozí schválení majetkoprávního úkonu v příslušném orgánu obce (viz výše) je podmínkou, aby starosta obce mohl majetkoprávní úkon vůbec učinit; pokud tak učiní bez předchozího schválení, je tento právní úkon od počátku neplatný – srov. k tomu nyní již výslovné ustanovení § 41 odst. 2 obecního zřízení, který odpovídá konstantní judikatuře jak Ústavního soudu, tak soudu Nejvyššího [srov. náleze ze dne 10. července 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000 a náleze ze dne 12. dubna 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000; i když judikatura zaznamenala jistý posun, prezentovaný v nálezu ze dne 11. května 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04 a v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008, přesto je třeba závěry z předchozích judikátů i nadále považovat za určující, neboť posledně zmíněný náleze z těchto závěrů dokonce přímým odkazem vychází a představuje tak pouze „specifické“ řešení konkrétního posuzovaného případu].

3) Obecní zřízení zajišťuje rovněž **transparentnost nakládání s obecním majetkem**, a to zejména následujícími pravidly: zveřejňováním záměru na úřední desce podle § 39 obecního zřízení, účasti veřejnosti na jednání zastupitelstva obce (§ 93 odst. 2 obecního zřízení), s níž souvisí též povinnost zveřejňovat na úřední desce připravovaný program jeho zasedání (§ 93 odst. 1 obecního zřízení). Významnými projevy transparentnosti všech rozhodovacích procesů v územních samosprávných celcích jsou též práva občana obce (a dalších osob), stanovená v § 16 obecního zřízení, a práva člena zastupitelstva obce, stanovená v § 82 obecního zřízení – jedná se zejména o právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem, dále právo vznášet na orgány obce dotazy a připomínky, právo požadovat projednání určité záležitosti zastupitelstvem či radou obce a konečně právo nahlížet do zápisů a usnesení zastupitelstva obce a do usnesení rady obce (blíže viz § 16 obecního zřízení). Jako důležitý kontrolní nástroj může dále sloužit zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. I v této oblasti se však Ministerstvo vnitra jako dozorový orgán, setkává v praxi s porušováním právní úpravy, zejména nezveřejňováním programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce či porušováním některého zákonem zaručeného práva občana obce.

V praxi je problematický i přístup veřejnosti a především členů zastupitelstev k informacím o činnosti samosprávy, a to zejména v případě „opozičních“ zastupitelů. Právní úprava § 82 písm. c) obecního zřízení sice ukládá, aby žádost o informace byla vyřízena bezodkladně, jako mezní však stanoví třicetidenní lhůtu, tedy dvojnásobnou lhůtu oproti „obecnému“ zákonu o svobodném přístupu k informacím. To zejména v případech, v nichž zastupitel žádá o informace vztahující se k bodům, které mají být projednány na připravovaném zasedání zastupitelstva obce, může prakticky znemožnit, aby jednal a rozhodoval se znalostí všech relevantních údajů (tam, kde není vůle ze strany „vedení obce“ zastupitelům takové informace poskytovat).

Specifickým problémem je přístupnost smluv uzavíraných obcí. Občan obce k těmto dokumentům sice přístup má, musí však volit obecný procesní postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím [člen zastupitelstva může postupovat i podle již zmíněného § 82 písm. c) obecního zřízení]. Praxe přitom „postrádá“ aktivní zveřejňování smluv uzavřených územními samosprávnými celky jako opatření, které by zásadním způsobem mohlo posílit veřejnou kontrolu nakládání s majetkem samospráv (posílením „tlaku“ na větší transparentnost nakládání s majetkem logicky dojde ke zvýšení možností

veřejné kontroly nakládání s obecním majetkem, což sníží i možnosti pro případné zneužívání tohoto majetku ke škodě obce).

Je možné shrnout, že nyní platné normy sice stanoví základní rámec pro nakládání s obecním majetkem i jeho ochranu (včetně ochrany „proti korupci“), nicméně praxí (i soudy) popisované aplikační problémy vyvolávají nutnost tuto právní úpravu dále precizovat s cílem odstranit výkladové nejasnosti a především právní úpravu zpřísnit a zpřesnit tam, kde je takové opatření nezbytné k odstranění či alespoň k minimalizaci potencionálních korupčních či „pouhých“ nehospodárných postupů. Navrhovaná právní úprava proto stávající právní úpravu nakládání s obecním majetkem **upřesňuje** a **doplňuje** a současně **přináší některé nové instituty**, které sledují souhrnný a obecný cíl vytknutý *Strategií*, totiž učinit hospodaření s majetkem efektivnějším, hospodárnějším a zároveň i transparentnějším a podrobeným veřejné kontrole.

3.3 Podrobné hodnocení platného právního stavu ve vazbě na zřizování výborů pro národnostní menšiny a na označování ulic a veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny

Usnesením vlády ze dne 29. června 2009, č. 845, ke Zprávě o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2008, bylo ministroví vnitra v bodě II./2 uloženo, aby v rámci budoucí novelizace zákonů o územních samosprávných celcích navrhl změnu pravidel pro zřizování výborů pro národnostní menšiny a v případě obecního zřízení též pravidel pro označování ulic a jiných veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny, a to v podobě uvedené v příloze č. 14 Zprávy. Navržená změna, která vychází z praktických zkušeností se zřizováním výborů i s označováním veřejných prostranství, byla připravena Výborem pro spolupráci s orgány samosprávy Rady vlády pro národnostní menšiny, který ji schválil na svém jednání dne 17. února 2009 (konečná podoba byla před předložením vládě schválena též Radou vlády pro národnostní menšiny dne 6. května 2009).

Důvodem navrhované legislativní změny ustavování výborů pro národnostní menšiny je potřeba řešit situace, v nichž v obci podle posledního sčítání lidu žije více než 10% občanů hlásících se k jiné než české národnosti, čímž obci vzniká povinnost výbor pro národnostní menšiny ustavit, avšak o „práci“ ve výboru nemají příslušníci národnostních menšin zájem (srov. stávající znění § 117 odst. 2 obecního zřízení). Nově by měl být výbor ustavován za splnění této zákonné podmínky, přičemž o ustavení výboru by současně muselo požádat občanské sdružení zastupující zájmy národnostní menšiny (výbor samozřejmě může zastupitelstvo zřídit i dobrovolně, bez této žádosti, nebude to však jeho povinností).

Druhým nedostatkem stávající úpravy je uvádění názvu obce, ulic a jiných veřejných prostranství a budov státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků v jazyce národnostní menšiny (§ 29 obecního zřízení). Podle platné právní úpravy vzniká obci povinnost takové označení provést, jestliže se podle posledního sčítání lidu hlásilo k dané národnosti alespoň 10% občanů obce, pokud o to požádali zástupci národnostní menšiny prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny a pokud ten svým usnesením návrh zastupitelstvu doporučí. To v praxi umožňuje, aby výbor takovou žádost bez dalšího odmítl a tím znemožnil označení provést. Nově by proto mělo být možné, aby označení v jazyce národnostní menšiny bylo zaváděno i v případě, že o takové označení požádá občanské sdružení zastupující zájmy příslušné národnostní menšiny, které ke dni podání žádosti působí alespoň 5 let na území obce. Tím by měl být zaručen „vztah“ občanského sdružení k obci

a zamezeno účelovému vytváření sdružení. Současně se povinnost vícejazyčného označení omezuje na případy, kdy v obci žilo alespoň 10% občanů obce dané národnostní menšiny podle posledních dvou sčítání lidu (dochází tak ke zdůraznění aspektu „trvalého usídlení“ dané národnostní menšiny na území obce).

III.4 Podrobné hodnocení platného právního stavu ve vazbě na sjednocování postupů podle zákonů o územních samosprávních celcích a správního řádu

Usnesením č. 880 ze dne 13. srpna 2007 vzala vláda na vědomí *Analýzu procesních předpisů, které jsou používány v rámci výkonu jednotlivých správních agend a Teze věcného řešení, na jejichž základě budou moci být vytvořena univerzální procesní pravidla s minimem odchylek a výjimek* a uložila ministru vnitra a ostatním ministrům a vedoucím ústředních správních úřadů úkoly k zabezpečení realizace Tezí věcného řešení. Jedním z těchto úkolů byl úkol ministra vnitra předložit vládě návrh *Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek*. Tato koncepce byla vládou schválena usnesením ze dne 20. dubna 2009, č. 450. Navazujícím usnesením ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397, byl vládou schválen harmonogram prací při realizaci Koncepce.

Přílohou Koncepce je přehled navrhovaných změn mj. i v zákonech o územních samosprávních celcích. Potřeba změn byla v uvedených vládních dokumentech zjištěna především ve vztahu k povinnosti vydávat potvrzení orgány obcí (srov. § 14 obecního zřízení), která vyplývá již ze správního řádu a není ji tudíž nutné výslovně opakovat i v obecním zřízení. Změny je nutné provést též v ustanoveních upravujících spolupráci obcí s jinými obcemi, kraji a dalšími subjekty, neboť tyto smlouvy mohou mít povahu veřejnoprávních smluv, jejichž úprava je nyní obsažena ve správním řádu (srov. § 46 až 55 obecního zřízení). Potřeba změn se dále týká uzavírání veřejnoprávních smluv o výkonu přenesené působnosti (§ 65 a 66c obecního zřízení). Obdobné změny je dle schválené koncepce nutné provést i v krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze.

III.5 Podrobné hodnocení platného právního stavu ve vazbě na uzavírání veřejnoprávních smluv

Usnesením ze dne 5. ledna 2011, č. 6, vzala vláda na vědomí *Zprávu o převodu správních agend vykonávaných obcemi v přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávních smluv* a uložila ministrovi vnitra mj. předložit vládě při nejbližší novelizaci zákonů o územních samosprávních celcích návrh legislativních změn, které by měly odstranit zjištěné nedostatky a problémy související s uzavírání veřejnoprávních smluv o výkonu přenesené působnosti. Zpráva konkrétně dospěla k následujícím závěrům (str. 14):

„Je zřejmé, že uzavírání VPS je nejvíce využívanou formou, která umožňuje převod výkonu některých kompetencí obcí na jinou (často vyšší) úroveň státní správy. Uvedené smlouvy mohou přispět k řešení přechodně vzniklých rozdílů mezi zákonem stanovenou působností a schopností samosprávy ji zajistit. Dlouhodobé nebo dokonce fakticky trvalé přenášení zákonem stanovených povinností pomocí VPS na jiné obce může do značné míry kolidovat s principem zákonného vymezení kompetencí a činí orientaci ve výkonu veřejné správy nepřehlednou a nesrozumitelnou. Tímto způsobem je snižována právní jistota fyzických a právnických osob ve vztahu k tomu, který správní orgán je příslušný k projednání

jejich záležitostí. V současné situaci existence velkého počtu uzavřených VPS lze jen těžko zajistit zrušení obecné možnosti uzavírat VPS o převodu kompetencí. Je však žádoucí přijmout taková opatření, která omezí další nárůst smluv, v souladu se zásadou, že každá samospráva by měla být schopna sama zajistit úkoly stanovené jí zákonem. K tomu je nezbytné rovněž zpracovat důkladnou analýzu výkonu státní správy v přenesené působnosti na obcích I. typu z hlediska jeho ekonomické náročnosti, efektivity a kvality s jasně daným cílem uvažovat do budoucna o převedení některých náročných činností na vyšší úroveň.“

Na základě těchto závěrů bylo vládou schváleno provedení těchto změn (str. 15 Zprávy):

- *změna přestupkového zákona v ustanoveních upravujících působnosti k výkonu přestupkové agendy (novela § 53 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů)⁵*
- *zákaz uzavírání veřejnoprávních smluv, týkajících se přenesené působnosti dle zákona o obcích, na dobu neurčitou, resp. omezení doby trvání veřejnoprávních smluv ze zákona na max. 3 roky [změna § 63 a 66a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů]*
- *zavést oznamovací povinnost v případě výpovědi veřejnoprávní smlouvy dle zákona o obcích krajskému úřadu a Ministerstvu vnitra v případě obcí s rozšířenou působností [doplnění § 63 a § 66a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů] a úprava „zveřejňovací“ povinnosti VPS ve Věstníku právních předpisů kraje [změna § 66c zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů].*

III.6 Podrobné hodnocení platného právního stavu ve vazbě na povinné zveřejňování některých vnitřních předpisů obcí a krajů

Ministerstvo vnitra zpracovávalo na základě usnesení vlády ze dne 9. ledna 2008, č. 4, *novelu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*, jejímž hlavním cílem mělo být odstranění nejednoznačného výkladu, zda mezi subjekty povinné poskytovat informace náleží též právnické osoby zřízené nebo založené státem nebo územními samosprávnými celky, případně právnické osoby, které jsou jimi ovládané ve smyslu obchodního zákoníku. Jelikož v průběhu roku 2008 tuto spornou otázku vyřešil ve své judikatuře Nejvyšší správní soud, přestalo být provedení legislativní změny nezbytné a vláda proto dne 20. února 2009 úkol uložený shora uvedeným usnesením zrušila (usnesením ze dne 20. února 2009, č. 208).

Na usnesení č. 4/2008 však před zrušením schváleného úkolu vládou navázalo v listopadu 2008 usnesení ze dne 26. května 2008, č. 1334, jímž vláda vyhověla podnětu Rady pro lidská práva a uložila, aby součástí připravované novely zákona o svobodném přístupu k informacím byla i povinnost zveřejňovat vnitřní předpisy, jimiž je specifikována činnost povinných subjektů navenek. Zrušením základního úkolu zpracovat však i toto navazující usnesení přestalo být ve schválené podobě realizovatelné. Protože navrhované doplnění zákona o svobodném přístupu k informacím by mohlo účinně posílit transparentnost a

⁵ Tato změna bude realizována samostatnou změnou přestupkového zákona.

veřejnou kontrolu státní moci, přislíbilo Ministerstvo vnitra tehdejšímu předsedovi Rady vlády pro lidská práva, že požadovaná změna zákona o svobodném přístupu k informacím bude zařazena do nejbližší novelizace tohoto zákona, kterou bude vládě předkládat, aniž by bylo usnesení č. 1334 změněno. Touto novelizací je právě nyní předkládaný zákon.

III.7 Podrobné hodnocení platného právního stavu ve vazbě na některé technické otázky (změny) v zákonech o územních samosprávných celcích

Ostatní předkládané změny vycházejí z praktických aplikačních poznatků, přičemž provedení legislativní změny je navrhováno buď tam, kde určitou situaci právní úprava dosud výslovně neřeší, avšak legislativní opatření se v praxi ukazuje jako nutné, nebo tam, kde právní úprava určitou situaci řeší, avšak nikoli jednoznačně a v praxi tak dochází vinou nejednoznačného zákonného textu k různým interpretačním závěrům. Mezi hlavní problematické okruhy náleží:

- 1) Opatření pro situace, v nichž pověřený obecní úřad neplní povinnost vykonávat přenesenou působnost (nový § 65a).** Platné znění obecního zřízení upravuje opatření pro případy, v nichž obce vykonávající základní rozsah přenesené působnosti odmítnou nebo nebudou schopny tuto povinnost plnit (mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí nebo rozhodne krajský úřad, že přenesenou působnost bude zcela nebo zčásti vykonávat pro tuto obec pověřený obecní úřad). Obdobné opatření připadá do úvahy ve vztahu k obcím s rozšířenou působností. V zákoně však zcela absentují taková opatření ve vztahu k pověřeným obecním úřadům, což nyní předložená novela napravuje.
- 2) Odměňování členů zastupitelstev.** K určitým technickým opatřením bylo nutné přistoupit i ve vztahu k pravidlům pro odměňování členů zastupitelstev obcí. Především se výslovně doplňuje nárok všech členů dosavadní rady obce, pokud vykonávají v době ode dne voleb do zastupitelstva obce do zvolení nové rady obce pravomoci dosavadní rady obce (§ 102a) nárok na odměnu, kterou pobírali před volbami (dosud se tento nárok dovozoval z § 71 odst. 1 a § 75 odst. 5 obecního zřízení, pro posílení právní jistoty by se však tento nárok měl v textu předpisu § 75 odst. 5 uvést výslovně). Po zkušenostech z voleb v roce 2010 je nutné rovněž stanovit minimální výši měsíční splátky odměny při skončení funkčního období (§ 75 odst. 7), aby se vyloučily situace, kdy obce schválily odcházejícím funkcionářům vyplácení nárokové odměny ve splátkách v řádové výši jednoho tisíce korun měsíčně. Změny si vyžádaly též nejasnosti při určování dne, od kterého je neuvolněným členům zastupitelstva obce poskytována měsíční odměna (§ 77 odst. 2) tak, aby nedocházelo k jejich zpětnému vyplácení. Aplikační praxe dále požaduje výslovné uvedení výše náhrady, která je poskytována členovi zastupitelstva obce za jeden den nevyčerpané dovolené (§ 79 odst. 6 obecního zřízení), a možnost člena zastupitelstva obce požádat o náhradu nevyčerpané dovolené i v případě uplynutí doby uvolnění k výkonu funkce. Mění se i ustanovení § 90 obecního zřízení tak, aby i při poklesu počtu členů zastupitelstva obce pod pět nebo pod polovinu mohlo zastupitelstvo stanovit měsíční odměnu vedení obce a případně stanovit, že dočasné vedení obce bude funkci vykonávat jako uvolněnou (v obcích, v nichž došlo k poklesu počtu členů zastupitelstva, odmítali členové zastupitelstva dočasně vést obec bez toho, že dostanou za zvýšené „pracovní nasazení“ odměnu či bez toho, že budou pro výkon funkce uvolněni). Návrh nepřináší koncepční změny v oblasti odměňování, které vyžadují

předchozí podrobnou analýzu (Ministerstvo vnitra s jejím zpracováním a předložením vládě počítá v rámci svých dalších legislativních aktivit).

- 3) **Účast obce nebo kraje ve veřejné dražbě.** Platná úprava v obecním i krajském zřízení neobsahuje adekvátní provázanost na zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů. V praxi vznikají především problémy s určením, zda při nabytí či zpeněžení nemovitého majetku obce v dražbě je nutný předchozí souhlas zastupitelstva obce či nikoli [ve veřejné dražbě dochází k přechodu a nikoli k převodu vlastnického práva, takže aplikace § 85 písm. a) může být považována za spornou]. Dalším problémem bývá určení maximální „ceny“, za niž jsou obec či kraj ochotny ve veřejné dražbě nabýt majetek. Usnesení z jednání rady i zastupitelstva obce jsou přístupná, avšak údaj o maximální „ceně“ může být zneužit k umělému navyšování nabídek a tím ke znevýhodnění obce jako účastníka dražby. Doporučuje se proto zákony doplnit o výslovné svěření pravomoci zastupitelstvu rozhodovat o nabytí či zpeněžení obecního nemovitého majetku v dražbě, včetně možnosti toto rozhodování zcela nebo zčásti (např. pro určení maximálního podání) převést radě obce. Uvažovat je dále možné o doplnění pravidla, podle něhož by přístup k usnesení zastupitelstva či rady obce o účasti obce ve veřejné dražbě byl možný až po jejím uskutečnění tak, aby údaje byly chráněny (a to jak pro členy zastupitelstva obce, tak i pro občany obce na základě jejich práv podle § 16 obecního zřízení). V rámci protikorupčních změn by zákony mohly být dále doplněny o ustanovení, podle něhož je obec (kraj, hlavní město Praha) povinna nemovitý majetek prioritně zpeněžovat ve veřejné dražbě (s určitými zákonnými výjimkami respektujícími konkrétní okolnosti zamýšlené dispozice či konkrétní podmínky v obci tak, aby nedocházelo k veřejným dražbám např. při zcela „bagatelních“ prodejkách nemovitého majetku).
- 4) **Svěření pravomocí rady obce starostovi obce, místostarostovi obce nebo obecnímu úřadu a modifikace pravidel pro zastupování starosty místostarostou.** Ustanovení § 102 odst. 3 obecního zřízení výslovně neupravuje možnost svěřit obecnímu úřadu nebo starostovi rozhodování o záležitostech nevyhrazených radě či zastupitelstvu. Ačkoli praxe tak činí běžně, může být tento postup zpochybnitelný s ohledem na některé závěry Nejvyššího soudu ve vztahu k obdobnému ustanovení zákona o hlavním městě Praze (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. září 2010, sp. zn. 26 Cdo 3513/2009⁶). Zpřesnění vyžadují i pravidla pro zastupování starosty místostarostou (§ 103 odst. 6 obecního zřízení) tak, aby zastupování starosty zahrnovalo všechny potencionální případy, v nichž není funkce starosty obsazena. Návrh by měl rovněž odstranit pochybnosti o tom, zda starosta obce v obcích, v nichž není zřízena rada obce, vykonává tyto pravomoci jako vyhrazené (změnou § 84 odst. 4 obecního zřízení).
- 5) **Upřesnění pravidel pro rozhodování o dotacích v podmínkách obcí.** Stávající znění obecního zřízení svěřuje rozhodování o poskytnutí dotací do působnosti zastupitelstva obce v § 85 písm. c) a j). Podle prvního z nich je zastupitelstvo obce oprávněno rozhodovat o poskytnutí dotace nad 50 000 Kč v jednotlivých případech a v tomto ustanovení určeným subjektům. Podle písm. j) je zastupitelstvu obce obecně vyhrazeno rozhodovat o uzavírání smluv o poskytnutí dotace. Praxe především není jednotná v otázce, zda zastupitelstvo rozhoduje o poskytnutí dotace nebo i o přijetí

⁶ Srov. též Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 231, kde je interpretováno usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. června 2004, č.j. 33 Odo 99/2004.

dotace obcí (podle judikatury správních soudů je k rozhodnutí o přijetí dotace příslušná rada v nevyhrazené pravomoci podle § 102 odst. 3 obecního zřízení – srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. května 2007, č. j. 30 Ca 6/2005-81, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007 pod č. 1361). Sporný je rovněž vztah § 85 písm. c) a j), tedy zda zastupitelstvo musí o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace rozhodnout vždy, i když se jedná o dotaci nepřesahující 50 000 Kč v jednom případě. Všechny tyto problémy je nutné řešit, přičemž doporučovanou variantou je, aby rozhodnutí o poskytnutí dotace nad 20 000 Kč a přijetí dotace obcí nad 50 000 Kč bylo svěřeno do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce a do této částky do nevyhrazené pravomoci rady obce dle § 102 odst. 3 obecního zřízení (vyšší částka v případě přijímání dotací obcí je dána nutností určitého operativního rozhodování v některých specifických situacích, např. v případě krizových stavů, v nichž naopak poskytnutí dotace „může počkat“ až na svolání zastupitelstva např. zkráceným postupem podle § 93 odst. 2 obecního zřízení). Právní úprava poskytování dotací by se tak obsahově „srovnala“ s úpravou poskytování darů obcí.

- 6) Uzavírání manželství v hlavním městě Praze v době tzv. „volebního mezidobí“.** Zákon o hlavním městě Praze upravuje v § 75 oprávnění dosavadního primátora hlavního města Prahy (a jeho náměstků) v době tzv. volebního mezidobí, tj. v době ode dne voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy do zvolení nových orgánů města (jedná se o obdobnou právní úpravu, která je obsažena v obecním i krajském zřízení). Po tuto dobu je primátor oprávněn vykonávat veškeré pravomoci, které jsou uvedeny v § 72 zákona o hlavním městě Praze, tedy i přenesenou působnost plynoucí ze zvláštních zákonů.

Ustanovení § 72 odst. 3 písm. h) zákona o hlavním městě Praze svěřuje primátorovi oprávnění vykonávat další úkoly (jen) *v samostatné působnosti*, pokud mu jsou uloženy zastupitelstvem nebo pokud tak stanoví zákon (nevztahuje se tedy na úkoly plynoucí ze zvláštních zákonů v přenesené působnosti). Podle § 4 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, v platném znění, *učiní prohlášení o uzavření manželství snoubenci před starostou, místostarostou nebo pověřeným členem zastupitelstva obce, městské části hlavního města Prahy, městských obvodů nebo městských částí územně členěných statutárních měst, které jsou matričním úřadem*. Podle § 104a zákona o rodině *působnosti stanovené krajskému úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, matričnímu úřadu, obecnímu úřadu nebo starostovi, zástupci starosty nebo pověřenému členu zastupitelstva obce podle tohoto zákona jsou výkonem přenesené působnosti*. Vzhledem k této právní úpravě není primátor hlavního města Prahy (a obdobně ani starostové pražských městských částí) v době „volebního mezidobí“ oprávněn přijímat prohlášení o uzavření manželství. Jedná se přitom o neodůvodněnou odchylku, neboť starostové obcí jsou podle obecního zřízení oprávnění prohlášení o uzavření manželství i ve volebním mezidobí přijímat.

IV. Návrh variant řešení

IV.1 Návrh variant řešení

Základní podmínkou účinného boje proti korupci je *zvýšení transparentnosti rozhodování, zvýšení veřejné kontroly zejména při nakládání s obecním majetkem a posílení kontroly ostatních orgánů obce a kraje ze strany zastupitelstva*. V úvahu zde přicházejí

následující skupiny právní regulace (předkladatel si je vědom, že účinky jednotlivých opatření se vzájemně překrývají, a proto následující rozdělení je nutné považovat za rozdělení pouze schematické a orientační):

- A. Změny v postupech orgánů obce při nakládání s obecním majetkem.** Do této kategorie náleží zvýšené a zpřesněné povinnosti územních samosprávných celků při zveřejňování záměrů k dispozicím s nemovitým majetkem, zpřesnění způsobu určování ceny a úprava pravomocí mezi zastupitelstvem a radou.
- B. Změny spojené se zvýšením kontroly činnosti obce a kraje ze strany občanů.** Do této kategorie náleží rozšíření žalobního oprávnění státního zastupitelství na neplatnost smlouvy uzavřené samosprávou, dále zakotvení žalobního oprávnění jedné třetiny členů zastupitelstva nebo kvalifikované skupiny občanů obce domáhat se náhrady škody nebo vydání bezdůvodného obohacení za územní samosprávný celek a domáhat se určení neplatnosti smlouvy uzavřené samosprávou.
- C. Posílení transparentnosti nakládání s majetkem samosprávy a zvýšení odpovědnosti konkrétních obecních funkcionářů.** Do této kategorie náleží povinné zveřejňování výstupů z jednání zastupitelstva a ze schůzí rady obce, jmenovité hlasování členů zastupitelstev, dále zveřejňování informace o uzavřených smlouvách o nakládání s majetkem, posílení práv členů zastupitelstev a rad obcí, vytváření seznamu správních rozhodnutí napadených u správních soudů a zpřísnění povinnosti uplatňovat náhradu škody jménem územního samosprávného celku.

Předmětem analýzy jsou dále technické úpravy, konkrétně modifikace práva člena zastupitelstva požadovat náhradu nevyčerpané dovolené a modifikace pravidel pro označování obce, ulic a jiných veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny (pod písm. D.). Předmětem analýzy nejsou – s výjimkou označování ulic v jazyce národnostní menšiny – jiné úpravy, jejichž konkrétní provedení uložila vláda dílčími usneseními (např. úprava v oblasti veřejnoprávních smluv, úprava povinného zveřejňování vnitřních předpisů povinných subjektů navenek, úprava vazby zákonů o územních samosprávných celcích na správní řád), neboť v těchto vládních usneseních vláda předem uložila provedení konkrétní (v přílohách usnesení specifikované) legislativní změny. Hodnocení dopadů regulace by tedy v těchto případech bylo nadbytečné, resp. mělo být provedeno v rámci materiálů, na jejichž základě již vláda schválila provedení změn v konkretizované podobě.

Jednotlivá řešení budou analyzována podle uvedených okruhů, přičemž analýza bude provedena ve vztahu k obecnímu zřízení s tím, že vůči krajskému zřízení a vůči zákonu o hlavním městě Praze platí dále uvedené závěry obdobně.

IV.2 ad A)

Z významných dílčích řešení náležejících do tohoto okruhu bylo třeba posoudit především varianty týkající se (1) prodloužení doby zveřejnění záměru, (2) zavedení povinnosti zveřejnit záměr též na centrální adrese, (3) rozšíření povinnosti sjednávat za „cenu obvyklou“ též na „obvyklý nájem“ a (4) převedení pravomoci rozhodovat o nájmech a výpůjčkách do pravomoci zastupitelstva obce.

A.1 Ustanovení § 39 obecního zřízení stanoví povinnost zveřejnit záměr na dobu 15 dnů.

Tato doba bývá v praxi kritizována jako příliš krátká, aby se všichni potenciální zájemci mohli se záměrem seznámit, aby „soutěž“ o uzavření smlouvy mohla být maximálně transparentní a aby obec mohla optimalizovat získané protiplnění. V úvahu proto připadají následující variantní změny:

- **A.1.1** – zachování současného stavu;
- **A.1.2** – prodloužení doby zveřejnění záměru;
- **A.1.3** – stanovení povinnosti zveřejnit záměr až do rozhodnutí o majetkoprávním úkonu v příslušném obecním orgánu.

A.2 Platné znění § 39 obecního zřízení ukládá povinnost zveřejnit záměr pouze na úřední desce obecního úřadu. Ačkoli musí být obsah úřední desky zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup, není tato povinnost vždy splněna a její nesplnění nemá totožné dopady jako nezveřejnění na „fyzické“ úřední desce. Navíc se zájemci nemohou seznámit se zveřejněnými záměry na jednom místě. Analyzována proto byla následující opatření:

- **A.2.1** – zachování současného stavu;
- **A.2.2** – zavedení povinnosti zveřejňovat záměry na centrální adrese nebo na portálu veřejné správy;
- **A.2.3** – zavedení sankce pro případy nezveřejnění záměru též na „elektronické úřední desce“ v podobě absolutní neplatnosti realizovaného majetkoprávního úkonu (identické dopady jako v případě nezveřejnění na „fyzické“ úřední desce).

A.3 V rámci úvah nad rozšířením povinnosti sjednávat majetkovou dispozici za „cenu obvyklou“ též na „obvyklý nájem“ bylo analyzováno

- **A.3.1** – zachování současného stavu;
- **A.3.2** – doplnění výslovného a absolutního zákazu odchylek od obvyklé ceny (obvyklého nájemného);
- **A.3.3** – výslovné rozšíření povinnosti obecních orgánů sjednávat pronájem obecního majetku za nejméně „obvyklé nájemné“;
- **A.3.4** – podrobné určení způsobu odůvodnění odchylky od obvyklé ceny (nájemného);
- **A.4.5** – rozšíření povinnosti odůvodnit odchylky od obvyklé ceny i při nabytí majetku obcí a při pronájmu cizího majetku obcí.

A.4 Převedení vyhrazené pravomoci rady obce rozhodovat o nájmech a výpůjčkách do pravomoci zastupitelstva obce nebo do nevyhrazené pravomoci rady obce

- **A.4.1** – zachování současného stavu;
- **A.4.2** – úplné převedení pravomoci do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce;
- **A.4.3** – úplné převedení pravomoci do nevyhrazené pravomoci rady obce;
- **A.4.4** – převedení pravomoci zčásti do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce a zčásti do nevyhrazené pravomoci rady obce.

Dotčenými subjekty jsou ve všech zamýšlených změnách uvedené v kategorii „A“ především občané, dále členové zastupitelstva a skrze ně též orgány obce.

IV.3 ad B)

V rámci opatření spojených se zvýšením kontroly činnosti obce a kraje ze strany občanů lze uvažovat o (1) zavedení či rozšíření žalobního oprávnění státního zastupitelství na neplatnost smlouvy uzavřené samosprávou, dále o (2) žalobním oprávnění skupiny členů zastupitelstva nebo občanů územního samosprávného celku domáhat se určení neplatnosti smlouvy uzavřené samosprávou a o (3) zakotvení žalobního oprávnění určité skupiny členů zastupitelstva nebo občanů obce domáhat se náhrady škody za územní samosprávný celek.

B.1 Zavedení (rozšíření) žalobního oprávnění státního zástupce domáhat se ve veřejném zájmu určení neplatnosti smlouvy uzavřené samosprávou

- **B.1.1** – zachování současného stavu;
- **B.1.2** – rozšíření oprávnění státního zástupce domáhat se určení neplatnosti smlouvy uzavřené samosprávou bez omezení;
- **B.1.3** – rozšíření oprávnění státního zástupce domáhat se určení neplatnosti smlouvy jen u určitých „významných“ smluvních úkonů, případně za dalších podmínek.

B.2 Zavedení žalobního oprávnění skupiny členů zastupitelstva nebo občanů obce domáhat se určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí

- **B.2.1** – přiznání práva každému občanovi obce;
- **B.2.2** – přiznání práva kvalifikované skupině občanů obce;
- **B.2.3** – přiznání práva každému členovi zastupitelstva obce;
- **B.2.4** – přiznání práva kvalifikované skupině členů zastupitelstva obce;
- **B.2.5** – kombinace variant.

Pozn.: Ve všech variantách bylo dále zvažováno, zda žalobní oprávnění má být neomezené, nebo zda se má vztahovat jen na určité druhy smluv a zda má být omezené i obsahově podle důvodu tvrzené nezákonnosti.

B.3 Zavedení žalobního oprávnění skupiny členů zastupitelstva obce nebo občanů obce domáhat se náhrady škody za územní samosprávný celek

- **B.3.1** – přiznání práva každému občanovi obce;
- **B.3.2** – přiznání práva kvalifikované skupině občanů obce;
- **B.3.3** – přiznání práva každému členovi zastupitelstva obce;
- **B.3.4** – přiznání práva kvalifikované skupině členů zastupitelstva obce;
- **B.3.5** – kombinace variant.

Dotčenými subjekty jsou ve všech zamýšlených změnách uvedených v kategorii „B“ především občané, dále členové zastupitelstva územních samosprávných celků a skrze ně též orgány těchto územních samosprávných celků.

IV.4 ad C)

Posílení transparentnosti nakládání s majetkem samosprávy a zvýšení odpovědnosti konkrétních obecních funkcionářů může být realizováno (1) povinným zveřejňováním výstupů z jednání zastupitelstva a ze schůzí rady obce, (2) zveřejňováním informace o obcích uzavřených smlouvách o nakládání s majetkem, (3) posílením práv členů zastupitelstev, (4) zpřísněním povinnosti uplatňovat náhradu škody a (5) vytvářením a publikováním seznamu soudně napadených správních rozhodnutí.

C.1 Povinné zveřejňování výstupů z jednání zastupitelstva a ze schůzí rady obce může být realizováno některým z následujících způsobů

- **C.1.1** – ponechání současného stavu;
- **C.1.2** – zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstva a (pouze) usnesení ze schůzí rady obce;
- **C.1.3** – zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstva a zápisů ze schůzí rady obce;
- **C.1.4** – zveřejňování zápisů i podkladových materiálů.

Pozn.: Ve všech variantách bylo dále zvažováno, zda zveřejňování má být bez jakéhokoli obsahového omezení nebo zda ze zveřejněných dokumentů mají být odstraněny osobní údaje a další zákonem chráněné informace.

C.2 Jmenovité hlasování členů zastupitelstva a rady

- **C.2.1** – zachování současného stavu;
- **C.2.2** – jmenovité hlasování v majetkových úkonech;
- **C.2.3** – jmenovité hlasování pro všechna rozhodnutí zastupitelstva a rady;
- **C.2.4** – jmenovité hlasování pro všechna rozhodnutí zastupitelstva a rady se zákonem stanovenými výjimkami.

C.3 Při zveřejňování informace o uzavřených smlouvách lze uvažovat o

- **C.3.1** – zachování současného stavu;
- **C.3.2** – zveřejňování veškerých uzavřených smluv;
- **C.3.3** – zveřejňování smluv o nakládání s majetkem;
- **C.3.4** – zveřejňování smluv o nakládání s majetkem s určitou hodnotou předmětu majetkové dispozice.

Pozn.: Ve všech variantách bylo dále zvažováno, zda zveřejňování má být bez jakéhokoli obsahového omezení nebo zda ze zveřejněných smluv mají být odstraněny osobní údaje a další zákonem chráněné informace.

C.4 Zpřísnění povinnosti uplatňovat náhradu škody

- **C.4.1** – zachování současného stavu;
- **C.4.2** – zavedení povinnosti vždy uplatnit náhradu škody vůči původci škody;
- **C.4.3** – zavedení povinnosti uplatnit náhradu škody se zákonnými výjimkami.

C.5 Vytváření seznamů správních rozhodnutí napadených u správních soudů

- **C.5.1** – zachování současného stavu;
- **C.5.2** – zavedení povinnosti zveřejňovat informace o všech správních soudech zrušených rozhodnutích
- **C.5.3** – zavedení povinnosti zveřejňovat informace o všech správních rozhodnutích, která byla napadena u správních soudů, ať již došlo k jejich zrušení či nikoli.

Dotčenými subjekty jsou ve všech zamýšlených změnách uvedené v kategorii „C“ především občané, dále členové zastupitelstva územních samosprávných celků skrze ně i orgány těchto územních samosprávných celků.

IV.5 ad D)

Předmětem analýzy jsou dále technické úpravy, konkrétně modifikace práva člena zastupitelstva požadovat náhradu nevyčerpané dovolené a modifikace pravidel pro označování obce, ulic a jiných veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny. Předmětem hodnocení dopadů regulace nejsou navrhované úpravy omezení doby platnosti veřejnoprávních smluv, neboť provedení konkrétních změn bylo schváleno usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011, č. 6, ani povinné zveřejňování vnitřních předpisů, konkrétně schválené usnesením vlády ze dne 26. května 2008, č. 1334.

D.1 Právo člena zastupitelstva obce žádat náhradu nevyčerpané dovolené

- **D.1.1** – zachování současného stavu;
- **D.1.2** – zavedení práva člena zastupitelstva požadovat náhradu nevyčerpané dovolené bez vzniku nároku (bez vzniku povinnosti obce náhradu dovolené vždy poskytnout);
- **D.1.3** – zavedení práva člena zastupitelstva požadovat náhradu nevyčerpané dovolené se vznikem nároku na úhradu (tj. se vznikem povinnosti obce náhradu vždy poskytnout).

D.2 Změna podmínek pro označování obce, ulic v obci a jiných veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny

- **D.2.1** – zachování současného stavu;
- **D.2.2** – rozšíření povinnosti obce zavést označování obce, ulic a jiných veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny na základě petice občanů obce;
- **D.2.3** – rozšíření povinnosti obce zavést označování obce, ulic a jiných veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny na základě návrhu občanského sdružení zastupujícího zájmy národnostních menšin.

Dotčenými subjekty jsou ve všech zamýšlených změnách uvedené v kategorii „D“ především členové zastupitelstva obce a příslušníci národnostních menšin. Nepřímo jsou změnami dotčeni též občané obce (změnou uvedenou v bodě D.2).

V. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Z hlediska hodnocení dopadu navrhovaných řešení je provedená analýza spíše kvalitativní než kvantitativní, tj. zaměřuje se zejména na posouzení (mimopeněžních) přínosů a nákladů, neboť u většiny opatření nelze konkrétní peněžní náklady předem odhadnout.

Dopady na veřejné rozpočty jsou především závislé na charakteru aktivit občanů a členů zastupitelstev (žaloba na neplatnost smlouvy, žaloba na náhradu škody), které ze zřejmých důvodů nejsou předem odhadnutelné. Zkušenosti z jiných právních úprav (Slovenská republika) nasvědčují střízlivosti očekávání a tudíž absenci výrazných nároků v tomto směru. K tomu přispívá i převážně procesní charakter navrhovaných změn. V každém případě ale zvýšení transparentnosti rozhodování, ke kterému návrh směřuje, bude vždy spojeno s určitým rizikem nárůstu nákladů na rozhodovací činnost, které by však mělo být přinejmenším vyrovnáno zvýšením „odpovědnosti“ volených obecních funkcionářů za jimi realizovaná rozhodnutí a nepochybně též peněžními úsporami spojenými s efektivním a hospodárným nakládáním s majetkem. Z hlediska nároků na veřejné rozpočty je nutné připomenout, že v případě neúspěchu žalob podaných zastupiteli nebo skupinou občanů neponese náklady obec, ale žalobci (a to včetně případných nákladů na právní zastoupení).

Druhým důvodem obtížné hodnotitelnosti dopadů na veřejné rozpočty je závislost nákladů na kvalitě výkonu veřejné správy. Moderní metody hodnocení jsou zatím zaváděny pouze v některých obcích a krajích a neexistuje dostatek statistických i jiných údajů o rozhodovacích procesech ve veřejné správě v celostátním měřítku. Za náklady, které by šly k tíži předkládaného návrhu, rozhodně nemohou být pokládány výdaje eventuálně vznikající v procesu nápravy vad rozhodnutí při pochybení orgánů veřejné správy. Takové pochybení by se i za současného stavu promítlo do dalších správních i soudních řízení, ale často později a s většími náklady.

Mimoekonomické dopady navrhované právní úpravy se vztahují k jejímu základnímu cíli – snižování korupčního rizika a zvýšení transparentnosti rozhodování. V tomto směru návrh postupuje směrem způsobilým vyvolat zamýšlené důsledky. Výhrady by bylo možno vznést k určitému nárůstu komplikovanosti a formalizace právní úpravy (zvýšením její kazuistiky), s čímž by mohlo být zejména v podmínkách malých obcí spojeno i jisté riziko snížení účinnosti této právní úpravy v důsledku její složitější aplikace. Efektivní nástroje boje s korupcí, zejména ty, které mají působit preventivně a minimalizovat korupční prostředí, však budou vždy nevyhnutelně provázeny určitým nárůstem složitosti právní úpravy, nicméně je-li tato úprava přiměřená sledovanému cíli, bude tento „negativní vedlejší produkt“ mnohonásobně převýšen pozitivními dopady snižujícími korupční potenciál (jinak řečeno čím podrobnější úprava dispozic s majetkem, tím menší prostor pro zneužívání tohoto majetku). Při aplikaci nové úpravy může napomoci i aktivní metodická úloha Ministerstva vnitra.

Navrhovaná řešení regulace v zásadě řeší problémy, které jsou deklarovány v cíli: zvyšují předvídatelnost a transparentnost zákonné regulace a neobsahují diskriminaci adresátů předložené právní úpravy.

V.1 Identifikace nákladů a přínosů všech variant

V.1.1 Změny v postupech orgánů samosprávy při nakládání s majetkem (A)

Ve vztahu k opatřením předpokládaným v bodě A, tedy ve vazbě na **změny v postupech orgánů samosprávy při nakládání s majetkem**, lze konstatovat, že *finanční náklady* stoupají ve variantách **A.1** (prodloužení doby zveřejnění záměru) a **A.4** (převedení části vyhrazené pravomoci rady obce na zastupitelstvo obce) jen zcela mírně až zanedbatelně. Prodloužení doby zveřejnění záměru prakticky žádné podstatnější náklady či negativní dopady nepřináší (snad s výjimkou teoretického „zahlcení“ úřední desky), převedení části vyhrazené pravomoci rady obce do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce rovněž nikoli. V obou případech však lze změnami docílit zásadní pozitivní přínosy v podobě potenciálního zvýšení okruhu zájemců, kteří se přihlásí ke zveřejněnému záměru (**A.1**), čímž dojde i k rozšíření účastníků „soutěže“ o nejlepší nabídku. Pozitivní přínosy nesporně přinese též posílení rozhodovacích oprávnění zastupitelstva tím, že zastupitelstvu budou svěřena zásadní rozhodnutí v oblasti nájmu a výpůjček (**A.4**), neboť o těchto úkonech bude rozhodovat reprezentativní a především veřejně jednající obecní orgán. Nevýhodou může být určité prodloužení tohoto rozhodování (rada na rozdíl od zastupitelstva rozhoduje „více operativně“), na druhou stranu v případě závažných pronájmů či výpůjček se jedná o úkony obvykle dlouhodobě plánované a v celkovém časovém horizontu tedy participace zastupitelstva obce nepovede k podstatnějšímu „zpomalení“ rozhodovacího procesu.

Náklady by však nepochybně přineslo povinné zveřejňování záměrů na centrální adrese (**A.2**). Předkladatel provedl orientační průzkum počtu zveřejňovaných záměrů jednotlivými územními samosprávnými celky (za pomoci internetových stránek) s následujícími výsledky (průzkum byl realizován v dubnu 2011; cena za zveřejnění jedné stránky na centrální adrese byla kalkulována podle sazebníku České pošty s. p. ve výši 252,- Kč na záměr; srov. <http://www.centralniadresa.cz/cadr/images/cenik.pdf>):

	počet	prům. počet zveřejnění 1 ÚSC za měsíc	prům. počet zveřejnění 1 ÚSC za rok	celkem záměrů všech ÚSC za rok	celkem cena za 1 rok (1 zveř. 252,- Kč) v Kč
obce I. a II.	6 045	1	12	72 540	18 280 080
obce III (bez stat. měst)	182	11	132	24 024	6 054 048
statutární města	23	22	264	6 072	1 530 144
Praha + městské části	58	8	96	5 568	1 403 136
kraje	13	5,5	66	858	216 216
CELKEM subjektů	6 321			109 062	27 483 624

Protože při zpracování uvedeného přehledu byl v každé skupině zkoumán jen orientační vzorek (mezi 10 až 20 subjekty), je nutné uvedený údaj považovat za orientační. Lze však očekávat, že celkové náklady při uvedené ceně by ročně neměly přesáhnout **30 000 000 Kč**. Jedná se o náklad, jenž by v celkovém úhrnu v každém případě navýšil veřejné rozpočty, ať již by zveřejňování na centrální adrese bylo hrazeno ze státního rozpočtu a pro samosprávy by bylo bezplatné, nebo by si tyto náklady musely hradit samosprávy samy. Pokud by povinnost zveřejňování na centrální adrese stanovena nebyla, předpokládané náklady by samozřejmě nenastaly. Na druhou stranu by tím zanikl hlavní přínos této nové

povinnosti, totiž zveřejňování záměrů *na jednom „centrálním“ místě*. Tím by se samozřejmě zásadním způsobem zvýšil okruh potencionálních zájemců o realizaci zamýšlené dispozice.

Ministerstvo vnitra proto v průběhu přípravy legislativního řešení hledalo jiné méně nákladné řešení při zachování požadovaného efektu, tedy „centrálního zveřejňování“ záměrů majetkových dispozic. Protože Ministerstvo vnitra je provozovatelem *portálu veřejné správy* jakožto informačního systému podle zákona č. 365/2000 Sb., podařilo se při přípravě návrhu nalézt technické řešení, které umožní centrální zveřejňování záměrů na portálu veřejné správy bezplatně pro obce a s minimálními náklady na rozpočet Ministerstva vnitra (po technických úpravách portálu by mělo být zveřejňování záměrů obcemi automatizované).

Alternativně bylo analyzováno též povinné zveřejňování záměrů jen na „elektronické úřední desce“ (jako dosud), ovšem s tím, že případné nezveřejnění by do budoucna mělo identické dopady jako nezveřejnění na „fyzické“ úřední desce. Zveřejňování na „elektronické“ úřední desce by nemělo oproti stávajícímu stavu přinést žádné dodatečné náklady, neboť tato povinnost i dnes trvá, ovšem její nesplnění není „sankcionováno“ neplatností příslušného právního úkonu nebo jiným obdobným následkem, na druhou stranu by záměry nebyly zveřejňovány „centrálně“.

Přímé navýšení peněžních nákladů nelze očekávat ve vztahu k nové *povinnosti sjednávat nájem za nájemné „ve výši obvyklé“ (A.3)*. Ve skutečnosti se totiž nejedná o nově zavedenou povinnost, ale o výslovné vyjádření povinnosti, která i dnes vyplývá z § 38 odst. 1 obecního zřízení (a z obdobných ustanovení ostatních novelizovaných zákonů), neboť je součástí povinnosti řádného a hospodárného nakládání s majetkem. Výslovné doplnění této povinnosti do textu zákona povede naopak (v tomto případě ke kýženému) zvýšení instruktivity právní normy. S touto povinností navíc není v žádném případě spojena povinnost zpracování znaleckého posudku na určení obvyklé ceny či nájemného. Samosprávy mohou nyní i do budoucna tyto částky určovat např. porovnáním nabídek realitních kanceláří, vlastními kvalifikovanými odhady apod. Naopak *mimoekonomické dopady* jsou i v tomto případě zřejmé, neboť výslovně vyjadřují povinnost obce či kraje nesjednávat „nevýhodné“ nájmy.

V.1.2 Rozšiřování možností veřejné kontroly nakládání s obecním majetkem (B)

Navrhovatel se při přípravě návrhu zabýval i vlivem navrhovaného *rozšíření právní úpravy o právo občana územního samosprávného celku domáhat se u soudu určení neplatnosti smlouvy o dispozici s obecním majetkem na veřejné rozpočty (B.2)* a *zavedení žalobního oprávnění na náhradu škody způsobené obci nebo kraji (B.3)*.

Ačkoli se na první pohled zdá, že *právo občana (zastupitele) napadnout platnost smlouvy (B.2)* povede k nutnosti navýšit rozpočty územních samosprávných celků o náklady spojené s případným právním zastupováním, ve skutečnosti by v celkovém úhrnu k zásadnímu navýšení nároků na tyto rozpočty nemělo dojít. Pokud územní samosprávný celek využije služeb advokáta a nechá se v soudním řízení zastupovat a v tomto řízení bude mít úspěch, soud by měl územnímu samosprávnému celku přiznat vůči protistraně náhradu vynaložených nákladů. V případech, kdy územní samosprávný celek v soudním řízení mít úspěch nebude, bude sice povinen své vlastní náklady i náklady protistrany uhradit, nicméně i tato platba ve svém důsledku zatíží rozpočet obce či kraje pravděpodobně mnohem méně, než případná další soudní řízení zejména o náhradu škody z neplatné smlouvy, pokud by byla

neplatnost soudem prohlášena později. Kromě toho bude obec moci uplatnit i náhradu škody vůči svému představiteli nebo úředníkovi, jenž tyto náklady svým chybným postupem zavinil. Větší obce a kraje navíc disponují zkušenými právníky, kteří mohou svou obec či kraj v soudním řízení kvalifikovaně a v rámci své pracovní náplně zastupovat. Lze rovněž předpokládat, že územní samosprávné celky nebudou mít s plněním zákonných povinností při uzavírání smluv větší obtíže, pro které by jimi uzavřené smlouvy měly být soudy ve větším množství jako neplatné rušeny (ze zkušeností Ministerstva vnitra z výkonu dozoru a kontroly pak lze konstatovat, že zejména větší obce i kraje mají své povinnosti plynoucí z příslušných zákonů pro dispozice se svým majetkem dobře zmapovány a tyto povinnosti neporušují). Nadto zkušenosti s obdobnou právní úpravou ve Slovenské republice ukazují, že počty podaných návrhů nijak dramaticky nenarostly. V podrobnostech viz též odůvodnění nového § 40a obecního zřízení (zejména z hlediska časté námitky směřující proti narušení právní jistoty smluvních stran příslušné smlouvy).

Stejně tak by nemělo dojít k navýšení požadavků na veřejné rozpočty v případě realizace práva *občana (zastupitele) uplatnit jménem obce náhradu škody (B.3)*, jestliže náklad soudního řízení ponese přímo občan (zastupitel), který podal žalobu.

V rámci bodu **B.1** je navrhováno rozšíření žalobního oprávnění státního zástupce domáhat se u soudu určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí či krajem nebo určení právního vztahu. Státní zástupce by tuto žalobu ve veřejném zájmu podával buď na základě vlastních zjištění nebo na základě podnětu třetí osoby (§ 16a zákona o státním zastupitelství). Kvantitativně lze počet takových podnětů v podstatě pouze odhadovat využitím poznatků z dozorové a kontrolní činnosti Ministerstva vnitra, na které se občané s obdobnými podněty obraceli (ministerstvo je však nemá oprávnění řešit věcně a podávat návrhy soudům na určení neplatnosti smluv). V roce 2009 obdržel příslušný odbor Ministerstva vnitra 156 podání směřujících do oblasti nakládání s majetkem samosprávy, v roce 2010 celkem 214 podání (srov. Sborník o činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy za rok 2010, dostupný na <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>). V České republice je celkem 86 okresních státních zastupitelství (nebo jim na roveň postavených), což by při nápadu cca 250 podnětů znamenalo zatížení jednoho okresního státního zastupitelství **3 případy ročně**. To je nepochybně počet, který nevyžaduje žádné další personální či finanční posílení soustavy státních zastupitelství.

Je nutné připomenout, že ve všech případech popsaných ve variantách **B.1** až **B.3** jednoznačně převažují pozitivní dopady tím, že ve veřejném zájmu bude rozšířen okruh osob, které mohou *de facto* chránit majetek a majetkové zájmy obce či kraje, a to dokonce i proti jeho vedení. Např. „odstranění“ neplatné smlouvy včas může vést k úspoře dalších prostředků, které by byly jinak spojeny s povinností obce (kraje) uhradit náhradu škody druhé, poškozené smluvní straně. Šikanóznímu zneužití práv občanů obce (kraje) se čelí tím, že s podáním žaloby na neplatnost smlouvy bude spojen vyšší soudní poplatek, její podání se bude vztahovat jen na „nebagatelní“ dispozice a (v jedné z navržených variant) bude podmíněno souhlasem kvalifikované skupiny zastupitelů nebo občanů obce.

V.1.3 Posílení transparentnosti nakládání s majetkem a zvýšení odpovědnosti (C)

Ekonomické zatížení by nemělo přinést povinné zveřejňování výstupů z jednání zastupitelstva a rady obce (**C.1**), neboť kraje i větší obce takové zveřejňování provádějí a v případě menších obcí se jedná o zanedbatelný počet dokumentů. Administrativní zatížení

by mohlo vyvolat spíše povinné odstraňování některých částí těchto dokumentů (zejména osobních údajů), na druhou stranu je nutné zabránit možnosti tzv. automatizovaného indexování, k němuž dochází při zveřejňování způsobem umožňujícím dálkový přístup a při kterém specializované subjekty prostřednictvím speciálního software shromažďují a zpracovávají osobní údaje získané automatizovaným prohledáváním internetu. Je proto možné zvolit buď takové zveřejňování, při němž by anonymizování dokumentů nemuselo být realizováno (tím by se do značné míry ulehčilo i postavení obcí, které nyní dotčené dokumenty dobrovolně zveřejňují již nyní a tudíž povinně provádějí „anonymizaci“) nebo naopak upřednostnit ochranu osobních údajů a zveřejňovat zápisy z jednání zastupitelstva obce a usnesení ze schůzí rady obce v anonymizované podobě.

Určité administrativní náklady přináší *jmenovité hlasování v orgánech obcí a krajů (C.2)*, a to v podobě povinnosti zapisovatele či skrutátora zaznamenat výsledek jednotlivých hlasování. V žádném případě však zavedení této povinnosti neznamená, že by si zastupitelstva musela pořizovat elektronická hlasovací zařízení. Ve většině případů zajistí splnění této povinnosti předsedající nebo zapisovatel, případně konkrétní pověřený zaměstnanec obce v rámci plnění svých pracovních povinností. To, zda obec pořídí hlasovací zařízení, tedy bude záležet na jejím rozhodnutí a na jejích finančních možnostech. Ministerstvo vnitra přesto v souvislosti s přípravou tohoto opatření realizovalo anketu týkající se (ne)využívání elektronických hlasovacích zařízení. Orientační průzkum dostupnosti hlasovacích zařízení byl proveden u obcí s počtem zastupitelů nad 15. Zjišťováno bylo využití hlasovacího zařízení, jejich pořizovací cena i náklady na provoz (v případě zastupitelstev do 15 členů lze považovat elektronické hlasovací zařízení za evidentně zbytečné). Anketa byla dobrovolná a odpověď poskytlo celkem 137 obcí s rozšířenou působností. Bylo zjištěno, že zastupitelstva v kategorii nad 30 zastupitelů jsou vybavena hlasovacími zařízeními z 87%, v kategorii od 25 do 29 členů zastupitelstva činí vybavenost přibližně jednu polovinu a v kategorii od 15 do 24 přibližně jednu třetinu. Průměrná pořizovací cena hlasovacího zařízení (většina umožňuje záznam výsledků hlasování) činila 373 tis. Kč, průměrné roční náklady cca 17 tis. Kč.

V rámci uvažovaných opatření je analyzováno též *povinné zveřejňování určitých uzavřených smluv způsobem umožňujícím dálkový přístup (C.3)*. Přesné náklady na tuto novou povinnost lze pouze odhadovat, takže zveřejňování by se mělo týkat výlučně závažnějších majetkových dispozic, tedy smluv, jimiž je nakládáno s nemovitým majetkem, a smluv, jejichž celková hodnota plnění překračuje určitou částku, např. 50 000 Kč bez DPH. Protože povinnost zveřejňovat různé dokumenty způsobem umožňujícím dálkový přístup již právní předpisy dnes v hojné míře ukládají (zejména např. § 26 správního řádu ve vztahu k úřední desce), lze předpokládat, že obce i kraje nutným hardwarovým i softwarovým vybavením disponují. Samotné převádění dokumentů do podoby k publikaci by rovněž nemělo činit zásadnější obtíže – smlouvy v současnosti většinou budou připravovány za využití IT techniky, takže nebude nutné jejich převádění do elektronické podoby. Ty smlouvy, u nichž toto převedení bude výjimečně nezbytné, patrně k podstatnému zatížení nepovedou.

Administrativní náklady by naopak nemělo přinést *posílení práva člena zastupitelstva interpelovat volené představitele či žádat informace nutné pro výkon jemu svěřené činnosti (C.4)*. Dochází sice ke zkrácení lhůty pro získání informací, v „systému“ informování zastupitelů či jiných občanů se však ve skutečnosti nejedná o změnu, protože i člen zastupitelstva může o informace žádat v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jenž nyní stanoví patnáctidenní lhůtu pro vyřízení žádosti. Postavení zastupitele a běžného občana se tak vyrovnává odstraněním nedůvodného znevýhodnění člena zastupitelstva. Konceptně dochází k obsahovému přiblížení práva zastupitele na informace

k obecnému právu na informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť obec bude moci žádat za velké množství kopií úhradu nákladů (jiné náklady nikoli). Bude-li požadovaných informací nepřiměřené množství, může obec (kraj) lhůtu pro poskytnutí informace prodloužit.

Určité administrativní zatížení může přinést *vytváření a zveřejňování seznamů správních rozhodnutí přezkoumávaných soudy (C.5)*. Tyto náklady však lze minimalizovat tím, že samosprávné celky předem nastaví vnitřní evidenční systém v rámci své spisové služby či pravidel pro evidenci dokumentů. Ostatně počet soudy přezkoumávaných rozhodnutí samospráv (zejména se zde jedná o krajské úřady jako nadřízené správní orgány obecních orgánů) se dle odhadů předkladatele pohybuje v řádech desítek či stovek a nikoli tisíců. Náklady rovněž sníží roční frekvence, s níž bude nutné seznamy vytvářet (budou vytvářeny za předchozí kalendářní rok do března následujícího roku) a omezení povinnosti až na správní rozhodnutí soudně přezkoumávaná až v roce 2013.

Všem popsaným opatřením je však společný zásadní mimoekonomický dopad v podobě posílení transparentnosti jednání obecních orgánů a posílení jejich veřejné kontroly. Ve spojení s opatřeními předvídanými v bodě B, tedy ve spojení s možností podat žalobu na neplatnost smlouvy či na náhradu škody proti nebo jménem obce představují opatření uvedená v bodě C podstatné prohloubení *externí* veřejné kontroly činnosti obce nebo kraje. Posílení transparentnosti ve spojení s „hrozbou“ podání žaloby na náhradu škody (v tomto případě škody vzniklé tím, že správní rozhodnutí vydané orgánem obce nebo kraje bylo zrušeno) působí preventivně na obsahovou kvalitu obcí realizovaných rozhodnutí.

V.1.4 Ostatní změny (D)

Změny, které nemají „protikorupční“ dopady, avšak u nichž lze očekávat určité náklady, jsou změny v náhradách nevyčerpané dovolené (**D.1**) a označování obcí, ulic a jiných veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny (**D.2**).

Označování obce, ulic a dalších veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny je v souladu s předem schváleným vládním zadáním (usnesení vlády ze dne 29. června 2009, č. 845) rozšiřováno tak, že nově bude obec povinna toto označení zavést nejen na základě doporučení výboru pro národnostní menšiny, ale též na základě požadavku občanského sdružení, které zastupuje zájmy národnostních menšin na území obce (**D.2**). Rozšířením případů, v nichž bude obec povinna „dvojazyčné“ označování zavést, potencionálně určité další výdaje přinese, vládní zadání je však v tomto případě jednoznačné a jiné varianty proto nepřipadají do úvahy. Náklady by naopak mělo minimalizovat to, že povinnost vícejazyčného označování bude podmíněna přítomností menšiny při dvojím sčítání lidu tak, aby se zdůraznil požadavek „trvalého usídlení“ dané menšiny v obci.

Náhrada dovolené v případě, že uvolněný člen zastupitelstva obce dovolenou nevyčerpal před ukončením doby výkonu své funkce (**D.1**), předpokládá změnu stávajícího systému – nyní poskytuje nevyčerpanou dovolenou uvolňující zaměstnavatel, nově by měl člen zastupitelstva mít možnost požádat obec o její náhradu a jen, pokud tak neučiní, poskytne mu ji uvolňující zaměstnavatel. Výši náhrad, které tato změna může přivést, nelze předem odhadovat, neboť neexistuje „centrální evidence“ či statistika čerpání dovolené uvolněných členů zastupitelstev obcí. Právní úprava nicméně nárokovost náhrady omezuje maximálně na 5 týdnů dovolené a lhůtou, kterou pro uplatnění tohoto požadavku stanoví relativně krátkou.

Pozitivní přínos této změny spočívá v odstranění diskriminace části uvolněných zastupitelů, kteří se po ukončení funkce nevracejí k původnímu zaměstnavateli a nevyčerpanou dovolenou jim tudíž nikdo nemůže poskytnout (např. podnikatelé).

VI. Konzultace

Předpokládané úpravy byly projednány se Svazem měst a obcí České republiky, se Sdružením místních samospráv, s Asociací krajů České republiky, se Spolkem pro obnovu venkova a dále se zástupci výborů pro regionální rozvoj a veřejnou správu Poslanecké sněmovny i Senátu Parlamentu České republiky (jednání se uskutečnila pod záštitou ministra vnitra ve dnech 8. 9. 2010, 12. 1. 2011 a 19. 4. 2011). Účastníci jednání uplatnili k prvotním návrhům předpokládaných změn své připomínky, které byly z velké části zahrnuty v předkládané podobě materiálu. Návrhy byly též předmětem připomínek členů Poradního sboru ministra vnitra pro boj proti korupci (připomínky a náměty předložila sdružení Oživení o. s. a Transparency International ČR) a projednány na zasedání tohoto poradního orgánu dne 28. března 2011. O předpokládaných změnách byli individuálně informováni též zástupci krajů na pravidelné poradě s Ministerstvem vnitra, která se uskutečnila dne 7. června 2011.

Materiál byl zpřístupněn k veřejné diskusi na internetových stránkách Ministerstva vnitra (<http://www.mvcr.cz/navrh-y-prav-nich-predpisu.aspx>) od 14. června 2011 s možností zasílání námětů do 30. června 2011. Připomínky v uvedeném termínu zaslalo Statutární město Děčín, Svaz měst a obcí, Transparency International Česká republika, Otevřená společnost, o. p. s. a Oživení, o. s. Připomínky členů poradního sboru ministra vnitra pro boj s korupcí byly projednány na jeho zasedání dne 29. června 2011.

VII. Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Základní zhodnocení jednotlivých variant, zejména zhodnocení z hlediska nákladů a očekávaných přínosů, je obsaženo v kapitole VI. V následující části jsou podrobně analyzována jednotlivá navrhovaná řešení s cílem výběru nejvhodnějšího z nich⁷. Při výběru variant vycházel zpracovatel **z následujících zásad pro nakládání s obecním (veřejným) majetkem** (tyto zásady současná právní úprava obsahuje, nicméně je třeba je v platné právní úpravě dále upřesnit a doplnit):

- 1) Zásada transparentnosti nakládání s veřejným majetkem a zásada veřejné kontroly tohoto nakládání.** Jakékoli nakládání s majetkem územního samosprávného celku musí být transparentní a musí podléhat účinné veřejné kontrole. Právní úprava musí umožnit, aby každá fáze realizace dispozic s majetkem územního samosprávného celku byla jasná, dokladovatelná a tudíž i přezkoumatelná. Každý občan obce musí mít dostatek informací o tom, že existuje záměr k realizaci určitého majetkoprávního úkonu, dále informaci o tom, kdy tento úkon bude projednáván, informaci o průběhu tohoto projednání a o jeho výsledku a základní informaci o obsahu realizovaného majetkoprávního úkonu. Za tímto účelem byly analyzovány možnosti nově stanovit obci zejména povinnost zveřejňovat určité obcí uzavřené smlouvy a výstupy z jednání obecních orgánů a povinnost evidovat rozhodnutí přezkoumávaná správními soudy (změnou zákona o svobodném přístupu k informacím). Analyzována byla rovněž

⁷ S ohledem na průběh a výsledky připomínkového řízení jsou vládě navrhována určitá opatření ve variantách, přičemž zpracovatel vládě doporučuje vždy výběr toho z nich, které při hodnocení variant v rámci této zprávy bylo vyhodnoceno jako nejvhodnější.

možnost oprávnění občanů podat návrh na určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí nebo na určení právního vztahu.

- 2) **Zásada hospodárnosti a účelnosti nakládání s veřejným majetkem (zásada ochrany majetkové podstaty).** V právní úpravě by mělo dojít k posílení záruk hospodárního a účelného nakládání s majetkem územního samosprávného celku. Předmětem analýzy proto bylo zpřesnění a částečně též zpřísnění podmínek pro rozhodování o majetkoprávních úkonech, modifikace rozhodování o nájemních smlouvách a o smlouvách o výpůjčce (částečným svěřením do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce a částečným „přesunutím“ do nevyhrazené pravomoci rady obce). Předmětem hodnocení též bylo výslovné ustanovení, podle něhož by právní úkony mohly být realizovány zásadně za cenu či nájemné v místě a čase obvyklé (výjimka je samozřejmě ze zákonem stanovených důvodů možná).
- 3) **Zásada individuální odpovědnosti za rozhodnutí učiněná při nakládání s veřejným majetkem.** Analyzovaná opatření jsou dále postavena na posílení individuální, zejména politické, ale nelze vyloučit ani právní, odpovědnosti členů orgánů územního samosprávného celku za každé jimi realizované rozhodnutí. Výrazným projevem prohloubení této zásady může být nová povinnost u každého usnesení zastupitelstva či rady uvádět v rámci zápisu, jak každý člen daného orgánu o usnesení hlasoval (s výjimkou tajné volby, jmenování nebo odvolání). Projevem této zásady rovněž může být oprávnění občana nebo skupiny občanů či zastupitelů domáhat se jménem obce náhrady škody, která obci vznikla (za předpokladu, že obec sama škodu neuplatní, případně nerozhodne o tom, že ji uplatňovat nebude). Rozšířeno by mělo být též oprávnění státního zástupce podat návrh na zahájení občanského soudního řízení k určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí.

Cílem navrhovatele bylo veškerá upřesnění či doplnění stávající právní úpravy koncipovat jako proporcionální mezi zárukou „svobodného výkonu“ samosprávy a požadavkem ochrany majetku územního samosprávného celku, tedy majetku veřejného⁸. Navrhované změny nemají nakládání s majetkem územního samosprávného celku znemožnit, ale pouze podrobit sice rigidnějším, ale zároveň jednoznačně formulovaným pravidlům, a to jak v souladu s požadavky *Strategie*, tak v souladu s výše popsányými aplikačními problémy, které jsou se zákony o územních samosprávných celcích spojeny. Vždy bylo pečlivě hodnoceno, zda konkrétní navrhované opatření nemůže být vyhodnoceno jako opatření odporující ústavně zaručenému výkonu práva na samosprávu⁹.

⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008: „...obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věci veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Tyto zásady jsou ostatně vyjádřeny i v některých ustanoveních zákona č. 128/2000 Sb. (např. § 2 odst. 2 či § 38 odst. 1).“

⁹ Srov. v této souvislosti nálezy Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publikovaný pod č. 53/2003 Sb.: „Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blízká státům.“ a dále „Z ustanovení Ústavy i Charty lze dovodit, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné. Ve svém souhrnu samozřejmě nemohou tato pravidla územní samosprávu úplně odstranit. Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité ospravedlnitelné důvody.“

VII.1 Doba zveřejnění záměru obce disponovat s nemovitým majetkem (A.1)

A.1.1: Zachování současného stavu, tedy zachování povinnosti zveřejnit záměr obce (v zásadě kdykoli) po dobu 15 dní před rozhodnutím o zamýšleném majetkoprávním úkonu (před rozhodnutím o uzavření smlouvy) by neodstranilo existující nevýhody spočívající v nejistotě o době, která může uplynout mezi sejmutím záměru z úřední desky a rozhodnutím o majetkoprávním úkonu. Kromě toho doba 15 dní je v praxi kritizována jako doba příliš krátká na to, aby zejména v případě závažnějších dispozic mohli své nabídky připravit a podat všichni potencionální zájemci. Navíc platí, že čím kratší doba, tím větší potencionál pro možné netransparentní nakládání s majetkem (oslovení předem vybraného zájemce s následujícím jen formálním zveřejněním záměru tak, aby případní jiní zájemci reálně nemohli své nabídky připravit). S prodloužením doby zveřejnění záměru navíc počítá i vládní *Strategie*, takže nulová varianta nepřípadala do úvahy.

A.1.2: Varianta č. 2 počítá s prodloužením doby zveřejnění záměru. V rámci konzultací byly projednávány v zásadě dvě možnosti: První spočívala v pevném stanovení delší doby pro zveřejnění záměru (diskuse se pohybovaly v intervalu 30 až 90 dní), druhá ve „stupňování“ doby podle výše plnění (předpokládaného nebo skutečně dosaženého). Nevýhoda druhého uvedeného řešení by spočívala v povinnosti obce předem pořídit znalecký odhad „ceny“ nemovitosti (event. hodnoty dispozice např. v případě pronájmu), což samozřejmě jakoukoli dispozici finančně zatíží (zejména v případě „bagatelních“ pronájmů, v případě výpůjčky či darování by taková povinnost v některých případech mohla znamenat faktické zmaření dispozice).¹⁰ Problematické by bylo i stanovení zvláštního „oceňovacího“ mechanismu přímo v obecním zřízení, zejména z hlediska jeho složitosti a tím pádem i obtížné aplikovatelnosti většinou malých obcí. Ze zřejmých důvodů se jako nereálné jeví i odvození délky zveřejnění záměru podle konečné hodnoty dispozice (už jen, protože by v podstatě znemožnilo obci přijmout výhodnější nabídku, pokud by se „dostala“ nad hranici pro delší dobu zveřejnění záměru). V rámci diskusí proto převážil názor „prostého“ prodloužení doby zveřejnění záměru a otázka se proto soustředila na určení délky tohoto prodloužení.

Možnost prodloužení na 90 dnů by v praxi vedla k podstatnému snížení operativnosti nakládání s majetkem, neboť po dobu 90 dnů by nemovitost prakticky nemohla být využívána, což by samozřejmě v mnoha případech mohlo obec majetkově poškozovat. V rámci diskuse proto bylo projednáváno buď prodloužení z 15 na 30 dní (v případě krajského zřízení by se nejednalo o změnu) nebo na 60 dní, což je doba odpovídající doporučení Evropské komise z hlediska veřejné podpory¹¹. Vzhledem k rozhodnutí pod bodem A.1.3 (povinnost zveřejnění záměru až do rozhodnutí o majetkoprávním úkonu) byla nakonec zvolena doba zveřejnění 30 dní tak, aby nebylo znemožněno rychlé disponování s majetkem tam, kde je takový postup odůvodněn (např. v souvislosti s řešením krizových stavů), ale aby doba byla současně dostatečně dlouhá tak, aby se ke zveřejněnému záměru mohli všichni zájemci přihlásit. Je nutné zdůraznit, že zmíněné doporučení Evropské komise, které v zásadě požaduje 60 dní (dva měsíce) zveřejnění, není právně závazné a především se

¹⁰ V případě nájmu a výpůjček zpracování znaleckého posudku obecně není povinné. Znalecký posudek není nutné pořizovat ani v případě úplatného převodu nemovitostí, jak vyplývá z § 21 odst. 4 písm. d) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, v platném znění.

¹¹ *Sdělení Komise ES o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci* v Úředním věstníku Evropských společenství dne 19. července 1997, pod č. 97/C 209/03.

vztahuje jen na ty dispozice, při nichž by docházelo k narušení společného trhu poskytnutím nepřipustné veřejné podpory, tedy zjednodušeně řečeno, při nichž by obec prodávala nemovitost podnikateli, což ovšem v žádném případě není většina majetkových dispozic realizovaných s povinností zveřejnění záměru. Z tohoto důvodu se jako vhodná jeví doba 30 dnů s tím, že dispozice, u nichž by mohlo dojít k zakázané veřejné podpoře, by musely být prováděny rovněž v souladu s normami EU, tj. včetně zmíněného doporučení Evropské komise. Tuto povinnost by však nestanovily zákony o územních samosprávních celcích, neboť vyplývá z přímo aplikovatelných norem EU.

A.1.3: Kromě prodloužení doby zveřejnění záměru je třeba zabývat se též v praxi dosud spornou otázkou, zda záměr musí být na úřední desce zveřejněn až do rozhodnutí příslušného obecního orgánu o majetkoprávním úkonu, nebo zda může být po uplynutí základní doby zveřejnění z úřední desky sejmuto. Účelem záměru je kromě získání nabídek pro realizaci majetkoprávního úkonu též informování veřejnosti o tom, že obec uvažuje o určité majetkoprávní dispozici (srov. formulace § 39 odst. 1 obecního zřízení – tak, aby se k záměru *mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky*). K posílení transparentnosti nepochybně povede jen takové zveřejnění záměru, které bude své adresáty informovat o existenci úmyslu obce až do rozhodnutí příslušného obecního orgánu (úmysl obce disponovat se svým nemovitým majetkem trvá po celou dobu, po niž je záměr na úřední desce zveřejněn). Z tohoto důvodu je nutné právní úpravu upravit tak, aby popsany stěžejní účel zveřejnění záměru mohl být plně realizován. Potencionálně by v praxi mohlo dojít k určitému zahlcení úřední desky obecního úřadu (patrně jen ve větších obcích, které realizují velké množství majetkových dispozic). Jedná se však o snadno řešitelný technický problém spočívající v přiměřeném rozšíření kapacity fyzické úřední desky. Současně bude nutné doplnit i minimální dobu pro podávání nabídek ke zveřejněnému záměru, která musí být dostatečně dlouhá, aby ji zájemce mohl připravit, ale současně musí dávat obci možnost „uzavřít“ výběrové řízení v dostatečném časovém předstihu tak, aby mohly být nabídky před jejich předložením příslušnému obecnímu orgánu posouzeny a vyhodnoceny.

Ze shora popsaného zhodnocení možností jednoznačně vyplývá preference variant A.1.2 a A.1.3 v podobě jejich vzájemného spojení tím, že doba zveřejnění záměru bude prodloužena (a sjednocena) na 30 dní se současným doplněním povinnosti zveřejnit záměr po celou dobu až do rozhodnutí obce o zamýšlené majetkové dispozici. Identický požadavek obsahuje i *Strategie* v úkolu zadaném v bodě 1.1.

Poznámka: Předmětem změn není určení, který orgán v rámci územních samosprávních celků rozhoduje o zveřejnění záměru, neboť tuto otázku již vyřešila soudní praxe tím, že zveřejnění záměru náleží do tzv. nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 obecního zřízení, i když se jedná o dispozici jinak v pravomoci zastupitelstva obce (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006). Od rozhodnutí o záměru je nutné odlišit samotné *zveřejnění záměru*, které již má povahu ryze technického úkonu, jenž není nijak formalizován a jenž nevyžaduje žádné další rozhodování. Zveřejnění zpravidla provádí starosta nebo ještě častěji pracovník obecního úřadu. Předkladatel v této souvislosti považuje za neúčelné a pro praxi zcela kontraproduktivní zákonem výslovné určení osoby či orgánu, která bude za faktické vyvěšení záměru na úřední desce odpovídat. Jedná se totiž o ryze interní záležitost každé obce, typickou pro úpravu v organizačním řádu obecního úřadu podle individuálních podmínek v obci. Nepraktičnost stanovení osoby odpovědné za faktické vyvěšení záměru na úřední desce přímo v zákoně je zřejmá i z analýzy možných legislativních variant: do úvahy připadá pouze starosta, což by však představovalo jen ztěžší realizovatelné řešení v případě velkých obcí (sotva si lze představit, že primátor statutárního města bude sám vyvěšovat na úřední desce záměry nebo bude toto vyvěšení pod vlastní odpovědností nařizovat) nebo obecní úřad, což ale problém s určením individuální odpovědnosti neřeší, neboť i v takovém případě by bylo nezbytné konkrétního odpovědného pracovníka určit v organizačním řádu obecního úřadu. Legislativní řešení otázky samotného zveřejnění záměru tedy není možné a zejména ani není účelné, nemá-li se ze zákona o obcích stát zcela kazuistická norma.

VII.2 Zveřejňování záměru na centrální adrese (A.2)

A.2.1: Podle platného znění § 39 odst. 1 obecního zřízení se záměr zveřejňuje vyvěšením na úřední desce obecního úřadu (a nepovinně též jiným v obci vhodným způsobem). Podle § 26 odst. 1 správního řádu musí být obsah úřední desky přístupný též způsobem umožňujícím dálkový přístup, což znamená, že i záměry by takto měly být publikovány. Rozdíl je však v následcích nesplnění popsané povinnosti – zatímco nezveřejnění na „fyzické“ úřední desce znamená neplatnost realizovaného majetkoprávního úkonu, nezveřejnění na „elektronické“ úřední desce je sice porušením § 26 odst. 1 správního řádu, nemá však totožné právní následky jako nezveřejnění na fyzické úřední desce (srov. stanovisko č. 14 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, <http://www.mvcr.cz/>). Platné právní úpravě je v této části vytýkána především neexistence jednoho centrálního místa pro zveřejňování všech přijatých záměrů a dále rozdílnost v právních následcích nezveřejnění na elektronické a na fyzické úřední desce. S popsanými výhradami vůči platné právní úpravě jsou sekundárně spojeny i výtky týkající se netransparentnosti realizovaných dispozic a – logicky – i menší okruh zájemců, kteří se ke zveřejněnému záměru mohou přihlásit.

A.2.2: Součástí původního znění *Strategie* proto byl úkol č. 2.3, směřující ke zveřejňování záměrů na centrální adrese (provozované na základě smlouvy mezi Českou republikou – Ministerstvem pro místní rozvoj a Českou poštou, s. p. na základě nařízení vlády č. 168/2000 Sb., o centrální adrese). Nespornou výhodou takového „centrálního“ zveřejňování je možnost oslovení daleko širšího okruhu potenciálních zájemců o uzavření avizované smlouvy. Nevýhodou je relativní finanční náročnost takového zveřejňování, která v kalendářním roce podle odhadů Ministerstva vnitra zatíží rozpočty územních samosprávných celků cca 30 000 000 Kč (viz výše). Technologické zabezpečení této služby je zajištěno na komerčním základě Českou poštou, takže kapacita centrální adresy bude v případě této nové povinnosti Českou poštou navýšena. Systém zadávání do centrální adresy není složitý a obce s ním již nyní musejí pracovat, pokud zadávají veřejné zakázky.

Změnou *Strategie* na základě usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2011, č. 837, došlo k úpravě tohoto úkolu tak, aby *veškeré relevantní informace týkající se prodeje a pronájmů majetku státu nebo územních samospráv a veškeré údaje o poskytnutých dotacích a grantech byly zveřejňovány na jednom místě* (namísto výslovného uvedení „centrální adresy“). Toto centrální zveřejnění může v současnosti zajistit *portál veřejné správy*, jenž je informačním systémem veřejné správy provozovaným Ministerstvem vnitra. Oproti centrální adrese je jeho výhodou bezplatné zveřejňování, přičemž jediným nákladem je přizpůsobení softwaru a administrativní zabezpečení této služby, jdoucí na vrub Ministerstva vnitra (technické řešení bude teprve hledáno, možné je též automatizované zveřejňování jednotlivými obcemi způsobem umožňujícím dálkový přístup). Z tohoto „technického“ hlediska by stanovení popsané nové povinnosti nemělo být pro obce složité.

A.2.3: Popsaná finanční „náročnost“ zveřejňování na centrální adrese vede k úvaze stávající systém zveřejňování neměnit, pouze jej doplnit v případě nezveřejnění záměru též na „elektronické“ úřední desce o výslovnou sankci neplatnosti následně uzavřené smlouvy (změna by tedy vedla ke „zrovnoprávnění“ záměru zveřejněného na fyzické i elektronické úřední desce). Tím by došlo k úspoře prostředků, nedostavil by se však v úplné míře pozitivní efekt v podobě centrálního přístupu k přijatým záměrům. Technickým problémem by pak mohlo být prokazování tohoto zveřejnění, což by bylo možné splnit způsobem přiměřeným jako v případě zveřejnění na fyzické úřední desce, byť se na toto ustanovení výslovně na tyto

elektronickou úřední desku nevztahuje (srov. § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, v platném znění: *Má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu opatřeného datem vyvěšení. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce. Ustanovení věty první a druhé se nevztahuje na zveřejňování dokumentů na elektronické úřední desce.*).

Z popsaných variant je z hlediska maximálního zamýšleného efektu nejvhodnější varianta A.2.2, jejíž provedení výslovně ukládá i vládní Strategie (úkol č. 2.3). Na druhou stranu předpokládané roční zatížení veřejných rozpočtů (cca 30 000 000 Kč) efektivnost této varianty při povinném zveřejňování na *centrální adrese* relativizuje (nelze předem ani odhadnout případné zvýšení příjmů, kterého by se zveřejňováním na *centrální adrese* docílilo), takže je v každém případě nutné zvolit variantu, která počítá se zveřejňováním na *portále veřejné správy*.

VII.3 Sjednávání ceny (nájmu) ve výši v místě a čase obvyklé (A.3)

A.3.1: Dosavadní právní úprava umožňuje disponovat s majetkem za cenu nižší než je v daném místě a čase obvyklá, přičemž odchylku od této ceny je nutné odůvodnit (§ 39 odst. 2 obecního zřízení). Není však stanoveno, jakým způsobem má být odchylka odůvodněna, ani zda musí být odůvodněna jen odchylka snižující cenu. Dále není přesně určeno, zda a pokud ano, jak se tato povinnost vztahuje též na sjednávání nájmu (tedy na jiné úplatné dispozice než je převod obecního majetku). Problematické je též vztažení této povinnosti i na nabývání majetku obcí. Tyto problémy činí regulaci obtížně aplikovatelnou v praxi a právní úprava v tomto případě nevyhnutelně vyžaduje upřesnění, neboť porušení povinnosti disponovat bez odůvodnění za cenu výrazně nižší než je cena obvyklá vede k absolutní neplatnosti realizované majetkové dispozice (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010).

A.3.2: V praxi je především sporné, zda se uvedená povinnost vztahuje i na sjednávání nájemních smluv. Judikatura k této otázce prozatím chybí, část odborné veřejnosti tuto povinnost odvozuje z obecného znění § 38 odst. 1 obecního zřízení, jenž ukládá obci nakládat s majetkem řádně a hospodárně, přičemž § 39 odst. 2 obecního zřízení v tomto případě nepředstavuje nic jiného, než bližší konkretizaci této povinnosti. Bez výslovného zakotvení takové povinnosti však budou praktické problémy i nadále přetrvávat. Z tohoto důvodu se navrhuje výslovné rozšíření povinnosti sjednávat nájem za v místě a čase „obvyklé nájemné“. Nebude se přitom jednat o zatížení veřejných rozpočtů, neboť i při současném znění zákona (ve vztahu k obvyklé ceně) není praxí požadováno pořízení znaleckého posudku na určení obvyklé ceny. Pokud obec tyto prostředky nemá v úmyslu vynaložit, postačí zjištění ceny „v místě a čase obvyklé“ např. srovnáním nabídek realitních kanceláří, zpracování si svého vlastního „nezávazného“ odhadu, zjištění obvyklé ceny dotazem u realitní kanceláře apod. Identický postup pak bude platit i v případě „obvyklého nájmu“ – ani zde není a nebude povinnost zjišťovat výši obvyklého nájemného cestou znaleckého posudku. Lze tedy očekávat mírné zvýšení administrativních nákladů spojených se zjišťováním obvyklého nájemného, vzhledem k nenáročnosti tohoto postupu se však jedná o náklady marginální.

A.3.3: Variantně bylo zvažováno též vyloučení možnosti jakýchkoli odchylek od obvyklé ceny (nájmu), resp. zákaz prodeje a pronájmu za nižší než obvyklou cenu (nájemné). Takové řešení by však znemožnilo v odůvodněných situacích přistoupit k dispozici za nižší

cenu (nájemné). Z tohoto hlediska by se již jednalo o nepřiměřený zásah do vlastnického práva územních samosprávních celků, jenž by zřejmě kolidoval s čl. 101 odst. 4 Ústavy. Z tohoto důvodu se tato možnost dále nerozpracovávala s tím, že došlo k podrobnější úpravě způsobu odůvodňování odchylky.

A.3.4 a A.3.5: Praktické problémy vyvolává též způsob odůvodnění odchylky, jenž není výslovně v zákoně uveden, a pochybnosti o tom, zda a pokud ano jak má být odůvodněna odchylka při dosažení vyšší než obvyklé ceny. Všechny tyto problémy lze odstranit jednoduchou zákonnou úpravou, jejíž přínosy jsou z tohoto hlediska nesporné a žádné nevýhody nelze identifikovat. Výslovné stanovení povinnosti odůvodnit odchylku přímo v usnesení zastupitelstva nebo rady obce povede i k posílení odpovědnosti těchto orgánů za jimi realizovaná rozhodnutí (=neodůvodněná nebo nedostatečně odůvodněná odchylka jde k tíži členům hlasujícím pro toto usnesení).¹² Výslovně bude stanoveno, že odchylka musí být odůvodněna jen v případě nižší než obvyklé ceny (nájmu), resp. při nabytí nebo pronájmu majetku obcí musí být odůvodněna odchylka vyšší – v obou případech lze mít za to, že dosažení vyšší než obvyklé kupní ceny či nájemného, resp. dosažení nižší kupní ceny či nájemného, pokud obec nabývá nebo pokud si pronajímá majetek, je odůvodněno již tímto faktem.

Uvedený rozbor svědčí pro kombinaci variant A.3.4 a A.3.5 tedy pro bližší specifikaci způsobu odůvodnění odchylky od obvyklé ceny, pro výslovné rozšíření této povinnosti i na sjednávání nájemních smluv a pro výslovné vztahení této povinnosti i na nabývání a pronajímání cizího majetku obcemi. Těmito opatřeními je sledován a naplňován též protikorupční a transparentní cíl *Strategie*.

VII.4 Převedení části pravomoci rady obce v majetkové oblasti na zastupitelstvo obce (A.4)

A.4.1: Platná právní úprava svěčuje do vyhrazené pravomoci rady obce (tj. bez možnosti odejmutí zastupitelstvem obce) rozhodování o nájemních smlouvách a o smlouvách o výpůjčce bez jakéhokoli časového či hodnotového omezení [§ 102 odst. 2 písm. m) obecního zřízení]. Tato zákonná konstrukce tedy umožňuje uzavírat nájemní smlouvy na dobu neurčitou i na dobu „relativně“ neurčitou, např. 20, 30 a více let. Zastupitelstvo obce přitom prakticky nemá možnost jakkoli do této pravomoci zasáhnout (pomineme-li § 105 obecního zřízení a možnost odvolání rady obce), takže i velmi významné pronájmy zásadního obecního majetku probíhají bez přímého rozhodovacího vlivu zastupitelstvem obce (rada obce je sice odpovědná zastupitelstvu, její odvolání z důvodu uzavření nevýhodné smlouvy však samozřejmě na již realizovaný úkon nemá vliv; stejně tak není účinným prostředkem kontroly ani sistační oprávnění starosty obce podle § 105 obecního zřízení).

A.4.2: Nabízí se proto možnost převedení veškeré pravomoci rady obce v oblasti nájmu a výpůjček do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce. Takové řešení by nepochybně posílilo vliv zastupitelstva v zásadních otázkách uzavírání nájmu či výpůjček, na druhou stranu by se však rozhodování stalo relativně „nepružným“ (vzhledem k frekvenci zasedání zastupitelstva obce), takže by některé bagatelní nájemy nebo nájemy, u nichž je nutné ve veřejném zájmu upřednostnit rychlost (např. v souvislosti s řešením krizových stavů) nebylo

¹² Pokud by o majetkoprávním úkonu rozhodoval starosta, nebude odchylka uváděna v žádném formalizovaném dokumentu. Starosta nicméně bude nucen v případě nutnosti jednoznačně prokázat existenci takového důvodu (např. doložit zjišťované nabídky reálnitních kanceláří apod.).

možné řešit operativně. Ve větších obcích by pak mohlo docházet i ke zbytečnému „zahlcení“ zastupitelstva rozhodováním v této oblasti (např. o uzavírání nájemních smluv k bytům).

A.4.3: Druhým z uvažovaných řešení je převedení pravomoci rady rozhodovat o uzavření nájemních smluv a smluv o výpůjčce z vyhrazené pravomoci (§ 102 odst. 2 obecního zřízení) do pravomoci nevyhrazené podle § 102 odst. 3 obecního zřízení, která zastupitelstvu obce umožňuje převzít si toto rozhodování zcela nebo zčásti (§ 84 odst. 2 obecního zřízení). Takové řešení by vyloučilo problémy popsané v bodě A.4.2 (nepružnost rozhodování o nájmech v některých specifických situacích). Jeho nevýhodou však i nadále zůstává rozhodování rady o zásadních nájmech či výpůjčkách, které by svou podstatou měly příslušet pouze a výhradně zastupitelstvu obce (a jeho odpovědnosti jakožto přímo voleného obecního orgánu). Možnost zastupitelstva obce vyhradit si taková rozhodování dle názoru zpracovatele tento stav adekvátně neřeší, neboť odpovědnost z rady obce *de facto* na zastupitelstvo nepřenáší.

A.4.4: Z uvedených důvodů je na místě zvažovat kombinaci obou možností, tedy převedení pravomoci rady obce rozhodovat o nájmech a výpůjčkách do nevyhrazené pravomoci rady obce s tím, že určité významné nájmy a výpůjčky by byly zákonem výslovně svěřeny do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce tak, aby tento orgán nesl za tyto závažné úkony přímou odpovědnost. Při určování, které nájmy (výpůjčky) lze považovat za zásadní, bylo možné buď vycházet z předmětu a hodnoty dispozice, nebo z doby trvání smluvního vztahu. Z hlediska předmětu dispozice je nepochybně nutné svěřit do pravomoci zastupitelstva obce rozhodování o nájmech a výpůjčkách nemovitého majetku. Na druhou stranu již nebude nutné takto svěřovat i rozhodování o nájmech a výpůjčkách movitého majetku, byť by se jednalo o dlouhodobější pronájem či výpůjčku, neboť v případě movitého majetku budou svou povahou „významné“ nájmy či výpůjčky spíše výjimečné (opak samozřejmě platí právě ve vztahu k nemovitému majetku). Doplnění kritéria podle hodnoty majetkové dispozice by však vedlo k obdobným problémům, které jsou popsány ve vztahu k úpravě § 39 odst. 1 obecního zřízení v rámci varianty A.1.2 (především nutnost pořizovat znalecký posudek). Z tohoto hlediska se jako optimální jeví hledisko celkové doby trvání nájmu nebo výpůjčky, přičemž jako kritérium byly zvoleny čtyři roky, odvozené od funkčního období zastupitelstva obce. Jinak řečeno nájmy a výpůjčky, které by svou délkou přesáhly jedno funkční období, budou náležet do vyhrazené rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce (zpracovatel si je samozřejmě vědom, že „končící“ rada obce může schválit před volbami zásadní nájem na dobu do čtyř let, čímž nově zvolenému vedení znesnadní změnu uzavřené smlouvy, jedná se však o faktický stav, jenž nemůže být legislativně uspokojivě vyřešen). Délka by byla posuzována podle celkové doby trvání nájmu, takže v případě prodloužení nájemní smlouvy, o jejímž sjednání původně rozhodla rada obce, nad čtyři roky, by až o tomto dodatku muselo rozhodovat zastupitelstvo obce. Z uvedeného pravidla by pak byly stanoveny výjimky pro uzavírání nájemních smluv k bytům pro fyzické osoby – nepodnikatele, pro pronájem hrobových míst a pro výpůjčku nemovitého majetku právnické osobě zřízené obcí. O nájmech a výpůjčkách, které nenáležejí do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce (s dobou trvání do 4 let a ty, které jsou z vyhrazené pravomoci výslovně vyloučeny), by nadále rozhodovala rada obce, avšak ve své nevyhrazené pravomoci, takže zastupitelstvo obce by si toto rozhodování na sebe mohlo zcela nebo zčásti vztáhnout (§ 84 odst. 4 obecního zřízení).

Na základě rozboru výhod a nevýhod popsaných variant se jako nejrozumnější jeví varianta A.4.4, která odstraňuje všechny identifikované nevýhody stávajícího stavu.

Z hlediska nákladů nedochází ani v jedné z popsaných variant k rozdílu, v případě varianty A.4.2 a A.4.4 se mírně zvyšují náklady spojené s jednáním zastupitelstva obce. Tato jednání však není nutné svolávat pouze k rozhodování o nájemních smlouvách nebo o smlouvách o výpůjčce, takže se nejedná o náklady vyvolané přímo tímto navrženým opatřením. Zvolené řešení odpovídá i úkolu plynoucímu ze *Strategie* (úkol č. 1.5).

VII.5 Právo domáhat se neplatnosti smlouvy (B.1 a B.2)

B.1.1: Platná právní úprava umožňuje domáhat se určení neplatnosti smluv uzavřených obcemi pouze za splnění podmínek daných § 80 písm. c) o. s. ř., tedy jen osobám, které prokáží tzv. naléhavý právní zájem. Z hlediska smluv uzavíraných obcemi to znamená, že určení neplatnosti smlouvy (případně určení právního vztahu), se může domáhat strana smlouvy (byl-li by výsledek soudního řízení „v její prospěch“) a dále osoby, které podaly nabídku ke zveřejněnému záměru. Pro nezveřejnění záměru jsou pak aktivně legitimovány i další osoby, prokáží-li, že by při zveřejnění záměru nabídku podaly. Občan obce se pouze z důvodu svého „občanství“ domáhat neplatnosti uzavřené smlouvy sám nemůže, neboť mu z pouhého „obecního občanství“ nesvědčí naléhavý právní zájem (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2004, sp. zn. 28 Cdo 2081/2004 a ze dne 24. března 2010, sp. zn. 28 Cdo 4365/2008). Ve veřejném zájmu může v omezené míře napadat neplatnost uzavřených smluv též státní zastupitelství podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, v platném znění (pokud při uzavírání smlouvy nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků).

Kritizovaným nedostatkem popsané právní situace je značně úzký okruh osob, které se mohou domáhat určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí, a prakticky minimální možnost podat takový návrh ve veřejném zájmu (občané obce toto právo nemají, státní zastupitelství jen v minimálním rozsahu). Důsledkem tohoto stavu může být situace, v níž ve vztahu k neplatné smlouvě z důvodu porušení obecního řízení nebude možné docílit vydání deklaratorního soudního rozhodnutí a tím odstranit případnou nejistotu o platnosti smlouvy. Přitom platí, že smluvní strana, která způsobila neplatnost smlouvy, je povinna nahradit druhé smluvní straně škodu, která takto vznikla (pro porušení povinností obcí je odpovědná za škodu daná obec). Rozšířením žalobního oprávnění se tedy rozšiřuje prostor pro nápravu existujících neplatných smluv dostatečně rychle tak, aby škody vzniklé v důsledku neplatných smluv byly co nejmenší (čím později je neplatnost zjištěna a odstraněna, tím větší lze očekávat škody a tedy i náhradu ze strany obce).

Z tohoto hlediska lze uvažovat o rozšíření žalobního oprávnění státního zástupce (B.1) a/nebo o legislativním zakotvení aktivní žalobní legitimace pro občany obce nebo pro jejich kvalifikovanou skupinu (B.2):

B.1.2 a B.1.3: Rozsah oprávnění státního zástupce domáhat se neplatnosti smlouvy uzavřené obcí je, jak již bylo výše řečeno, značně úzký. Na druhou stranu zásah státního zastupitelství lze vnímat jako zásah mimořádný, jenž musí být – i z hlediska ústavních limitů pro zásah státu do samosprávy (čl. 101 odst. 4 Ústavy) – odůvodněn „naléhavým“ veřejným zájmem. Z tohoto hlediska patrně nelze považovat za důvodné, aby státní zástupce měl (a ve veřejném zájmu musel) zasahovat do všech smluv uzavíraných obcemi. Mělo by se jednat pouze o ty majetkové dispozice, které svým významem takový zásah ospravedlňují, tedy o „významné majetkové dispozice“. Za ty lze nepochybně vždy považovat dispozice

s nemovitým majetkem. Dále lze do této kategorie zařadit i smlouvy, jejichž celkový předmět plnění překračuje 50 000 Kč bez DPH (dvojnásobek průměrné měsíční mzdy v České republice k 31. 12. 2010). Jedná se o smlouvy, u nichž se počítá s jejich povinným zveřejňováním. Z oprávnění státního zástupce budou vyloučeny smlouvy uzavřené podle pracovněprávních předpisů, smlouvy o pronájmech bytů fyzickým osobám – nepodnikatelům – a smlouvy o pronájmu hrobových míst, tak, aby se oprávnění státního zástupce koncentrovalo skutečně pouze na významné majetkoprávní dispozice.

Zavedením tohoto opatření nedojde k „zahlcení“ státního zastupitelství podněty na prověření majetkových dispozic ze strany především občanů obcí, jak dokazuje vyčíslení nárůstu administrativního zatížení státních zastupitelství (s ohledem na stávající počet podnětů Ministerstva vnitra k prověření dispozic s obecním majetkem lze očekávat maximální zatížení jednoho okresního státního zastupitelství 3 případy ročně; viz výše). Variantně lze uvažovat o podmínění oprávnění státního zástupce tím, že se neplatnosti nedomáhá samostatně obec nebo jiná osoba, nebo bez tohoto omezení. Obě možnosti mají své výhody i nevýhody („podmíněné“ oprávnění státního zástupce redukuje aktivitu státního zástupce pouze na případy, v nichž selhaly i „samoregulační“ mechanismy uvnitř obce, „nepodmíněné“ oprávnění státního zástupce může znamenat flexibilnější a zejména rychlejší zásah). V obou variantách však zjevně převažuje pozitivní dopad tím, že smlouvy uzavírané obcemi a kraji budou podléhat zvýšené veřejné kontrole.

B.2.1 a B.2.2: Přiznání práva domáhat se neplatnosti smluv uzavřených územními samosprávnými celky o nakládání s nemovitým majetkem všem jejich občanům bez jakéhokoli omezení by znamenalo nepochybně podstatnou změnu z hlediska transparentnosti rozhodování. Proti takovému řešení by mohl být uplatněn argument zvýšené administrativní zátěže a zejména zvýšených nákladů, které by byly s případným úspěšným zpochybněním smluv spojené. Tyto argumenty lze odmítnout, neboť pokud by se vady objevily později, jejich odstranění by samozřejmě přineslo daleko vyšší náklady. Podstatnějším argumentem zpochybňujícím takové opatření je i potencionální riziko zneužití tohoto práva k podávání šikanózních a kverulačních žalob a v krajním případě i ke specifické formě vydírání („výpalného“). Tyto relevantní důvody vedou k závěru nutnosti omezit aktivní žalobní legitimaci na kvalifikovanou skupinu občanů obce [nabízí se v souladu s § 16 odst. 2 písm. f) obecního zřízení 0,5% občanů obce nebo dalších osob, která mají toto právo, s případnou minimální dolní hranicí např. 10 občanů obce] a ke stanovení vyššího soudního poplatku (např. ve výši průměrné měsíční mzdy v České republice k 31. 12. 2010, jež činila cca 25 000 Kč, nebo alespoň její poloviny). Riziko „zneužívání“ tohoto institutu samozřejmě zcela eliminovat nelze, pokud by však byla podána taková účelová žaloba, odpovídají podatelé za škodu, kterou by obci takto způsobili. Navíc takto podaná žaloba by nepředstavovala realizaci uvedeného práva a soudy by ji mohly a měly zamítnout bez věcného projednání.

Protože s podanými žalobami, byť by se nakonec ukázaly jako neoprávněné, obci určité náklady nevyhnutelně vzniknou (přinejmenším personální), je vhodné omezit právo skupiny občanů domáhat se neplatnosti smlouvy pouze na významné majetkoprávní úkony, v daném případě tedy pouze na smlouvy, u nichž se předpokládá jejich povinné zveřejnění. Právo podat žalobu by současně bylo časově omezeno, přičemž jako přiměřené se jeví omezení jednoho roku ode dne zveřejnění smlouvy (zveřejnění je podmínkou pro nabytí platnosti smlouvy), které je dostatečně dlouhou dobou, aby se s obsahem smlouvy mohli občané seznámit a zvážit podání žaloby (při nezveřejnění jeden rok ode dne, kdy se žalobce o „existenci“ smlouvy dozvěděl). V kombinaci s vyšším soudním poplatkem by tato opatření měla vyloučit podávání žalob v bagatelních věcech a současně by měla motivovat občany

k tomu, aby platnost smlouvy zpochybnili co nejdříve od jejího zveřejnění.

B.2.3 a B.2.4: Další možností je svěřit uvedené oprávnění pouze členovi zastupitelstva nebo kvalifikované skupině členů zastupitelstva. Přiznání práva domáhat se neplatnosti pouze členům zastupitelstva (a nikoli též občanům obce) by sice mohlo omezit agendu snížením počtu případů zjevně neodůvodněných zpochybnění uzavřených smluv, na druhou stranu se však z různých důvodů nemusí najít žádný člen zastupitelstva zainteresovaný na zpochybnění smlouvy. Zvláště významné je to v obcích, ve kterých není zřízena rada obce a zastupitelstvo její funkci v omezeném rozsahu plní. Zde přichází ještě více v úvahu i vztah členů zastupitelstva k uzavřené smlouvě. Kromě toho může být i rozhodnutí zastupitelstva o smlouvě, které je v rozporu se zákonem, učiněno všemi zastupiteli (např. v malých obcích s pěti či sedmičlenným zastupitelstvem) a v takovém případě nebude mít žádný zastupitel „zájem“ podílet se na prohlášení neplatnosti. Z tohoto důvodu je jednoznačně vhodné svěřit podání takového návrhu nejen členům zastupitelstva obce, ale též kvalifikované skupině občanů tak, aby zaváděné opatření vůbec bylo možné považovat za efektivní.

Diskusní otázkou pak může být, zda žalobní oprávnění má svědčit pouze skupině členů zastupitelstva obce nebo individuálně každému jeho členovi. Důvody pro omezení práva pouze na skupinu členů zastupitelstva obce však jsou identické jako v případě občanů obce – kvalifikovaná skupina by měla minimalizovat nebezpečí podávání zjevně nedůvodných návrhů na zahájení soudního řízení či podávání šikanózních návrhů. Stanovení hranice jedné třetiny členů zastupitelstva obce přitom umožní i „opozici“ účinně kontrolovat většinu v zastupitelstvu obce, aniž by došlo k nebezpečí zneužívání tohoto institutu některými „destruktivními“ členy zastupitelstev.

S ohledem na výše uvedené shrnutí se jeví jako vhodné varianty **B.1.3, B.2.2 a B.2.4**, tedy přiznat omezené právo soudně napadat neplatnost smluv uzavřených obcí státnímu zástupci, skupině nejméně 0,5% občanů obce (minimálně 10 občanů) a nejméně jedné třetině členů zastupitelstva obce. Technicky – z důvodu provázanosti na občanský soudní řád – bude právo svěřeno jakémukoli občanovi obce, bude však podmíněno souhlasem skupiny občanů obce nebo jedné třetiny členů zastupitelstva obce, jenž nebude možné vzít zpět. Toto právo by se vztahovalo jen na významné majetkové úkony a v případě občanů a zastupitelů by bylo omezeno relativně krátkou lhůtou pro podání návrhu a zvýšeným soudním poplatkem. Zvolené optimální řešení přitom odpovídá i úkolu plynoucímu ze *Strategie* (úkol č. 1.1).

VII.6 Právo uplatnit jménem obce náhradu škody (B.3)

V rámci uvažovaných opatření k ochraně majetku obce bylo analyzováno též posílení možností jménem obce domáhat se náhrady škody. Současná právní úprava „nenutí“ obce k tomu, aby samy aktivně náhradu škody uplatňovaly, přičemž žádný jiný subjekt nemůže ve veřejném zájmu náhradu škody uplatnit. Z tohoto hlediska by „nulová varianta“ nevedla ke splnění cílů *Strategie*, tedy k posílení ochrany veřejného majetku. V rámci analyzovaných variant bylo proto nutné zvažovat, zda jménem obce může nárok uplatňovat i jiná osoba – občan obce nebo jejich skupina (**B.3.1 a B.3.2**) nebo člen zastupitelstva či jejich kvalifikovaná skupina (**B.3.3 a B.3.4**), případně kombinace obou možností (**B.3.5**). Argumenty podporující či odmítající jednotlivé popsání varianty jsou identické jako v případě žaloby na neplatnost smlouvy uzavřené obcí (viz B.2).

Z tohoto důvodu se jako optimální jeví **opatření uvedené v bodě B.3.5, resp. kombinace varianty B.3.2 a B.3.4.** Žalobní oprávnění by náleželo skupině občanů obce (0,5%; min. 10 občanů) nebo skupině členů zastupitelstva obce (jedné třetině), přičemž by bylo podmíněno tím, že obec v zákonné lhůtě (např. 1 rok) byla při uplatňování náhrady škody zcela nečinná (sama nepodala žalobu, nedohodla se s osobou povinnou k náhradě škody nebo nerozhodla o tom, že náhradu škody nebude vymáhat). Z důvodu „propojení“ s občanským soudním řádem bude žalobu podávat občan obce, přičemž její podání bude podmíněno souhlasem kvalifikované skupiny občanů nebo členů zastupitelstva obce. Aby nedocházelo k navyšování výdajů z veřejných rozpočtů, ponese náklady spojené s podáním žaloby občan obce, přičemž na jejich náhradu bude mít nárok jen, pokud ve sporu bude úspěšný (resp. náklady mu budou hrazeny podle míry úspěšnosti sporu).

VII.7 Zveřejňování výstupů z jednání obecních orgánů (C.1)

C.1 Platná právní úprava nestanoví povinnost aktivního zveřejňování výstupů z jednání obecních orgánů (zápisů a usnesení) – rady obce a zastupitelstva obce. Podle právní úpravy však má každý občan obce (a další vybrané osoby) právo nahlížet do zápisů a usnesení z jednání zastupitelstva obce a do usnesení ze schůzí rady obce, a právo pořizovat si z nich výpisy. Jiné osoby mají přístup k těmto dokumentům jen v režimu obecného zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, tedy po provedení anonymizace zejména osobních údajů. Za stejných podmínek je realizován i přístup k zápisům ze schůzí rady obce (z jednání rady mají občané přímý přístup jen k přijatým usnesením, text celého zápisu musejí žádat v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím). Po provedení „anonymizace“ mohou být uvedené dokumenty též obcí dobrovolně zveřejněny (srov. § 5 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím a výkladové stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 2/2004, dostupné na <http://www.uoou.cz>). V praxi se přitom jedná nejen o zásadní dokumenty vypovídající o činnosti obce (zápisy zachycují usnesení – rozhodnutí – obecních orgánů), ale i o dokumenty, jejichž poskytnutí je ze strany žadatelů nejčastěji požadováno. Na to reflektuje i Strategie, která v bodě 1.2 předpokládá *změny příslušných právních předpisů směřujících k zavedení zveřejňování informací o hlasování jednotlivých členů příslušných orgánů samospráv ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy nebo o veřejných zakázkách, dotacích, grantech nebo jiných podporách z rozpočtu územní samosprávy s výjimkou bodů, které budou projednávány v režimu zákona o ochraně utajovaných informací (zveřejňování informací je nezbytné i na internetu)*. Provedení změny směrem k uložení povinnosti aktivního zveřejňování zápisů a usnesení je z tohoto hlediska nejen vhodné, ale posílí i transparentnost jednání samosprávy (usnadněním přístupu k dotčeným dokumentům) a informovanost o její činnosti (o rozhodovacích procesech). Svým způsobem povede i ke snížení nákladů, neboť při všeobecné dostupnosti těchto dokumentů na internetových stránkách obcí se sníží počet individuálně podávaných žádostí o poskytnutí informací.

Z hlediska uložení povinnosti aktivního zveřejňování bylo nutné zvážit okruh povinně zveřejňovaných dokumentů o činnosti obce, obsah zveřejňovaných dokumentů, tedy zda i při zveřejnění bude nutné zachovat ochranu především osobních údajů a pokud ano, v jakém rozsahu, a konečně, jaký způsob zveřejnění by měl být zvolen. Předkladatel především posuzoval povinné zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstva a usnesení z jednání obecních rad (**C.1.2**), dále zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstva i zápisů (nejen usnesení)

z jednání rady obce¹³ (**C.1.3**) a nejširší variantu zveřejňování nejen zápisů, ale též podkladových materiálů pro jednání těchto orgánů, jsou-li pořizovány (**C.1.4**). Za rozhodující kritérium považuje předkladatel obsah zveřejňovaných dokumentů, tedy posouzení, zda bude možné tyto dokumenty zveřejňovat bez anonymizace nebo až po jejím provedení, které by k podstatnému nárůstu administrativní zátěže nepochybně vedlo, na druhou stranu by však plně chránilo fyzické osoby před již výše zmíněným automatizovaným indexováním. V této souvislosti je nutné připomenout zejména § 5 odst. 3 a § 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění, které – zjednodušeně řečeno – ukládají, aby jakékoli zpracovávání osobních údajů, tedy i jejich případné zveřejňování podle navrhované změny, zachovávalo právo na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů. Jinak řečeno čím širší rozsah zveřejňovaných dokumentů, tím intenzivnější by byla potřeba jejich anonymizace.

Předkladatel z tohoto hlediska považuje za nejvhodnější variantu **C.1.2**, tedy zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstva obce a usnesení ze schůze rady obce. Jedná se totiž o dokumenty, k nimž má přímý (a obsahově neomezený) přístup každý občan obce, každá osoba, která v obci vlastní nemovitost a osoba, jíž takové právo přiznává mezinárodní smlouvy [§ 16 odst. 1, odst. 2 písm. e) a odst. 3 a § 17 obecního zřízení]. Při jejich zveřejňování způsobem umožňujícím dálkový přístup by však z důvodu převažujícího požadavku ochrany měla být prováděna anonymizace osobních údajů a dalších údajů chráněných zvláštními zákony (v zásadě v rozsahu podle zákona o svobodném přístupu k informacím). Zpřístupňování podkladových materiálů i celých zápisů ze schůze rady obce (varianty **C.1.3** a **C.1.4**) by i nadále bylo ponecháno na dobrovolnosti (tyto dokumenty obce ani nemusejí vytvářet), samozřejmě však za podmínky ochrany všech zákonem chráněných údajů ve smyslu § 5 odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a z hlediska ochrany osobních údajů i ve smyslu § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů.

Z možných způsobů zveřejnění se jako nejúčelnější jeví zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup (na internetu). Protože se jedná o zveřejnění předem neurčitému okruhu zájemců, bude nutné anonymizací zajistit ochranu ústavně zaručeného práva na ochranu osobnosti a osobních údajů dle čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Jedná se ostatně o jediný smysluplný způsob zveřejnění, který směřuje k dosažení účelu předvídaného Strategii – posílení transparentnosti. Jiné způsoby zveřejnění (na úřední desce, v sídle obecního úřadu apod.) v praktické rovině neznamenají změnu platného stavu, neboť reálně by dotčené dokumenty byly takto přístupné prakticky pouze osobám uvedených v § 16 a 17 obecního zřízení, tedy zejména občanům obce, kteří se s nimi mohou již dnes přímo seznámit nahlédnutím u obecního úřadu.

Z analyzovaných variant se jako varianta, která nejlépe plní vládní zadání, jeví varianta C.1.2, tedy zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstva a usnesení ze schůzí rady, přičemž toto zveřejňování by bylo prováděno způsobem umožňujícím dálkový přístup po odstranění všech zvláštními předpisy chráněných údajů.

VII.8 Jmenovité hlasování členů zastupitelstva a rady obce (C.2)

C.2.1: Platná úprava nestanoví výslovný požadavek, aby u každého návrhu usnesení

¹³ Podle obecního zřízení jsou součástí zápisu z jednání zastupitelstva obce i ze schůze rady obce vždy i přijatá usnesení (srov. § 95 odst. 1 a § 101 odst. 3 obecního zřízení).

bylo uvedeno, jak který člen zastupitelstva nebo rady obce hlasoval (praxe zpravidla v zápise uvádí pouze výsledek hlasování bez vazby na jednotlivé zastupitele). Tato situace působí faktickou nerealizovatelnost nejen právní, ale často i politické odpovědnosti také v případě rozhodování o dispozici s majetkem územního samosprávného celku. Zachování uvedeného stavu může sice omezit „kontrolu“ zastupitelů ze strany různých nátlakových skupin a potažmo i politických stran, tento kladný účinek (podpora nezávislosti mandátu) je však omezen tím, že právě tyto skupiny si snadněji získají přehled o postojích i o rozhodnutích jednotlivých zastupitelů, než běžní občané. Kromě toho požadavek transparentnosti převažuje nad rizikem uplatňování vlivu na členy orgánů obce. Stávající stav lze tedy považovat za stav nežádoucí, jenž transparentnost jednání obecních orgánů spíše snižuje, než podporuje.

Zjištění konkrétního hlasování jednotlivých členů zastupitelstva a rady tím, že u každého navrženého usnesení bude uveden výsledek hlasování podle jednotlivých zastupitelů, je nepochybně postačujícím podkladem pro uplatnění odpovědnosti (politické i právní) těchto osob. Z tohoto důvodu je zjištění konkrétního hlasování potřebné zejména ve vazbě rozhodování o dispozici s majetkem (C.2.2), přičemž v této minimální podobě předpokládá jmenovité hlasování též vládní protikorupční Strategie (úkol č. 1.2). Problematičnost takové konstrukce však spočívá v tom, že v praxi by mohly pravděpodobně velmi často vznikat spory o určení, zda určité hlasování má povahu rozhodování o dispozici s majetkem. Např. rozhodování o tom, zda bude funkce starosty vykonávána jako uvolněná, v sobě nese i rozhodnutí v majetkové oblasti (s uvolněním starosty je spojen nárok na vyplácení odměny). Podobně např. rozhodování o uzavření veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti je z jistého hlediska také rozhodnutím o majetku, protože za výkon přenesené působnosti bude jedna obec hradit náklady druhé obci. Takových příkladů lze nalézt celou řadu. Protože legálně definovat pojem „majetkový úkon“ by tento problém mohlo sotva vyřešit (nehledě na praktickou obtížnost vytvoření takové legální definice) a protože zavedení „jmenovitého“ hlasování je zcela zřetelné krokem nutným a žádoucím, je třeba za východisko považovat povinnost jmenovitého hlasování principiálně ve všech případech (C.2.3). Na druhou stranu nelze *a priori* vyloučit situace, v nichž je na místě tajné hlasování, konkrétně případy volby nebo jmenování do určité funkce či odvolání z ní. V těchto situacích může převážet potřeba absolutní nezávislosti každého zastupitele nebo člena rady nad požadavkem veřejnosti tohoto hlasování. Zavedení jmenovitého hlasování proto nemůže platit absolutně, ale o případy volby nebo jmenování je nutné zastupitelstvu či radě umožnit i tajné hlasování, pokud se pro takový krok *ad hoc* či typově pro určité případy rozhodnou (C.2.4).

Z analyzovaných variant se pro praxi jeví jako nejúčelnější zavedení obecné povinnosti zaznamenávat výsledek hlasování v zastupitelstvu nebo radě obce podle jednotlivých hlasujících s tím, že rada i zastupitelstvo mohou pro obsazování funkce volbou nebo jmenováním zvolit tajné hlasování (C.2.4). V souladu s vládním zadáním (úkol č. 1.2 *Strategie*) budou přijatá usnesení spolu s výsledky hlasování povinně zveřejňována (viz analýza uvedená k bodu C.3). Zvolené řešení odpovídá i shora popsánému rozboru nákladů na zavedení tohoto opatření (včetně nákladů na případné pořízení hlasovacího zařízení – viz výše).

VII.9 Zveřejňování informace o uzavřených smlouvách (C.3)

C.3.1: Zákony o územních samosprávných celcích ani jiné právní předpisy obecně samosprávám neukládají povinnost zveřejňovat uzavřené smlouvy. Pokud obce nebo kraje k takovému kroku přistupují, činí tak na bázi dobrovolnosti, přičemž v souladu s § 5 odst. 7

InfZ musejí ze zveřejňovaných dokumentů odstranit veškeré údaje, které podléhají zákonné ochraně (osobní údaje, obchodní tajemství apod.). Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 shledala takový stav jako nevyhovující a v bodě 2.3 uložila s cílem posílení transparentnosti majetkových dispozic samospráv provedení následujícího legislativního opatření: *připravit takové řešení, aby na jednom místě byly zveřejňovány veškeré relevantní informace týkající se prodeje a pronájmu majetku státu nebo územních samospráv a veškeré údaje o poskytnutých dotacích a grantech.*

Při analýze jednotlivých v úvahu připadajících možností bylo především nutné odmítnout plošné zveřejňování všech uzavřených smluv (C.3.2). Takto by musely být zveřejňovány i smlouvy uzavřené ústně, bagatelní úkony (drobný nákup administrativních pomůcek), ale i některé smlouvy, u nichž by měl obecně převažovat rys ochrany osobnosti a osobních údajů (např. pracovní smlouvy, dohody o náhradě škody na zdraví apod.). Takové široké zveřejňování by bylo nejen zbytečné, ale především i extrémně administrativně zatěžující. Z tohoto důvodu bylo nutné okruh zveřejňovaných informací omezit na smlouvy, jimiž je nakládáno s majetkem (C.3.3), jedná-li se o významnější dispozice (C.3.4). Mezi smlouvy, které budou podléhat povinnému zveřejňování, budou náležet smlouvy o nakládání s nemovitým majetkem obce (bez ohledu na hodnotu a obsah této dispozice) a smlouvy, jejichž celkový předmět plnění překračuje částku 50 000 Kč bez DPH (dvojnásobek průměrné měsíční mzdy k 31. prosinci 2010 podle údajů Českého statistického úřadu; <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/cpmz030911.doc>). Tyto dispozice lze bezesporu považovat za dispozice zásadní. Povinnost se bude vztahovat i na smlouvy, s jejichž zveřejňováním již počítají zvláštní předpisy (např. zákon o veřejných zakázkách), přičemž zveřejnění podle zvláštního předpisu bude považováno za zveřejnění podle obecního zřízení. Povinnost se naopak nebude vztahovat veřejnoprávní smlouvy uzavírané obcemi s výjimkou smluv o poskytnutí dotací obcemi nebo obci (jedná se o „nepojmenované“ veřejnoprávní smlouvy podle § 159 správního řádu).

Předkladatel dále zvažoval, zda u některých smluv, které by sice podléhaly uvedeným kritériím, nepřevažuje veřejný zájem na jejich ochraně např. z důvodu přítomnosti osobních údajů, obchodního tajemství, utajovaných informací. Aby zveřejňování mohlo být považováno za proporcionální z hlediska potencionálního střetu s jiným ústavně zaručeným právem (např. s právem na ochranu osobních údajů ve smyslu § 5 odst. 3 či § 10 zákona o ochraně osobních údajů), budou určité typy smluv ze zveřejnění zcela vyloučeny, především smlouvy podle pracovněprávních předpisů, dále smlouvy o pronájmu bytů fyzickým osobám nebo o pronájmu hrobových míst. Ostatní smlouvy budou zveřejňovány po provedení ochrany všech zákonem chráněných údajů (údajů vyloučených ze zpřístupnění podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, případně zcela výjimečně podle zvláštního právního předpisu, např. zvláštní skutečnosti podle krizového zákona).

V souvislosti s realizací tohoto opatření lze očekávat zvýšení administrativních nákladů spojených se zveřejňováním smluv a s jejich „anonymizací“. Protože je však tato povinnost omezena pouze na skutečně významné majetkové úkony (s celou řadou dalších výjimek), nebude množství takto zveřejňovaných smluv nijak velké a k enormnímu a „nezvladatelnému“ zatížení obcí by dojít nemělo. Povinné zveřejňování se bude vztahovat až na smlouvy uzavírané po účinnosti této novely (případně dodatky existujících smluv, které budou sjednány po účinnosti této změny).

Na povinné zveřejňování smluv je navázána aktivní žalobní legitimace skupiny občanů obce a jedné třetiny členů zastupitelstva obce zpochybňovat soudní cestou platnost smluv uzavřených obcí (ve lhůtě 1 až 3 let ode dne zveřejnění).

Zásadním problémem, který se v této souvislosti objevil, je *sankce za nezveřejnění smlouvy*. Je možné ji vůbec nestanovit, nebo je možné zveřejněním smlouvy podmínit nabytí její platnosti nebo účinnosti. Stanovení těchto sankcí (platnost i účinnost) však vede k zásadnímu znevýhodnění druhé smluvní strany, neboť obec by po uzavření smlouvy mohla zmařit nabytí její platnosti či účinnosti. Důsledkem takové právní úpravy by bylo podstatně výhodnější postavení obce oproti druhé smluvní straně (obec jakožto strana smlouvy by byla zvýhodněna porušením své zákonné povinnosti). V tom však lze shledávat narušení principu smluvní volnosti a především požadavku rovnosti smluvních stran, takže se ve svém důsledku může jednat i o opatření na hraně ústavnosti. Předmětem analýzy rovněž bylo náhradní zveřejnění druhou smluvní stranou při nečinnosti obce. To by však znamenalo zavedení „centrálního registru smluv“, na jehož zřízení však v současnosti není ve státním rozpočtu finanční krytí (náklady na zřízení takového systému se odhadují na 200 mil. Kč, na roční provoz cca 60 mil. Kč¹⁴). Tuto povinnost by subsidiárně nemohl plnit ani stávající *portál veřejné správy*, jehož rozšíření o tuto aplikaci by znamenalo – oproti zveřejňování záměrů – podstatné personální navýšení, neboť takové zveřejňování by již nemohlo být realizováno dálkovým přístupem a smlouvy by musely být centrálně převáděny do zveřejnitelné podoby, musela by být ověřována jejich existence a jejich zveřejnění u obce či kraje apod. Z tohoto důvodu se jako optimální zdá varianta bez sankce za porušení této povinnosti s tím, že při nezveřejnění smlouvy se prodlužuje doba, po kterou mohou oprávněné osoby soudně napadat neplatnost obcí uzavřené smlouvy (viz výše).

Z analyzovaných variant se jako nejúčinnější jeví omezené zveřejnění závažnějších majetkoprávních úkonů (C.3.4) s tím, že určité smlouvy budou ze zveřejnění zcela vyloučeny a v ostatních bude docházet ke zveřejnění jen po anonymizaci, tedy po odstranění všech zákonem chráněných údajů.

VII.10 Zpřísnění povinnosti uplatňovat náhradu škody (C.4)

C.4.1 Platné znění obecního zřízení ukládá obci v § 38 odst. 6 povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a na vydání bezdůvodného obohacení. V § 23 a 24 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je územní samosprávný celek oprávněn (nikoli povinen) požadovat regresní úhradu od státu, kraje nebo od toho, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, pokud územní samosprávný celek nahradil škodu nebo poskytl zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. V aplikační praxi však, dle zjištění Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (srov. též výše citované webové stránky sdružení Oživení), územní samosprávné celky náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení vymáhají jen výjimečně. Strategie proto uložila provedení změny právní úpravy s cílem *důsledně uplatňovat regresní náhrady vůči odpovědným úředním osobám v těchto případech* (úkol č. 1.1).

V rámci analýzy bylo uvažováno především o bezvýjimečné povinnosti vždy uplatnit nárok na náhradu škody (na regresní náhradu) nebo na vydání bezdůvodného obohacení

¹⁴ Jedná se o náklady spojené se zřízením a činností portálu veřejné správy (<http://www.egonov.cz/seznamy/weby/pvs-portal-verejne-spravy-portal.gov.cz.html>).

(C.4.2). Tím by se však územním samosprávným celkům prakticky znemožnilo zohlednit konkrétní okolnosti vzniku škody či osobní poměry povinného. Zpřísnění právní úpravy proto nemůže být „absolutní“, ale musí připouštět výjimky, za nichž může obec upustit od vymáhání náhrady škody (C.4.3). Tyto důvody přitom musejí být vymezeny obecně (jako důvody hodné zvláštního zřetele) tak, aby mohly obsahově pokrýt veškeré myslitelné situace. O tom, že náhrada škody nebude uplatňována, rozhodne rada obce ve své nevyhrazené pravomoci nebo povinně zastupitelstvo obce v obcích, v nichž není volena rada (obecně i ve vztahu k regresní úhradě podle zvláštního zákona), a to pod svou vlastní politickou i právní odpovědností (svěřením těchto rozhodnutí do nevyhrazené pravomoci rady obce nebude narušena operativnost takového rozhodování). Aby opatření bylo účinné, budou důvody povinně uváděny v usnesení zastupitelstva nebo rady obce. Rozhodováno bude prostou většinou jako při přijímání jakéhokoli usnesení. Původně uvažované rozhodování kvalifikovanou např. dvoutřetinovou většinou všech členů rady nebo zastupitelstva obce se nejeví jako rozumné a efektivní, neboť v mnoha případech půjde o bagatelní škodu a není nutné, aby byl stanoven požadavek kvalifikované většiny; odpovědnost při rozhodování ostatně bude zajištěna povinností takové rozhodnutí odůvodnit a povinností je zveřejnit, a to včetně údaje o tom, jak jednotliví členové o tomto usnesení hlasovali.

Specifickou výjimkou, v níž nárok na regresní náhradu škody nevzniká, budou případy, kdy rozhodnutí vydané orgánem územního samosprávného celku bylo zrušeno pro nezákonnost z důvodu odlišného právního názoru uplatněného nadřízeným správním orgánem nebo soudem, nebo pokud byl z tohoto důvodu shledán nezákonným určitý úřední postup (samozřejmě jen v situaci, v níž se uplatněný právní názor orgánu územního samosprávného celku zakládal na racionální, logické a adekvátní právní argumentaci, s níž se nadřízený orgán nebo soud neztotožnil).

Na základě provedeného rozboru a s ohledem na vládní zadání plynoucí ze Strategie se navrhuje řešení uvedené v bodě C.4.3, tj. výslovné stanovení povinnosti vždy uplatnit náhradu škody, vydání bezdůvodného obohacení nebo regresní úhradu, ledaže budou existovat důvody hodné zvláštního zřetele nebo pokud se nejednalo jen o legitimní uplatnění jiného právního názoru. O existenci důvodů hodných zvláštního zřetele však bude muset rozhodnout rada nebo zastupitelstvo obce, a tyto důvody bude nutné uvést ve svém rozhodnutí o neuplatnění práva na náhradu škody.

VII.10 Vytváření seznamů rozhodnutí napadených u správních soudů (C5)

S neuplatňováním náhrady škody ze strany územních samosprávných celků souvisí i neexistence „přehledu“ o nákladech, které obce a kraje vynakládají v souvislosti se správními rozhodnutími přezkoumávanými soudy. I zde předpokládá Strategie provedení legislativního opatření v rámci úkolu č. 1.1 (*zavést povinnost správních orgánů přesně evidovat a zveřejňovat počet jimi vydaných rozhodnutí, zrušených správními soudy, a z toho vyplývajících finančních nákladů*).

Zachování současného stavu (C.5.1), který takovou povinnost obecně neupravuje, resp. vztahuje-ji pouze k rozhodnutím vydaným v rámci uplatňování práva na informace [§ 18 odst. 1 písm. c) InfZ], by tedy bylo v rozporu s vládním zadáním. Právní úprava bude realizována změnou § 5 odst. 2 InfZ, v němž bude výslovně rozšířena povinnost všech povinných subjektů evidovat seznamy jimi vydaných správních rozhodnutí, která byla přezkoumávána správními soudy (C.5.2 a C.5.3). Aby se obce mohly na tuto novou povinnost

přípravit, bude se vztahovat až na správní rozhodnutí zrušená v roce 2013. Seznam bude zpracováván vždy zpětně za předchozí kalendářní rok do 1. března následujícího roku.

V rámci přípravy tohoto opatření byly analyzovány dvě možnosti – zveřejňování seznamů všech správních rozhodnutí přezkoumávaných správními soudy (C.5.3) nebo seznamů jen správních rozhodnutí, která byla správními soudy zrušena (C.5.2). Druhé z uváděných řešení by však neposkytovalo objektivní a ucelený přehled o „úspěšnosti“ správního orgánu při soudním obhajování výsledků vlastní správní činnosti (počet soudem zrušených rozhodnutí nevyjadřuje celkový počet rozhodnutí, která byla u soudu napadena a tedy ani počet rozhodnutí, u nichž byl správní orgán úspěšný, a žaloba proti nim byla zamítnuta). Z tohoto důvodu je navrhováno zpracovávání přehledů všech správních rozhodnutí napadených u správních soudů, tedy varianta C.5.3. Výjimkou jsou pouze rozhodnutí z oblasti služebního poměru a poměru vojáků z povolání, která z tohoto hlediska mají obdobný charakter jako pracovněprávní úkony a u nichž tedy není důvod k jejich zveřejňování.

VII.11 Právo člena zastupitelstva obce žádat náhradu nevyčerpané dovolené (D1)

Ustanovení § 79 odst. 4 obecního zřízení upravuje situaci, v níž uvolněný člen zastupitelstva obce nevyčerpal dovolenou před uplynutím doby uvolnění k výkonu veřejné funkce. Podle platného znění zákona mu tuto nevyčerpanou dovolenou poskytne uvolňující zaměstnavatel. V případě členů zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako uvolnění členové zastupitelstva obce (srov. § 71 odst. 1 obecního zřízení) však žádný zaměstnavatel, který by zastupiteli poskytl nevyčerpanou část dovolené, „není“ a tito členové zastupitelstva svůj nárok ztrácejí (D.1.1). Taková situace znevýhodňuje tyto uvolněné členy zastupitelstva obce, aniž by pro takový rozdílný přístup existovaly relevantní důvody. Ustanovení obecního zřízení se proto doplňuje tak, že uvolněný člen zastupitelstva obce může do 7 dnů ode dne uplynutí doby uvolnění pro výkon funkce požádat obec o náhradu měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou, přičemž obci by takto měla vzniknout povinnost takovou dovolenou v rozsahu nejvýše pěti týdnů poskytnout do jednoho měsíce ode dne podání žádosti (D.1.3). Řešení, při kterém by poskytnutí náhrady škody na základě žádosti záleželo na vůli obce (D.1.2) by v podstatě žádnou změnu nepřineslo, neboť nevrací-li se uvolněný zastupitel ke svému zaměstnavateli, nevyčerpanou dovolenou by mu i v této situaci neměl kdo poskytnout. Náhrada nevyčerpané dovolené proto musela být stanovena nárokově.

VII.12 Změna podmínek pro označování obce, ulic v obci a jiných veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny (D2)

Usnesením vlády ze dne 29. června 2009, č. 845, ke Zprávě o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2008, bylo ministroví vnitra v bodě II./2 uloženo, aby v rámci budoucí novelizace zákonů o územních samosprávních celcích navrhl změnu pravidel pro zřizování výborů pro národnostní menšiny a v případě obecního zřízení též pravidel pro označování ulic a jiných veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny. Podle platné právní úpravy (D.2.1) vzniká obci povinnost takové označení provést, jestliže se podle posledního sčítání lidu hlásilo k dané národnosti alespoň 10% občanů obce, pokud o to požádali zástupci národnostní menšiny prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny a pokud ten svým usnesením návrh zastupitelstvu doporučí. To v praxi umožňuje, aby výbor

takovou žádost bez dalšího odmítl a tím znemožnil označení provést. Nově by proto mělo být možné, aby označení v jazyce národnostní menšiny bylo zaváděno i v případě, že o takové označení požádá občanské sdružení zastupující zájmy příslušné národnostní menšiny, které ke dni podání žádosti působí alespoň 5 let na území obce; bude se však muset jednat o „trvale usedlou“ národnostní menšinu, tj. bude nutné, aby zákonnou 10% podmínku splňovala podle posledních dvou sčítání lidu (**D.2.2**). K vyčíslení případných nákladů spojených s tímto opatřením viz výše.

VIII. Implementace a vynucování

Implementace předkládaného návrhu nevyžaduje vytvoření ani zásadní změny činnosti organizačních struktur.

Respektování zákonné úpravy je zajištěno podle povahy věci mechanismy zastupitelské demokracie, prostředky správní kontroly a dozoru, správního řízení a správního soudnictví.

Předkládaný návrh neobsahuje při respektování variant doporučených v tomto hodnocení řešení, která by představovala zvýšené riziko z hlediska proveditelnosti a vynutitelnosti.

IX. Přezkum účinnosti

Účinnost předkládané novely zákona bude v praxi ověřována běžnými metodami správní kontroly a dozoru a pravidelným vyhodnocováním realizace zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hl. m. Praze, které musí předkladatel provádět i bez zřetele k navrhované novele. Oblast nakládání s majetkem územními samosprávnými celky je pak předmětem přezkoumání hospodaření ze strany krajských úřadů a auditorů (auditorských společností), případně Ministerstva financí, jak vyplývá ze zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Účinnost nově zavedených mechanismů bude Ministerstvem vnitra přezkoumána na základě informací získaných z běžné dozorové a kontrolní činnosti a v horizontu cca 3 let ode dne účinnosti nové právní úpravy budou v případě potřeby navrženy její modifikace.

X. Kontakty

Kontaktní osoba: JUDr. Adam Furek, odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, tel. 974 816 421, e-mail adam.furek@mvcz.cz

B. Ostatní části obecné části důvodové zprávy mimo hodnocení dopadů regulace

1. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Jak již bylo výše zmíněno, určitá omezení územních samosprávných celků, která zpracovaná novela přináší, jsou odůvodněna ochranou veřejného majetku, a tudíž jsou realizována ve veřejném zájmu. Podle názoru navrhovatele navrhovaná upřesnění stávající právní úpravy nejsou nepřiměřené sledovanému cíli a tudíž ani nenarušují ústavním pořádkem zaručené právo na samosprávu (čl. 8 Ústavy). Opatření předpokládaná v tomto návrhu, která určitým způsobem omezují „volnost“ samosprávy při nakládání s majetkem, jsou opatřeními nezbytnými ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy k ochraně veřejného majetku a lze je tudíž považovat za opatření souladné s ústavním pořádkem. V této souvislosti je vhodné odkázat na náleze ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publikovaný pod č. 53/2003 Sb., jenž přípustnost určitých přiměřených omezení samosprávy akceptoval (*Z ustanovení Ústavy i Charty lze dovodit, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné. Ve svém souhrnu samozřejmě nemohou tato pravidla územní samosprávu úplně odstranit. Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité ospravedlnitelné důvody.*).

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Celková koncepce návrhu není v rozporu se základními principy Evropské charty místní samosprávy (Sdělení MZV č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy) ani s jejími jednotlivými ustanoveními. Charta nevylučuje taková opatření státu, která usměrní nakládání s majetkem územními samosprávnými celky.

Česká republika je vázána mj. Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin (publikovaná jako sdělení č. 96/1998 Sb.). Rozšířením možnosti uvádět název obce a názvy ulic a dalších veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny nedochází k zásahu do práva předpokládaného čl. 11 odst. 3 Rámcové úmluvy, naopak, Česká republika tímto rozšířením zvyšuje až dosud existující standard. Stejně tak nedochází k rozporu s touto úmluvou omezením zřizování výborů pro národnostní menšiny, neboť jejich zřízení je vázáno na aktivitu národnostních menšin a nezbavuje tedy samosprávu zřizovací povinnosti vůči výborům pro národnostní menšiny.

3. Zhodnocení slučitelnosti s právními předpisy Evropské unie

Právní úprava uspořádání územní správy nespadá podle práva Evropské unie do kompetence orgánů EU. Návrh se však dotýká evropského práva v oblasti tzv. veřejné podpory, konkrétně čl. 107 Smlouvy o fungování EU a právně nezávazného *sdělení Evropské komise o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci*.

Toto *Sdělení* stanoví určitá pravidla pro prodej pozemků orgány veřejné správy, za jejichž splnění nebude dispozice považována za veřejnou podporu. Komise pak prošetřuje jednotlivé stížnosti na porušení pravidel veřejné podpory a hodnotí jednotlivé prodeje z hlediska jejich slučitelnosti s vnitřním trhem a z hlediska kritérií vymezených ve *Sdělení*. K těmto základním kritériím patří:

- 1. U nepodmíněného nabídkového řízení**, tj. takového, kde přístup k nabídce není

omezen pro žádného kupujícího [bod II. odst. 1 písm. b) *Sdělení*], musí být nabídka prodeje dostatečně zveřejněna (má být opakovaně inzerována, **nejméně po dobu 2 měsíců**) ve více informačních zdrojích dostupných veřejnosti.

2. U podmíněného nabídkového prodeje, kde přístup k nabídce může být omezen v tom, směru, že kupující musí naplnit stanovená kritéria (např. nabídka přístupná pouze podnikatelům), musí být **prodejní cena má být stanovena znalcem, který musí naplňovat** stanovené kvalifikační předpoklady, a musejí být předem upravena **pravidla pro možnost snížení stanovené prodejní ceny**.

V zákonech o územních samosprávných celcích se této oblasti dotýká povinnost zveřejňovat záměr a povinnost disponovat s majetkem v zásadě jen za cenu v místě a čase obvyklou (srov. § 39 odst. 1 a 2 obecního zřízení). Zpracovatel považuje požadavky uvedené ve *Sdělení*, které se týkají povinnosti „dostatečného zveřejňování“ a způsobu stanovení ceny, za splněné již ve zmíněných ustanoveních obecního zřízení, která jsou nyní v platnosti (a v obdobných ustanoveních krajského zřízení i zákona o hlavním městě Praze). Navrženou úpravou těchto ustanovení se upřesňuje způsob určení kupní ceny i odůvodnění odchylky a stejně tak se ukládá, aby záměr byl zveřejněn i na „centrální adrese“, resp. na portálu veřejné správy, nedochází tedy ke zrušení či omezení těchto povinností.

Problematický však i nadále zůstává požadavek zveřejnění na dobu nejméně dvou měsíců. V této souvislosti je ovšem nutné zdůraznit, že pravidla plynoucí ze *Sdělení* nejsou právně závazná, takže zachování požadavků veřejné podpory je možné prokázat i jiným způsobem, který pak bude Komise posuzovat *ad hoc*. Dotčená pravidla se navíc týkají jen prodeje nemovitého majetku obcí a krajů, ovšem za podmínky, že je tento prodej realizován – zjednodušeně řečeno – vůči podnikatelům. Právní úprava zveřejňování záměru disponovat s nemovitým majetkem, tedy zveřejňování jakési specifické výzvy k účasti ve výběrovém řízení, je však širší a vztahuje se kromě prodeje i na další typizované dispozice (zejména na pronájem, jenž je z působnosti *Sdělení* dokonce výslovně vyloučen) a týká se samozřejmě všech potencionálních zájemců, nikoli jen podnikatelů. K zachování určité „pružnosti“ rozhodování samospráv o dispozicích s majetkem se proto zachovává doba zveřejnění záměru 30 dní s tím, že ostatní opatření, především zveřejnění na portálu veřejné správy, by objektivitu prodeje nemovitého majetku a tím i vyloučení nepřípustné veřejné podpory měla zabezpečit uspokojujícím způsobem. Kromě toho platí, že obce či kraje, pokud budou realizovat dispozici s prvky veřejné podpory, jsou přímo vázány příslušnou evropskou úpravou a budou tedy muset respektovat nejen povinnosti plynoucí z obecního či krajského zřízení, ale též odpovídající evropskou úpravu (což v daném kontextu znamená postupovat podle právně nezávazného *Sdělení* a záměr zveřejnit nikoli jen na 30, ale nejméně na 60 dní, nebo prokázat splnění pravidel veřejné podpory jiným způsobem). Zpracovatel proto má zato, že navrhovaná úprava není s právem EU v rozporu.

4. Příprava nového občanského zákoníku

Před předložením tohoto návrhu vládě byl prezidentem republiky podepsán nový občanský zákoník, jenž nabude účinnosti od 1. ledna 2014 (sněmovní tisk č. 362 VI. volebního období Poslanecké sněmovny). Předkladatel si je vědom, že řada pojmů užitých v zákonech o územních samosprávných celcích se případným nabytím účinnosti nového občanského zákoníku stane neaktuální, nicméně vychází z toho, že pojmový nesoulad bude řešen separátně změnovým zákonem k novému občanskému zákoníku (ten je nyní ve stádiu projednávání), nikoliv touto novelou, která má nabýt účinnosti o rok dříve.

C. Přehled plnění jednotlivých úkolů plynoucích ze Strategie vlády v boji proti korupci v rámci předložené novely

Následující text podává pro lepší orientaci srovnávací přehled úkolů obsažených ve *Strategii* a způsobu, jímž jsou tyto úkoly v předložené novele naplněny (přehled je uváděn ve vztahu k obecnímu zřízení, obdobné úpravy jsou však předpokládány i ve vztahu ke krajskému zřízení a k zákonu o hlavním městě Praze).

1) Úkol č. 1.1: Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu

Vládní zadání (dle Strategie):

- zavedení institutu občanskoprávní žaloby např. formou státního zastupitelství ve veřejném zájmu umožňující napadení nezákonných úkonů s veřejným majetkem,
- v záměrech územních samosprávných celků disponovat nemovitým majetkem stanovit povinnost zveřejňovat i způsob rozhodování a metodu výběru zájemce,
- stanovit povinnost zveřejnění záměru nakládat s nemovitým majetkem nejen po určitou dobu, ale až do doby rozhodování příslušného orgánu,
- zvýšit odpovědnost jednotlivých osob podle výsledků kontrol provedených u územních samosprávných celků,
- zajistit vynutitelnost alespoň těch povinností (nebo sankcí za jejich porušení), jež by územnímu samosprávnému celku mohly způsobit škodu,
- zavést povinnost správních orgánů přesně evidovat a zveřejňovat počet jimi vydaných rozhodnutí, zrušených správními soudy, a z toho vyplývajících finančních nákladů,
- důsledně uplatňovat regresní náhrady vůči odpovědným úředním osobám v těchto případech.

Obsah legislativního návrhu:

- *Úprava povinnosti zveřejňovat záměr dispozic s nemovitým majetkem (§ 39 odst. 1 a 4 obecního zřízení):*
 - prodloužení doby zveřejnění na 30 dní;
 - nová povinnost uvádět v záměru též podmínky pro výběr nejvhodnější nabídky;
 - nová povinnost zveřejnit záměr až do rozhodnutí v příslušném orgánu;
 - možnost nahlížet do nabídek, které obec obdržela (po rozhodnutí příslušného orgánu o zamýšleném majetkoprávním úkonu).
- *Úprava povinnosti disponovat s majetkem za cenu obvyklou (§ 39 odst. 2 obecního zřízení):*
 - výslovné rozšíření této povinnosti i na sjednávání nájmu;
 - povinnost výslovně uvést důvody pro odchylku přímo v zápise ze zasedání rady nebo zastupitelstva.

- *Povinnost zpeněžovat nemovitý majetek prioritně veřejnou dražbou (§ 38 odst. 1), ledaže takový postup není vhodný či možný¹⁵.*
- *Povinnost důsledně uplatňovat nárok na náhradu škody způsobené obci (§ 38 odst. 6, § 38a, § 75 odst. 3 a 4 a změna zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci):*
 - zpřesnění povinnosti uplatňovat nárok na náhradu škody a na vydání bezdůvodného obohacení (§ 38 odst. 6);
 - možnost občana obce podpořené obcí jednou třetinou zastupitelů nebo 0,5% občanů obce domáhat se jménem obce u soudu přiznání práva na náhradu škody, pokud obec tento nárok neuplatní sama (§ 38a)¹⁶,
 - stanovení povinnosti uplatňovat náhradu škody vůči úředníkům samosprávy za vzniklou škodu, nebudou-li důvody zvláštního zřetele nebo nebude-li se jednat jen o vyjádření jiného právního názoru (změna zákona č. 82/1998 Sb.).
 - Jestliže funkcionáři obce vznikne nárok na odměnu z důvodu zániku mandátu přede dnem konání voleb nebo z důvodu odvolání či vzdání se funkce (§ 75 odst. 3 a 4) v době, kdy je proti němu vedeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin spáchaný v průběhu funkčního období, bude vyplacení odměny pozastaveno až do ukončení tohoto řízení.
- *Oprávnění podat návrh na určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí nebo návrh na určení právního vztahu (§ 40a obecního zřízení, § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství a zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích):*
 - Občan obce podpořené obcí jednou třetinou zastupitelů nebo 0,5% občanů obce bude oprávněn podat návrh na určení neplatnosti smlouvy nebo určení právního vztahu ve vztahu k tzv. povinně zveřejňované smlouvě, tedy písemné smlouvě, již obec nakládala s veřejnými prostředky, pokud celková výše plnění přesahuje 50 000 Kč bez DPH nebo byla-li předmětem úkonu nemovitost¹⁷. Podání žaloby obce bude podléhat vyššímu soudnímu poplatku tak, aby se předem omezovaly potencionální kverulační a šikanózní návrhy.
 - Oprávnění podat návrh bude svěřeno též státnímu zástupci.
- *Povinnost evidovat správní rozhodnutí přezkoumávaná správními soudy (§ 5 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím):* Ustanovení bude doplněno tak, aby každý povinný subjekt, tedy i každá obec a kraj, musely evidovat a zveřejňovat přehled rozhodnutí správními soudy přezkoumávaných správními soudy spolu s dalšími doplňujícími údaji (zejména s údajem o nákladech vynaložených na soudní přezkum daného rozhodnutí). Zveřejňovány budou údaje za předchozí kalendářní rok vždy do 1. 3. následujícího roku.

¹⁵ Návrh je předkládán ve dvou variantách – kromě varianty popsané v textu též ve variantě, která počítá s povinným prodejem movitého i nemovitého majetku veřejnou dražbou nebo veřejnou obchodní soutěží.

¹⁶ Návrh je předkládán variantně – nulová varianta, varianta uvedená v textu a varianta, při níž by toto žalobní oprávnění příslušelo každému občanovi obce bez omezení.

¹⁷ Návrh je předkládán variantně – nulová varianta, varianta uvedená v textu a varianta, při níž by toto žalobní oprávnění příslušelo každému občanovi obce bez omezení.

2) Úkol č. 1.2: Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy, nebo o zakázkách, dotacích a grantech

Vládní zadání (dle Strategie):

- Po projednání s Asociací krajů ČR, Svazem měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv předložit vládě návrh změn příslušných právních předpisů směřujících k zavedení zveřejňování informací o hlasování jednotlivých členů příslušných orgánů samospráv ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy nebo o veřejných zakázkách, dotacích, grantech nebo jiných podporách z rozpočtu územní samosprávy s výjimkou bodů, které budou projednávány v režimu zákona o ochraně utajovaných informací (zveřejňování informací je nezbytné i na internetu).

Obsah legislativního návrhu:

- *Povinnost zaznamenávat výsledek hlasování v radě a zastupitelstvu jmenovitě (§ 95 a 101 obecního zřízení):* V zápise z jednání zastupitelstva nebo schůze rady bude povinnost výslovně uvést u jednotlivých usnesení, jak členové daného orgánu hlasovali. Tato povinnost bude stanovena obecně pro jakékoli rozhodnutí s tím, že zastupitelstvo či rada obce budou moci tajně hlasovat pouze o volbě, jmenování nebo o odvolání a o zániku mandátu člena zastupitelstva.
- *Povinnost zveřejňovat zápisy z jednání zastupitelstva a usnesení ze schůze rady (§ 95 odst. 3 a § 101 odst. 4 obecního zřízení):* Územní samosprávný celek bude povinen zveřejnit do 10 dnů ode dne zasedání nebo schůze zápis z jednání zastupitelstva a usnesení ze schůze rady. Tyto dokumenty budou zveřejňovány po anonymizaci osobních údajů a dalších zákonem chráněných informací, neboť se jedná o informace, k nimž bude mít takto přístup každý a nikoli jen v rámci § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení každý občan obce a další osoby neomezený přístup. Je nutné zajistit ochranu osob proti automatizované indexaci. Ze zveřejnění budou vyloučena usnesení o nabytí majetku v dražbě, a to do doby, než se dražba uskuteční nebo než bude dražba ukončena jiným způsobem.
- *Zmocnění ke zveřejnění zvukového nebo obrazového záznamu z jednání zastupitelstva i bez souhlasu zaznamenaných (§ 95 odst. 4 obecního zřízení):* Zákon nově výslovně zmocní obec či kraj ke zveřejnění záznamu z jednání zastupitelstva, čímž stanoví specifickou zákonnou licenci k jejich zveřejnění i bez souhlasu zaznamenaných (srov. § 12 občanského zákoníku).

3) Úkol č. 1.4: Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím

Vládní zadání (dle Strategie):

- Předložit vládě návrh novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, ve smyslu rozšíření a specifikace práv jednotlivých

členů zastupitelstev na přístup k informacím a dokumentům úřadu územního samosprávného celku.

- Člen zastupitelstva má proto neomezený přístup k informacím týkajících se samosprávné působnosti obce. Přístup k informacím na základě obecního zřízení, na rozdíl od zákona o svobodném přístupu k informacím, umožňuje členovi zastupitelstva dostat informace včetně těch chráněných (osobní údaje, obchodní tajemství apod.) s tím, že ochrana těchto informací přechází na něj. Jediné omezení, kterému je člen zastupitelstva teoreticky vystaven podle platné právní úpravy, je třicetidenní lhůta, kterou mají úředníci a radní k dispozici pro poskytnutí informace – tato lhůta v praxi často znamená, že se člen zastupitelstva k požadovaným informacím nedostane buď včas, anebo také vůbec.
- Je třeba odstranit znevýhodnění člena zastupitelstva oproti ostatním občanům při žádosti o informace – sjednotit lhůty podle zákonů o územních samosprávných celcích a zákona o svobodném přístupu k informacím, a to směrem ke kratším termínům. Dále je třeba odlišit pro člena zastupitelstva prostou žádost o informace od žádosti o názor, stanovisko či rozbor k působnosti územního samosprávného celku.

Obsah legislativního návrhu:

- *Úprava práva člena zastupitelstva na získání informací [§ 82 písm. c) obecního zřízení].* Zkracuje se mezní lhůta pro poskytnutí informace z 30 dnů na 7 pracovních dnů s tím, že jde-li o informace vztahující se ke zveřejněnému programu připravovaného zasedání zastupitelstva, činí tato lhůta 3 dny ode dne podání žádosti zastupitelem. Pro případy požadavků na poskytnutí velkého množství informací bude možné lhůtu prodloužit o 15 dní a v případě velkého množství kopií bude možné požadovat i úhradu nákladů.
- *Úprava „interpelačního práva“ člena zastupitelstva [§ 82 písm. b) obecního zřízení].* V zákoně se doplňuje „opravný mechanismus“ – nebude-li člen zastupitelstva spokojen s odpovědí nebo nebude-li mu odpověď podána ve lhůtě, bude se moci obrátit na radu nebo zastupitelstvo obce, se žádostí o prověření tohoto postupu.

4) Úkol č. 1.5: Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona

Vládní zadání (dle Strategie):

- Předložit vládě návrh novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, upravující kompetence mezi zastupitelstvem a radou územního samosprávného celku; řešit v návaznosti na záměr zavést přímou volbu starostů a na opatření související s vyšší transparentností nakládání s majetkem územních samosprávných celků.

- Z poznatků Ministerstva vnitra (zejména z prověřování podnětů a kontrol výkonu samostatné působnosti) a zkušeností několika odborníků na územní samosprávu vyplývá, že kromě nerespektování rozdělení kompetencí mezi jednotlivé orgány územního samosprávného celku (a zasahování si tak zejména do vyhrazených kompetencí) dochází v praxi i k obcházení zákona za účelem před veřejností skrýt určité informace – např. radě je vyhrazeno rozhodování o pronájmech a výpůjčkách, schůze rady jsou neveřejné; zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodování o nabytí a převodu nemovitostí, zasedání zastupitelstva jsou bezvýjimečně veřejná – rada uzavírá nájemní smlouvu na nemovitost na 99 let. Současně je třeba posoudit opodstatněnost, příp. rozsah vyhrazené působnosti rady.

Obsah legislativního návrhu:

- *Odejmutí rozhodování o nájemních smlouvách a o smlouvách o výpůjčce z vyhrazené pravomoci rady obce [§ 102 odst. 2 písm. m) a § 85 písm. c) obecního zřízení]:* Z vyhrazené pravomoci rady obce bude odejmuto rozhodování o nájemních smlouvách a o smlouvách o výpůjčce, které bude zčásti svěřeno do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce (půjde-li o nájem nebo výpůjčku na dobu delší než 4 roky) a ve zbytku do nevyhrazené pravomoci rady obce (tak, aby si zastupitelstvo obce mohlo případné rozhodnutí o uzavření nájemní smlouvy či smlouvy o výpůjčce pro sebe vyhradit).
- *Výslovně bude uvedeno, že starosta v obcích bez volené rady nevykonává tyto pravomoci jako vyhrazené (§ 84 odst. 4 obecního zřízení).*
- *Rozhodnutí o uznání dluhu nad 20 000 Kč bude svěřeno zastupitelstvu obce [§ 85 písm. h) obecního zřízení]*

5) Úkol č. 2.3: Úprava centrální adresy

Vládní zadání (dle Strategie):

- Na základě závěrů této analýzy po jejich schválení vládou připravit takové řešení, aby na jednom místě byly zveřejňovány veškeré relevantní informace týkající se prodeje a pronájmu majetku státu nebo územních samospráv a veškeré údaje o poskytnutých dotacích a grantech.

Obsah legislativního návrhu:

- *Zveřejňování záměru disponovat s nemovitým majetkem též na portálu veřejné správy (§ 39 odst. 1 obecního zřízení)*
- *Povinné zveřejňování smluv, jejichž smluvní stranou je obec (kraj) a jimiž bylo nakládáno s obecním (krajským) nemovitým majetkem nebo jejichž celková výše plnění přesahuje 50 000 Kč bez DPH (v případě krajů nad 200 000 Kč bez DPH) anebo smluv o dotacích a návratných finančních výpomocích (§ 40 obecního zřízení).*

6) Úkol č. 5.7: Zpracování etických kodexů na úrovni všech volených zástupců

Vládní zadání (dle Strategie):

- Předložit vládě novelu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, ve které bude nově stanovena povinnost vydat etický kodex člena zastupitelstva územního samosprávného celku.

Obsah legislativního návrhu:

- *Zmocnění pro zastupitelstvo k vydání etických pravidel člena zastupitelstva obce (§ 83a obecního zřízení).* Zastupitelstvo vymezí takové jednání svého člena, které bude považovat za jednání odpovídající slibu člena zastupitelstva obce. Návrh je v tomto případě předkládán variantně s tím, že v první variantě je zastupitelstvo „oprávněno“ vydat dotčená pravidla, ve variantě druhé tak jen „může učinit“, shledá-li potřebnost či vhodnost.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K ČÁSTI PRVNÍ

K čl. I

K bodu 1 (§ 14 obecního zřízení)

Na základě vládního úkolu sledujícího sjednocení procesních postupů podle zvláštních zákonů a jejich navázání na správní řád (usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397, a ze dne 20. dubna 2009, č. 450) se navrhuje úplné zrušení ustanovení obecního zřízení, které stanoví povinnost vydávat potvrzení a vyhotovovat zprávy pro potřeby právnických a fyzických osob, stanoví-li tak právní předpis (§ 14 odst. 1 obecního zřízení) a povinnost vydávat potvrzení pro uplatnění práva i v cizině (§ 14 odst. 2 obecního zřízení). V případě odstavce 1 se jedná o ustanovení nadbytečné, neboť povinnost vydat potvrzení stanoví vždy zvláštní předpis a není nutné, aby tato povinnost byla obecně opakována též v obecním zřízení. V případě odstavce 2 se jedná rovněž o ustanovení nadbytečné, neboť povinnost vydávat potvrzení vyplývá již přímo ze správního řádu (části čtvrté), jsou-li splněny podmínky pro jeho vydání. V podrobnostech odkazuje předkladatel na odůvodnění uvedené v materiálu, jenž je součástí zmíněných vládních usnesení.

K bodu 2 [§ 16 odst. 2 písm. h) obecního zřízení]

V souvislosti s oprávněním občana obce podat jménem obce žalobu na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení (§ 38a) a s oprávněním občana obce podat žalobu na určení neplatnosti tzv. povinně zveřejňované smlouvy uzavřené obcí (§ 40a) se rozšiřuje výčet práv občana obce v § 16 odst. 2 obecního zřízení. Současně platí, že identická oprávnění, tj. oprávnění podat příslušné žaloby i oprávnění podpořit tyto žaloby svým podpisem (viz návrhy § 38a a 40a), bude mít doplněním tohoto výčtu i fyzická osoba uvedená v § 17 obecního zřízení.

K bodu 3 (§ 29 odst. 2 obecního zřízení)

Navržená změna modifikuje na základě praktických zkušeností podmínky pro označování obce, jejích částí, ulic a jiných veřejných prostranství a pro označení budov státních orgánů a územních samosprávných celků v jazyce národnostní menšiny. Až dosud platí, že obci vzniká povinnost uvádět názvy v jazyce národnostní menšiny pouze tehdy, jestliže tak *rozhodne* (slovy zákona *doporučí*) *výbor pro národnostní menšiny na základě žádosti zástupců příslušné národnostní menšiny*. Nově bude taková povinnost obci vznikat i tehdy, jestliže o to písemně požádá *občanské sdružení, které zastupuje zájmy příslušné národnostní menšiny a které ke dni podání žádosti působí na území obce alespoň 5 let*. V obou případech samozřejmě zůstává zachována základní podmínka, aby se k dané národnosti podle posledního sčítání lidu hlásilo alespoň 10% občanů obce.

Jako doposud ve vztahu k doporučení výboru pro národnostní menšiny bude i ve vztahu k *žádosti občanského sdružení* platit, že za splnění všech dalších podmínek plynoucích z § 29 odst. 2 obecního zřízení je obec povinna názvy v jazyce národnostní menšiny uvádět [o uvádění názvů v jazyce národnostní menšiny tedy není rozhodováno zastupitelstvem dle § 84 odst. 2 písm. r) obecního zřízení, neboť se nejedná o rozhodnutí o názvu, ale pouze o uvedení již existujícího názvu v jazyce národnostní menšiny].

Občanské sdružení, tedy sdružení dle zákona č. 83/1990 Sb., které podává žádost, musí splnit dvě podmínky: musí zastupovat zájmy národnostní menšiny a musí působit alespoň 5 let na území obce. *První požadavek* lze mít za splněný tehdy, jestliže občanské sdružení dle svých stanov zastupuje zájmy té národnostní menšiny, v jejímž jazyce mají být názvy uváděny, tedy v jazyce národnostní menšiny, která tvoří podle posledního sčítání lidu v obci alespoň 10% občanů obce. Stanovy mohou upravit přímo, že dané občanské sdružení zastupuje zájmy dané národnostní menšiny, mohou tak však stanovit i obecně, bude-li se jednat o občanské sdružení zabývající se obecně problematikou národnostních menšin. V takovém případě však bude nutné, aby se občanské sdružení ve své činnosti fakticky a prokazatelně zabývalo příslušnou národnostní menšinou. Je zároveň nutné, aby občanské sdružení zastupovalo zájmy národnostní menšiny po celou zákonem stanovenou dobu (5 let) požadovaného působení občanského sdružení v obci. *Druhá podmínka*, tedy působení na území obce alespoň 5 let, musí být splněna kontinuálně před podáním žádosti (samozřejmě lze započítat i dobu před účinností této novely). Nebude však nutné, aby občanské sdružení mělo na území obce své sídlo, postačí, pokud zde má např. svou pobočku či pokud na území obce fakticky vykonává určitou činnost. „Působení“ na území obce se přitom musí týkat národnostních menšin (nebude tedy možné považovat uvedenou podmínku za splněnou, pokud občanské sdružení sice na území obce vykonává činnost více než 5 let, avšak problematice národnostních menšin se věnuje pouze krátkou dobu). To zároveň znamená, že i *první požadavek*, tedy zastupování zájmů národnostní menšiny, musí být splněn po celou zákonem stanovenou dobu (tím bude bráněno situacím účelového měnění stanov občanského sdružení).

Písemnou žádost bude jménem občanského sdružení podávat ten, kdo je oprávněn za ně jednat navenek. Protože není podáním podle správního řádu, nebude žádost vyřizována ve správním řízení ani postupem podle části čtvrté správního řádu. Jakmile obec žádost obdrží, posoudí, zda jsou splněny zákonné podmínky (takové posuzování by měla primárně činit rada obce dle § 102 odst. 3 obecního zřízení). Pokud podmínky pro uvádění názvů v jazyce národnostní menšiny jsou splněny, je povinností obce toto označování zajistit. Pokud nikoli, bude občanskému sdružení sděleno, že podmínky splněny nejsou. O tom může být příslušným obecním orgánem přijato usnesení, ale nemusí.

Provedení této změny si vyžádaly praktické zkušenosti Rady vlády pro národnostní menšiny, neboť, dle jejích poznatků (viz Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2008, schválená usnesením ze dne 29. června 2009, č. 845), výbory pro národnostní menšiny ne vždy žádostem zástupců příslušné národnostní menšiny vyhověly, aniž by pro své odmítavé stanovisko měly legitimní důvody. Právě na tyto situace má novela reagovat tím, že zavádí možnost podání žádosti přímo občanským sdružením. Podmínky jsou přitom nastaveny tak, aby žádost zástupců národnostní menšiny, podaná prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny, i nadále představovala hlavní způsob pro prosazení vícejazyčných názvů a podání „kvalifikované“ žádosti občanským sdružením bylo pouze výjimečným řešením v případech, kdy výbor svou úlohu zastupovat zájmy národnostní menšiny neplní. Požadavek, aby občanské sdružení zastupovalo zájmy národnostní menšiny (po celou zákonnou pětiletou dobu svého působení v obci) a zároveň, aby po tuto dobu působilo na území obce, by měl zamezit zakládání občanských sdružení *ad hoc* pouze za účelem prosazení vícejazyčných názvů. Obě uvedené podmínky by tedy měly zajistit, že vícejazyčné názvy bude prosazovat občanské sdružení v obci etablované.

Návrh je rovněž doplněn o nové omezení povinnosti označovat ulice v jazyce národnostní menšiny pouze tam, kde se k národnostní menšině hlásilo alespoň 10% občanů v posledních dvou sčítáních lidu. Tím se zdůrazňuje, že nárok na označování ulic v jazyce národnostní menšiny by měl náležet té menšině, která je v dané obci (na daném území) usazena dlouhodoběji.

K bodům 4 a 5 (§ 38 odst. 1 a 4 obecního zřízení)

V souladu s úkolem posílit transparentnost nakládání s veřejným majetkem (úkol č. 1.1 *Strategie*) se výslovně stanoví preferovaný způsob zpeněžování majetku obce. Návrh je předkládán ve dvou variantách – ve **variantě č. 1** je upraveno povinné zpeněžování pouze nemovitého majetku a pouze veřejnou dražbou (podle zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů), ve **variantě č. 2** je upraveno povinné zpeněžování movitého i nemovitého majetku, a to alternativně veřejnou dražbou nebo veřejnou obchodní soutěží (§ 281 a násl. obchodního zákoníku).

V obou variantách se jedná o nesporné posílení transparentnosti nakládání s obecním majetkem a s tím související posílení hospodárnosti a efektivnosti majetkových dispozic. Varianta č. 1 vztahuje dotčenou povinnost pouze na prodej nemovitého majetku, tedy na situace, které bude možné ve většině případů označit za významné majetkové dispozice (výjimky z této povinnosti při „bagatelních“ prodejkách zákon samozřejmě umožní). Přísnější varianta č. 2 se týká jakékoli dispozice s obecním majetkem, a bude tudíž klást zvýšené nároky na obecní orgány ve všech případech (zatímco při prodejkách nemovitostí půjde o bagatelní prodeje jen výjimečně, v případě prodejkách majetku movitého bude situace zřejmě opačná). V obou případech se v § 38 odst. 4 obecního zřízení výslovně doplňuje sankce neplatnosti smlouvy, pokud by byla uzavřena v rozporu s § 38 odst. 1 obecního zřízení, tj. pokud by pro výjimku z povinnosti veřejné dražby (či veřejné obchodní soutěže) nebyly splněny zákonné podmínky.

Veřejné dražby se může zúčastnit každý, kdo splní podmínky účastníka dražby. Navíc průběh dražby je veřejný, což v praxi znamená, že dražby se může zúčastnit veřejnost. Celý proces přípravy a realizace veřejné dražby probíhá podle předem stanovených pravidel – zákonem o veřejných dražbách, což vylučuje prodloužování a zdržování celého procesu zpeněžení (např. znění nabývacího titulu, lhůta pro zaplacení ceny apod.). Dodržení podmínek pro přípravu a realizaci veřejné dražby minimalizuje možnost podání žaloby na neplatnost dražby. Zákon o veřejných dražbách navíc stanoví lhůtu 3 měsíců pro podání této žaloby (na rozdíl od možnosti zpochybnit kupní smlouvu po dobu až 10 let). Veřejná dražba svým principem umožňuje dosáhnout tržní cenu, v mnohých případech i cenu vyšší než je tržní. Při vhodně nastaveném nejnižším podání je v mnoha případech dosaženo částky vyšší, než je odhad (tzn. cena tržní - v místě a čase obvyklá), což dokládají statistické údaje poskytnuté Ministerstvem pro místní rozvoj. Podle nich obce a města dosahovaly v roce 2010 v případě zpeněžení svého majetku ve veřejné dražbě konečnou cenu v průměru 147% výše nejnižšího podání, přičemž ve více než polovině případů bylo vydraženo za vyšší cenu než za nejnižší podání.

Veřejná dražba má i celou řadu dalších výhod. Vzhledem k pevně nastavené lhůtě pro úhradu ceny dosažené vydražením (kterou nelze v případě veřejné dražby prodloužit) zná obec přesný termín, kdy bude mít finanční prostředky k dispozici. V případě zmaření dražby jsou veškeré náklady dražby hrazeny z dražební jistoty složené vydražitelem, který zmařil dražbu, tudíž nejdou k tíži obce. Zákon o veřejných dražbách navíc stanoví povinnost

Ministerstva pro místní rozvoj provádět kontrolu dodržování podmínek pro organizování a provádění dražeb podle tohoto zákona. Toto vše zajišťuje naprostou transparentnost zpeněžení majetku včetně eliminace prostoru pro korupční jednání. Navrženou změnou nedojde k finančnímu zatížení obcí, neboť obec může dražbu provádět sama svými vlastními prostředky, případně může uzavřít smlouvu o provedení dražby s dražebníkem, přičemž jeho náklady jsou hrazeny z výnosu dražby.

Zákon nestanoví veřejnou dražbu (nebo obchodní veřejnou soutěž) jako nástroj pro dispozici obecním majetkem bezvýjimečně. Pokud tato dispozice nebude *možná* (některé věci či práva jsou např. vyloučeny z dražby - § 5 zákona o veřejných dražbách, případně pro některé typy smluv není možné užít veřejnou obchodní soutěž) nebo s ohledem na konkrétní podmínky v obci a na povahu majetku *neúčelná*, nebude obec povinna takto postupovat. „Neúčelnost“ bude samozřejmě posuzovat ten orgán obce, jenž je jinak příslušný k rozhodování o daném majetkoprávním úkonu. V případě zpeněžování nemovitého majetku jím je vždy zastupitelstvo obce (varianta č. 1), v případě povinného zpeněžování movitého majetku veřejnou dražbou nebo veřejnou obchodní soutěží (varianta č. 2) je tímto orgánem primárně rada obce ve své nevyhrazené pravomoci podle § 102 odst. 3 obecního zřízení. Příkladem „neúčelnosti“ zpeněžení majetku ve veřejné dražbě může být např. prodej pozemku pro veřejné účely (např. vybudování pozemní komunikace), prodej bytů stávajícím nájemcům za účelem podpory obyvatel obce, prodej pozemku (zahrady) pronajatého dosavadnímu nájemci, potřeba narovnat právní vztahy mezi obcí a jiným vlastníkem pozemků v obci apod. Škála důvodů je různorodá, bude vždy záležet na postoji příslušného orgánu obce, zda v určitém důvodu shledá důvod pro odchýlení se od této povinnosti. Odůvodnění bude muset být uvedeno výslovně v usnesení z jednání příslušného orgánu. Porušení povinnosti zpeněžit majetek veřejnou dražbou nebo ve veřejné obchodní soutěži, stejně jako neodůvodnění odchylky v usnesení příslušného orgánu, bude znamenat neplatnost uzavřené smlouvy, jak výslovně stanoví § 38 odst. 4 obecního zřízení.

K bodu 6 (§ 38 odst. 6 obecního zřízení)

Současné znění obecního zřízení ukládá obci povinnost chránit svůj majetek a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Je zřejmé, že obec se může i nyní rozhodnout a právo na náhradu škody či na vydání bezdůvodného obohacení neuplatnit, typicky v situaci, v níž by náklady spojené s tímto uplatňováním překročily výši náhrady škody či bezdůvodného obohacení. Dalšími důvody může být např. sociální situace dlužníka apod. Posouzení „nedobytnosti pohledávky“ je za nyní platného stavu podřaditelné pod nevyhrazenou pravomoc rady obce dle § 102 odst. 3 obecního zřízení (do této pravomoci totiž náleží uplatňování nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení).

Protože obecní zřízení je v souladu se zadáním *Strategie* (úkol č. 1.1) doplňováno o žalobní legitimaci občana obce podpořeného jednou třetinou členů zastupitelstva nebo 0,5% občany obce k uplatnění náhrady škody jménem obce (§ 38a obecního zřízení viz dále) a protože dochází i k legislativnímu zpřísnění povinnosti obce uplatňovat regresní náhradu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, je upřesněno i ustanovení § 38 odst. 6 obecního zřízení tak, že k uplatňování náhrady škody či vydání bezdůvodného obohacení není nutné přistoupit tehdy, jestliže existují důvody hodné zvláštního zřetele, zejména pokud by *předpokládané* náklady přesáhly výši náhrady škody. Jinými takovými důvody může být i zde např. sociální situace dlužníka, „nedobytnost“ pohledávky pro předluženost dlužníka apod. O splnění těchto důvodů, resp. o tom, že pro tyto

důvodu nebude náhrada škody uplatněna, bude ve **variantě č. 1** rozhodovat rada obce v nevyhrazené pravomoci (zastupitelstvo obce tedy bude oprávněno toto rozhodování v souladu s § 84 odst. 4 obecního zřízení převzít), přičemž v obcích, v nichž není volena rada obce, bude v této situaci rozhodovat zastupitelstvo obce (nikoli starosta obce vykonávající pravomoci rady), ve **variantě č. 2** by pak rozhodovalo výlučně zastupitelstvo obce. Usnesení rady či zastupitelstva obce však samo není právním úkonem a bude proto nutné, aby obec na jeho základě takový právní úkon (obvykle dohodu a vzdání se práva) učinila.

„Důvody hodné zvláštního zřetele“, které radu nebo zastupitelstvo povedou k upuštění od uplatnění nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení, bude nutné výslovně uvést v přijatém usnesení, což jinak řečeno znamená, že o jejich existenci bude tento orgán muset povinně rozhodnout. Jejich neuvedení bude důvodem nezákonnosti přijatého usnesení a bude rovněž důvodem vzniku právní odpovědnosti těch členů zastupitelstva, kteří se pro přijetí usnesení vyjádřili. Na základě nezákonného usnesení pak nebude možné ani platně uzavřít dohodu mezi obcí a osobou povinnou k náhradě škody (tato dohoda by tedy byla neplatná dle § 39 občanského zákoníku).

Aby nemohlo docházet k obcházení této nové povinnosti, bude z povahy věci nutné odůvodnit nejen úplné, ale i jen částečné upuštění od náhrady škody.

K bodu 7 (§ 38a obecního zřízení)

Úkol č. 1.1 *Strategie* předpokládá „zavedení institutu občanskoprávní žaloby např. formou státního zastupitelství ve veřejném zájmu umožňující napadení nezákonných úkonů s veřejným majetkem“. Návrh proto kromě výslovně zmíněné žaloby státního zastupitelství navrhuje též podávání žalob ve veřejném zájmu občany obce.

Návrh je v případě žalob (§ 38a i 40a) předkládán ve variantním řešení. **Varianta č. 1** se zavedením žalobního oprávnění občanů obce nepočítá a splnění úkolu ponechává pouze zavedením žaloby státního zastupitelství na neplatnost smlouvy (nikoli na náhradu škody), **varianta č. 2** počítá se zavedením žalobního oprávnění občana obce staršího 18 let (případně osoby uvedené v § 17 obecního zřízení) a podpořeného jednou třetinou zastupitelů nebo 0,5% občanů obce domáhat se jménem obce náhrady škody (§ 38a) nebo podat žalobu na určení neplatnosti povinně zveřejňované smlouvy (§ 40a), **varianta č. 3** pak počítá s těmito žalobními oprávněními pro každého občana obce bez jakéhokoli omezení. V následujícím textu je podrobně zdůvodněna varianta č. 2 s tím, že nulovou variantu není nutné zdůvodňovat a v případě varianty č. 3, tedy varianty neomezující žalobní oprávnění skupinou občanů nebo zastupitelů, platí dále uvedené odůvodnění s výjimkou těch jeho částí, které se týkají této specifické podmínky.

Zákon stanoví dvě podmínky pro realizaci žalobního oprávnění: První podmínkou je, že obec sama neuplatnila nárok na náhradu škody podáním návrhu na zahájení občanského soudního řízení do jednoho roku ode dne vzniku škody. Stejně tak oprávnění podat žalobu jménem obce nevznikne, pokud obec do jednoho roku ode dne vzniku škody rozhodla o neuplatnění náhrady škody (§ 38 odst. 6) nebo pokud v této lhůtě uzavřela dohodu o náhradě škody s tím, kdo za ni odpovídá. Jinak řečeno podání žaloby bude možné jen, pokud obec byla po dobu jednoho roku ode dne vzniku škody zcela nečinná. Zřejmě by žaloba byla přípustná i v situaci, v níž by žalobce tvrdil, že dohoda o náhradě škody mezi obcí a povinnou osobou není platná (tuto otázku by soud posuzoval přednostně jako otázku

předběžnou). Podání žaloby nebude vylučovat případné promlčení nároku na náhradu škody či na vydání bezdůvodného obohacení.

Druhou podmínkou je, že podání žaloby podpořila svým souhlasem jedna třetina členů zastupitelstva obce (do tohoto počtu lze samozřejmě započítat i žalobce, je-li zastupitelem) nebo nejméně 0,5% občanů obce, kteří dosáhli věku 18 let (resp. nejméně 10 občanů obce). Totožné oprávnění má i osoba uvedená v § 17 obecního zřízení. Souhlas členů zastupitelstva obce, resp. „petice“ občanů obce, je tedy nezbytnou podmínkou pro splnění aktivní žalobní legitimace občana obce – osoby, která podává jménem obce žalobu. Tento souhlas nelze po podání žaloby vzít zpět. Souhlas se bude soudu prokazovat písemným dokumentem obsahujícím podpisy jednotlivých členů zastupitelstva obce nebo občanů obce, které nemusejí být úředně ověřené (návrh tedy není přísnější než je právní úprava obsažená např. v zákoně o místním nebo krajském referendu nebo v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí, které rovněž nevyžadují úředně ověřené podpisy). Soud bude autentičnost podpisů posuzovat jen v případě pochybností o pravosti. Pro určení počtu občanů obce bude rozhodující stav k 1. 1. kalendářního roku, v němž byla žaloba podána, přičemž započítávání jsou pouze občané obce a osoby, které jinak mají práva občana obce podle § 16 odst. 2 obecního zřízení (nikoli však vlastníci nemovitostí, kteří toto právo nemají - srov. § 16 odst. 3 obecního zřízení). Případné nesplnění této podmínky povede k zamítnutí žaloby bez věcného projednání.

Podání žaloby občanem obce nevylučuje, aby se obec po zahájení řízení rozhodla, že náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení nebude uplatňovat nebo aby se dohodla s povinnou osobou na způsobu náhrady škody. Ve všech těchto případech bude soud popsané skutečnosti povinně nebo k uplatněné námitce nucen zohlednit při meritorním posuzování nároku, a pokud z některého důvodu žalobu zamítne, projeví se to v povinnosti obce nahradit náklady soudního řízení občanovi, jenž podal žalobu. Obec totiž bude v této situaci povinna nahradit občanovi, který podal žalobu veškeré účelně vynaložené náklady (viz § 38a odst. 3 obecního zřízení). Obci se tedy v žádném případě neupírá právo dohodnout se nebo upustit od náhrady škody nebo od vydání bezdůvodného obohacení (o tom bude rozhodovat podle § 38 odst. 6 obecního zřízení).

Občan obce bude v řízení jednat jménem obce (žalobcem bude obec), takže navržené ustanovení § 38a odst. 3 bude speciální vůči § 21b o. s. ř. Tento občan bude oprávněn realizovat jménem obce všechny procesní úkony (nikoli úkony hmotněprávní, např. dohodu o smíru), mj. bude též oprávněn nechat obec v občanském soudním řízení zastupovat advokátem. Zákon upravuje i doručování písemností, přičemž prioritní bude doručování osobě, která podala žalobu (písemnosti ovšem budou paralelně doručovány i obci do její datové schránky).

Občan obce, který podal žalobu, ponese sám náklady soudního řízení - v řízení tedy bude jednat jménem obce, ale náklady bude hradit sám (výrok soudního rozhodnutí o případné náhradě nákladů řízení tedy bude znít jmenovitě nikoli na žalobce – obec, ale na občana obce, jenž jménem obce žaloval). Protože náklady, které vzniknou během soudního řízení, bude za obec hradit „žalující“ občan, bude mít vůči obci právo na úhradu *účelně vynaložených nákladů*, a to podle výsledku sporu (§ 38a odst. 3 obecního zřízení). V případě neúspěchu půjdou náklady k tíži občana obce, v případě částečného úspěchu má vůči obci nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů v poměru podle „úspěchu“ ve věci a v případě plného úspěchu má nárok na náhradu plné výše. Pro úhradu nákladů bude určující to, zda obec u soudu uspěla, nikoli to, zda se přiznané plnění podaří po odsouzené straně vymoci, což by praktické využívání tohoto institutu vyloučilo. Na druhou stranu pokud by někdo

žalobního oprávnění zneužíval a podával žaloby, které by sice měly úspěch, ale již při jejich podání by bylo zřejmé, že nárok nebude vymožitelný, sotva by bylo možné považovat žalobcem vynaložené náklady např. na právní zastupování za účelně vynaložené. Jinak řečeno, prokáže-li se zneužití tohoto žalobního práva, nebude žalobci přiznána žádná náhrada nákladů. Pokud by po podání žaloby obec (jednající svými orgány) uzavřela dohodu s dlužníkem nebo pokud by po podání žaloby zastupitelstvo obce rozhodlo o tom, že škodu nebude uplatňovat, bude obec povinna nahradit občanovi obce až dosud účelně vynaložené náklady v plném rozsahu (viz výše).

Je nutné připomenout, že náklady, s nimiž počítá § 38a odst. 3 obecního zřízení, jsou nejen náklady soudního řízení, ale též případné náklady právních konzultací a další nezbytné věcné náklady vynaložené „mimo“ samotné soudní řízení. O tomto nároku tedy nebude rozhodovat soud v rámci soudního řízení o náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení. Jedná se o soukromoprávní nárok občana obce vůči obci. Pokud jej obec odmítne uhradit, může se dotčený občan obrátit na civilní soud a domáhat se úhrady nároku v běžném soudním řízení žalobou na plnění.

K bodu 8 (§ 39 obecního zřízení)

K § 39 odst. 1 obecního zřízení

Ustanovení § 39 obecního zřízení v nyní platném znění ukládá obci povinnost zveřejnit záměr realizace určitého majetkoprávního úkonu na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Porušení tohoto ustanovení přitom patří, zejména u malých obcí, k nejčastějším pochybením při dispozicích s obecním majetkem. Obce v některých případech záměr nezveřejní vůbec, což však nejdříve judikatura (s odkazem na § 39 občanského zákoníku) a následně též platná právní úprava (výslovným ustanovením obecního zřízení) vyřešila tím, že právní úkon (uzavřená smlouva) je z tohoto důvodu absolutně neplatný. Dalšími pochybeními, k nimž v praxi dochází, bývá nesprávné či nedostatečné určení bližších náležitostí záměru (zpravidla bývá pochybeno v označení nemovitosti) a dále nezveřejnění záměru po celou zákonem stanovenou dobu.

Navrhovaná právní úprava proto s cílem odstranit současné nedostatky a s cílem splnit vládní zadání plynoucí ze *Strategie* (úkol č. 1.1) povinnost zveřejnit záměr nově formuluje. Je třeba zdůraznit, že záměr nelze považovat za soukromoprávní úkon ve smyslu občanského zákoníku (návrh na uzavření smlouvy), ale jedná se o úkon v oblasti práva veřejného (tento závěr ostatně plně sdílí i judikatura Nejvyššího soudu - srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 2004, sp. zn. 28 Cdo 2623/2003, případně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003 nebo z poslední doby rozsudek ze dne 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006). Na druhou stranu však tento úkon s budoucím právním úkonem – uzavřenou smlouvou – úzce souvisí, neboť obsah budoucí smlouvy musí zveřejněnému záměru odpovídat, a proto i navrhovaná právní úprava posiluje obsahovou vazbu mezi záměrem a na jeho základě realizovaným majetkoprávním úkonem.

Návrh změny obecního zřízení vychází z vládního zadání, ze závěrů judikatury Nejvyššího soudu a ze zkušeností Ministerstva vnitra z výkonu dozoru a kontroly nad samostatnou působností obcí a stávající právní úpravu modifikuje tím, že:

- a) *Přesně vymezuje a prodlužuje dobu pro zveřejnění záměru.* Záměr musí být na úřední desce zveřejněn po dobu minimálně 30 dnů (až dosud byla obecním zřízením

stanovena kratší patnáctidenní doba, nicméně výslovným požadavkem vládou schválené *Strategie* bylo tuto dobu prodloužit) a současně musí být na úřední desce zveřejněn až do konečného rozhodnutí o majetkoprávním úkonu v příslušném orgánu obce. V praxi totiž vznikaly pochybnosti o tom, jak dlouhá doba může od zveřejnění (resp. sejmutí) záměru do rozhodování v příslušném orgánu obce uplynout – názory se pohybovaly od striktního trvání na tom, aby byl záměr zveřejněn až do konečného rozhodnutí o majetkoprávním úkonu (KOUDELKA, Z. a kol. Zákon o obcích – komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2004, str. 121) až po názory, podle nichž by mezi zveřejněním (sejmutím) z úřední desky neměla uplynout nepřiměřená doba, která by vyvolávala pochybnosti o dalším trvání záměru obce (stanovisko Ministerstva vnitra č. 22/2005, dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk>, rubrika „stanoviska“). Navrhovaná právní úprava proto tyto pochybnosti odstraňuje a volí „přísnější“, ve skutečnosti však daleko transparentnější řešení tím, že záměr bude muset být na úřední desce zveřejněn až do dne rozhodnutí o právním úkonu v příslušném orgánu obce (v okamžiku tohoto rozhodování musí záměr na úřední desce viset). V případě, že příslušný orgán o majetkoprávním úkonu na svém zasedání nerozhodne (tj. nevyjádří se pro ani proti předložené dispozici) a toto rozhodnutí odloží na další zasedání, je pro splnění podmínky zveřejnění záměru nezbytné, aby byl záměr ponechán na úřední desce tak, aby lhůty byly zachovány a nenastala sankce neplatnosti. Lhůta musí být splněna kontinuálně, nebude ji možné splnit „započítáváním“ dílčích časových úseků doby zveřejnění (jak ostatně platí i nyní).

- b) *Přesně vymezuje náležitosti záměru.* Dosavadní úprava stanoví pouze povinnost označit v záměru nemovitosti způsobem podle zvláštního zákona, přičemž poznámka pod čarou odkazuje na § 5 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Nejasné byly důsledky sice zveřejněného záměru, ve kterém však nebyla nemovitost označena všemi náležitostmi požadovanými katastrálním zákonem (ale i přes to byla jasně identifikovatelná a tudíž nezaměnitelná). Dostupná judikatura se vyjadřuje pouze k povinnosti označit v záměru nemovitost podle zvláštního zákona, za který bez pochybností považuje katastrální zákon (viz judikatura citovaná v obecné části důvodové zprávy), k jiným uváděným pochybením nikoli (např. však Okresní soud v Rakovníku v rozhodnutí ze dne 12. ledna 2005, č. j. 4 C 571/2004-62, dovodil, že neuvedení označení katastrálního území v případě, kdy území obce tvoří pouze jedno katastrální území, nezpůsobuje důsledky nezveřejnění záměru).

Navrhovaná změna by měla tyto aplikační nejasnosti nyní platné úpravy zcela odstranit. Předně výslovně stanoví, že v záměru musí být nemovitost označena podle katastrálního zákona. V záměru musí být dále označen zamýšlený právní úkon (prodej, pronájem apod.) tak, aby nedocházelo ke zveřejnění záměru např. na pronájem a následně byla uzavřena smlouva o prodeji (jako nedostatečné bude znění záměru „obec zveřejňuje záměr disponovat s nemovitostí“, naproti tomu nic obci nebrání uvést možné právní úkony alternativně, např. „obec zveřejňuje záměr pronájmu nebo prodeje nemovitosti...“).

Návrh výslovně nestanoví povinnost zveřejnit záměr i v případě podstatných změn v majetkoprávních úkonech, na jejichž zveřejnění se záměr vztahuje (tj. podstatných změn již uzavřených smluv), neboť tuto otázku již vyřešila judikatura Nejvyššího soudu tak, že i v případě podstatné změny smlouvy je nutné záměr zveřejnit (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008). Stejně

tak je nutné záměr zveřejnit i před uzavřením smlouvy o budoucí smlouvě, pokud se na zamýšlenou budoucí smlouvu povinnost zveřejnit záměr rovněž vztahuje. Návrh neřešení ani způsob označování pozemku v případě, že obec zamýšlí provést dispozici jen s jeho částí, neboť i tuto otázku nedávno zodpověděl Nejvyšší soud (v rozsudku ze dne 27. září 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009).

- c) Výslovně stanoví, že v záměru bude nutné uvést též *základní hlediska pro výběr nabídky a způsob výběru nabídky*, přičemž i nesplnění této povinnosti povede k neplatnosti následně uzavřené smlouvy. *Základní hlediska výběru nabídky* jsou *de facto* uvažované náležitosti zamýšlené smlouvy (právního úkonu), např. minimální cena, splatnost, podmínky budoucího využití nemovitosti apod. *Způsobem výběru nabídky* je „procesní“ postup obce a jejích orgánů při jejich hodnocení, např. losováním, výběr podle nejvyšší ceny, bodové hodnocení jednotlivých kritérií apod. Obci se tedy předem ukládá, aby stanovila jasná a transparentní pravidla pro realizaci zamýšlené dispozice, na niž se vztahovala povinnost zveřejnit záměr.

Sankce neplatnosti uzavřené smlouvy v případě neuvedení hledisek a způsobu výběru nabídky nebo v případě jejich porušení není sankcí novou – nové je pouze povinné uvádění těchto náležitostí ve zveřejněném záměru. Nejvyšší soud i za nyní platného právního stavu dovodil, že porušení podmínek (dobrovolně) uvedených ve zveřejněném záměru vede k neplatnosti uzavřené smlouvy (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010). Obec může tyto podmínky stanovit v zásadě libovolně, je však vázána především povinností řádného a hospodárného nakládání se svěřeným majetkem, dále zákazem diskriminace (např. ničím neodůvodnitelné omezení účasti ve výběrovém řízení jen na občany obce) a zákazem poskytování nepovolené veřejné podpory (viz popis uvedený v obecné části důvodové zprávy, jenž se týká slučitelnosti navrhované úpravy s právem EU). Za odchylku odporující zákonu nebude možné považovat, pokud uzavřená smlouva bude stanovit další podmínky smluvního závazku nad rámec těch, které byly v záměru uvedeny, samozřejmě pokud nebudou v rozporu s podmínkami zveřejněnými. V žádném případě nebude porušením této povinnosti ani sjednání vyšší ceny či nájmu, než která byla uvedena jako minimální ve zveřejněném záměru. Porušením zákona nebude ani, pokud obec veškeré obdržené nabídky odmítne a smlouvu neuzavře, byť by tuto možnost výslovně nezmínila v záměru (oprávnění všechny nabídky odmítnout je implicitní součástí práva každého vlastníka, obec nevyjímaje, rozhodnout se, zda bude určitým způsobem smluvně vázána).

I přes doplnění této povinnosti bude i nadále platit, že o přijetí (zveřejnění) záměru rozhoduje v rámci nevyhrazené pravomoci rada obce, byť by se jednalo o záměr na uzavření smlouvy, o němž rozhoduje ve vyhrazené pravomoci zastupitelstvo obce. Zveřejněním záměru totiž obci nevzniká povinnost zamýšlenou smlouvu uzavřít a tudíž ani případné rozhodnutí o podmínkách prodeje nemovitosti, které bylo učiněno radou obce, nezavazuje zastupitelstvo k tomu, aby k prodeji přistoupilo (pokud nebude za radou zveřejněných podmínek mít zájem na uzavření smlouvy, bude moci zveřejnit samo „nový“ záměr a celý proces zopakovat nebo rozhodnout o tom, že k dispozici obec nepřistoupí, čímž bude celý postup ukončen). V podrobnostech srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006).

Od samotného rozhodnutí o záměru je třeba odlišit faktické zveřejnění záměru vyvěšením na úřední desce, které má samo o sobě povahu „technického“ úkonu. Je

možné, aby zveřejnění záměru (tj. informace o rozhodnutí o záměru) provedl na základě pověření orgánem, který o záměru rozhodl, jiný orgán obce či k tomu pověřený pracovník obecního úřadu. V praxi proto bude možné, aby rada obce (jako orgán, který rozhodl o záměru) uložila starostovi obce nebo obecnímu úřadu (případně jeho konkrétnímu odboru) zveřejnění jí přijatého záměru. Zmíněný právní názor ostatně potvrzuje i judikatura Nejvyššího soudu – srov. jeho rozsudek ze dne 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006 (dostupný na <http://www.nssoud.cz>).

- d) Stanoví *minimální dobu pro podávání nabídek* v délce 15 pracovních dní. Ta by měla zájemcům umožnit, aby adekvátně připravili svou nabídku, a současně by měla motivovat obce, aby záměr zveřejňovaly na dobu delší než minimálních zákonem stanovených 30 dní tak, aby obdržené nabídky mohly být před rozhodováním příslušného obecního orgánu z časového hlediska dostatečně posouzeny a vyhodnoceny.
- e) Obec bude nově povinna *umožnit každému nahlédnutí do obdržených nabídek*, a to po rozhodnutí příslušného obecního orgánu o zamýšleném právním úkonu (po rozhodnutí o tom, že zamýšlená smlouva bude nebo nebude uzavřena). Přístup k těmto nabídkám bude neomezený z hlediska obsahu, tedy včetně např. uváděných osobních údajů. Nabídky bude obec moci též zveřejnit (§ 5 odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění), avšak jen za podmínek ochrany některých údajů v nich uvedených, nebo z nich za úhradu nákladů pořídit zájemci kopie (§ 17 téhož zákona).
- f) V souladu s vládním zadáním (úkol č. 2.3 *Strategie*) se ukládá zveřejnění záměru též na *portále veřejné správy*, jenž je spravován Ministerstvem vnitra, a které proto bude technicky zajišťovat zveřejňování záměrů předaných jednotlivými obcemi. Náklady spojené s tímto zveřejněním bude Ministerstvo vnitra hradit ze svého rozpočtu. Sankce neplatnosti následně uzavřené smlouvy nastane jak v případě nezveřejnění na „fyzické“ úřední desce, tak při nezveřejnění na portále veřejné správy.

K § 39 odst. 2 obecního zřízení

Dosavadní právní úprava nedostatečným způsobem vymezuje cenu, za kterou je realizován úplatný převod majetku obce, resp. nedostatečným způsobem vymezuje důvody pro odchýlení se od „ceny obvyklé“ při dispozici s obecním majetkem.

Změna právní úpravy proto předpokládá, že

1. Pro dispozice s majetkem obce

- a) Povinnost sjednání ceny ne nižší než ceny obvyklé se bude týkat nejen úplatného převodu obecního majetku jako dosud, ale bude rozšířena též na sjednávání nájemného při pronájmu obecního majetku. Ve skutečnosti se však nejedná o rozšíření v pravém slova smyslu, neboť při jakékoli dispozici je obec povinna s ohledem na povinnosti plynoucí z § 38 odst. 1 obecního zřízení disponovat s majetkem tak, aby (prioritně) dosahovala alespoň obvyklé ceny (nájmu). Změna spočívající v doplnění § 39 odst. 2 obecního zřízení však tuto obecnou povinnost výslovně specifikuje a konkretizuje ve vztahu k dalším majetkoprávním úkonům. Tato povinnost se nebude vztahovat na pronájem bytů a hrobových míst (§ 39 odst. 4 obecního zřízení).

- b) Cena (a nově rovněž nájemné) bude principiálně sjednávána vždy nejméně jako cena (nájemné) obvyklá v daném čase a místě. Tato cena bude určitelná zpravidla podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, nicméně zákon volí odlišnou dikci oproti vymezení obvyklé ceny v § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku, a proto bude možné, aby obvyklá cena byla určena též jiným hodnověrným způsobem (např. srovnáním nabídek více realitních kanceláří, srovnáním situace v sousedních obcích apod.) – podstatné vždy bude, že cena (nájemné) se nebude vymykat ceně (nájemnému) ve stejném místě a srovnatelných podmínkách.
- c) Cenu (nájemné) *nižší*, než je cena (nájemné) v místě a čase obvyklé, bude možno při úplatném převodu nebo přechodu obecního majetku nebo při pronájmu obecního majetku sjednat (stanovit) pouze z důvodů zvláštního zřetele. O existenci těchto důvodů bude rozhodovat orgán obce, jenž je oprávněný rozhodnout o uzavření příslušné smlouvy nebo o účasti obce v dražbě, přičemž tyto důvody je povinen výslovně uvést v příslušném usnesení. V případě rozhodnutí starosty tam, kde bude k uzavření smlouvy kompetentní, nebude samozřejmě zdůvodnění zachyceno v žádném formalizovaném aktu – starosta „nevydává“ o svých rozhodnutích usnesení; odchylka v takovém případě musí vyplývat alespoň z okolností dané dispozice. Jinak řečeno i starosta by měl být způsobilý doložit, že sjednané nájemné nebo cena nebyly nižší než nájemné v daném místě obvyklé, resp. z jakých relevantních důvodů k této odchylce přistoupil. Samozřejmě nebude nutné odůvodňovat dosažení vyšší kupní ceny nebo – při nabytí majetku obcí – nižší kupní ceny než je cena obvyklá. V těchto případech lze odůvodnění považovat za implicitní, neboť obec učinila „výhodnou“ dispozici.

2. Při nabytí majetku obcí (a při pronájmu majetku obcí)

- a) Návrh nově výslovně upravuje i případy, v nichž obec sama nabývá majetek (včetně účasti obce ve veřejné dražbě) nebo si cizí majetek pronajímá. I zde bude možné sjednat cenu (nájemné) *vyšší* než v místě a čase obvyklé jen z důvodů zvláštního zřetele (včetně získání majetku v dražbě, u níž dochází k přechodu majetku).

Návrh výslovně nestanoví neplatnost právního úkonu realizovaného při porušení § 39 odst. 2 obecního zřízení, neboť tuto otázku již řeší judikatura Nejvyššího soudu. V případě, že odchylka od ceny obvyklé je při úplatném převodu majetku „výrazná“, aniž by příslušný orgán tuto odchylku (rozumně) odůvodnil, je takový právní úkon od počátku neplatný pro porušení § 39 občanského zákoníku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010). Neplatnost smlouvy tedy nastane v situaci, kdy dojde k převodu za nižší než obvyklou cenu (k pronájmu za nižší než obvyklé nájemné), případně k nabytí za vyšší než obvyklou cenu (k pronájmu za vyšší než obvyklé nájemné), aniž by příslušný obecní orgán tuto odchylku jakkoli odůvodnil (o identickou situaci se bude jednat tam, kde orgánem uváděné důvody budou „zjevně nesmyslné“).

K § 39 odst. 3 obecního zřízení

Z povinnosti zveřejnit záměr jakož i z povinnosti sjednávat cenu či nájem v obvyklé výši se vylučuje pronájem majetku obce na dobu kratší než 60 dnů (původní znění zákona hovoří o době kratší 30 dnů) nebo jde-li o pronájem majetku právnické osobě zřízené obcí.

Vyloučeny jsou též pronájmy bytů fyzickým osobám, které nejsou podnikateli, nebo pronájmy bytů podnikajícím fyzickým osobám mimo jejich podnikatelskou činnost, nebo jde-li o pronájem hrobových míst.

Z povinnosti zveřejnit záměr se vylučuje záměr obce zpeněžit majetek ve veřejné dražbě. Z důvodu „aplikační jistoty“ se tak stanoví výslovně, byť tuto výlukou lze dovodit i výkladem, protože *de iure* nejde o prodej nemovitého majetku (při veřejné dražbě dochází k přechodu majetku). Záměr nebude zveřejňován ani v případě výpůjčky nemovitého majetku obce na dobu kratší než 60 dnů, v případě výpůjčky právnické osobě zřízené obcí nebo půjde-li o bezúplatný převod nemovitého majetku obce kraji.

K bodu 9 (§ 40 a 40a obecního zřízení)

K § 40 obecního zřízení

V zájmu posílení transparentnosti nakládání s majetkem obcí se nově doplňuje povinnost obce zveřejnit písemnou smlouvu podle předpisů soukromého práva nebo smlouvu o dotacích a návratných finančních výpomocích (srov. zákon č. 250/2000 Sb.), jejíž je smluvní stranou a kterou bylo nakládáno s nemovitým majetkem (lhostejno, zda obec majetek nabývá do svého vlastnictví nebo ze svého vlastnictví zcizuje), nebo jestliže celkové plnění podle smlouvy přesahuje částku 50 000 Kč bez DPH (plnění jedné smluvní strany). Není-li celková výše plnění předem známá, bude rozhodující předpokládaná výše plnění. Povinnost zveřejnit smlouvu se bude týkat i dodatků ke smlouvám (postačí, že základní výše plnění překračuje zákonem stanovený limit). Jestliže původní smlouva nesplňuje podmínky pro povinné zveřejnění (není jí nakládáno s nemovitostí nebo plnění nepřesahuje 50 000 Kč bez DPH), avšak uzavřením dodatku ke smlouvě dojde ke splnění těchto podmínek, vznikne obci povinnost zveřejnit tento dodatek (a každý další dodatek ke smlouvě). Zveřejnění „základní“ smlouvy v takovém případě povinné nebude, neboť před jejím uzavřením nebyly podmínky pro povinné zveřejnění splněny. Je-li smlouva uzavřena na více dokumentech, bude nutné zveřejnit všechny tyto dokumenty, resp. údaje, které jsou ve všech těchto dokumentech uvedeny (viz dále). Podobně byl-li právní úkon učiněn pomocí elektronických prostředků (§ 40 odst. 3 a 4 občanského zákoníku).

Částka 50 000 Kč bez DPH jako limit pro povinné zveřejnění smlouvy byla stanovena tak, aby nedocházelo k povinnému zveřejňování „bagatelních“ úkonů, přičemž při jeho stanovení vycházel předkladatel z dvojnásobku průměrné mzdy v České republice k 31. prosinci 2010 (Průměrná mzda činila dle údajů Českého statistického úřadu 25 803 Kč - <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/cpmz030911.doc>).

Návrh je předkládán ve třech variantách z hlediska „sankce“ nesplnění této povinnosti – v **nulové variantě**, tedy bez zavedení tohoto institutu, dále ve **variantě č. 2**, která nepodmiňuje platnost či účinnost smlouvy jejím zveřejněním, a konečně ve **variantě č. 3**, která zveřejněním smlouvy podmiňuje nabytí účinnosti uzavřené smlouvy. Varianta č. 3, ať již by bylo zveřejnění smlouvy podmínkou její platnosti či účinnosti, je však problematická z hlediska její ústavnosti. Důsledkem takové právní úpravy by totiž bylo podstatně výhodnější postavení obce oproti druhé smluvní straně (obec jakožto strana smlouvy by byla zvýhodněna porušením své zákonné povinnosti). V tom by však bylo možné shledávat narušení principu smluvní volnosti a především požadavku rovnosti smluvních stran, takže se ve svém důsledku může jednat i o opatření na hraně ústavnosti.

Povinnost zveřejňovat smlouvy se nebude vztahovat na smlouvy uzavírané podle pracovněprávních předpisů, na smlouvy o pronájmu bytů a budov fyzickým osobám, které nejsou podnikateli (nebo nejde-li o pronájem v souvislosti s jejich podnikatelskou činností), a na smlouvy o pronájmu hrobových míst.

Ostatní smlouvy zveřejnitelné budou. Pokud by však povinně zveřejňovaná smlouva obsahovala údaje, které jsou podle zvláštního zákona vyloučeny ze zpřístupnění, zveřejní se pouze ty části smlouvy, které tyto údaje neobsahují, s informací o důvodu zneprístupnění ostatních částí. Jedná se o důvody vymezené především zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, případně některými dalšími zákony. Zjednodušeně řečeno bude platit pravidlo, podle něhož se smlouva zveřejní v té podobě, v níž by ji bylo možné poskytnout na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Takto nebudou zveřejňovány především osobní údaje a obchodní tajemství (podle § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím však za obchodní tajemství nelze považovat údaj o rozsahu a příjemci veřejných prostředků; obdobně viz § 8b odst. 1 a 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). Toto zákonem předpokládané omezení je plně slučitelné s čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a lze je považovat za proporcionální ve vztahu k ústavně zaručené ochraně osobnosti, soukromí fyzických osob, osobních údajů i práva vlastnit majetek.

Zveřejňování bude prováděno způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy typicky na internetových stránkách obcí. Technicky bude možné smlouvu zveřejnit především tím, že podepsaný dokument bude převeden do počítačové podoby (naskenován) a takto zpřístupněn (což je doporučený postup). Je však možné zpřístupnit i smlouvu zpracovanou v textovém editoru s tím, že na místě podpisů (a případně razítek) bude uvedena osoba, která dokument podepsala a údaj o otisku razítka. Jinak řečeno ke splnění této nové povinnosti nebude nutné zveřejnit elektronický obraz smlouvy (byť se jedná o vhodný způsob), ale bude nutné zveřejnit všechny údaje (informace), které uzavřená smlouva obsahuje.

V případě **varianty č. 2** musí být smlouva zveřejněna do 15 dnů ode dne jejího uzavření (jde však o lhůtu pořádkovou). V případě **varianty č. 3** je zveřejnění podmínkou nabytí účinnosti smlouvy a musí být učiněno do tří měsíců ode dne jejího uzavření nebo od udělení příslušného souhlasu. Marným uplynutím této lhůty by smlouva pozbyla platnosti. V takovém případě by obec musela druhé straně nahradit veškerou jí takto vzniklou škodu, včetně ušlého zisku. Smlouva musí být povinně zveřejněna nejméně po dobu jednoho roku ode dne účinků zápisu do katastru nemovitostí nebo ode dne jejího splnění smluvními stranami anebo ode dne ukončení její platnosti (§ 40 odst. 5 obecního zřízení).

Zveřejnění bude dokladováno doložkou s náležitostmi uvedenými v § 40 odst. 4 obecního zřízení. V pochybnostech se bude mít za to, že ke zveřejnění došlo. Případné porušení povinnosti opatřit listinné vyhotovení smlouvy doložkou však nebude mít dopady na platnost povinně zveřejňované smlouvy (platnosti nabude smlouva již zveřejněním, nikoli až „uplynutím“ povinné doby svého zveřejnění). Touto doložkou budou povinně vybavována jen listinná vyhotovení smluv, pokud byla smlouva uzavřena elektronickými prostředky, nejedná se o listinné vyhotovení a tyto „elektronické smlouvy“ doložkou opatřovány nebudou (doložkou bude možné opatřit až případné listinné vyhotovení smlouvy).

Protože povinnost zveřejnit smlouvu může uložit i zvláštní zákon, stanoví obecní zřízení výslovně, že povinnost zveřejnit smlouvu lze splnit i tím, že tato smlouva bude

zveřejněna podle zvláštního zákona. Příkladem je změna zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, přijatá zákonem č. 55/2012 Sb. (viz též sněmovní tisk č. 370 VI. volebního období PS ČR).

Kromě toho, že zveřejňování smluv posiluje transparentnost nakládání s obecním majetkem, je též podmínkou žalobní legitimace občana obce nebo člena zastupitelstva obce podle § 40a obecního zřízení (viz dále).

Právní úprava je inspirována právní úpravou účinnou od 1. ledna 2011 ve Slovenské republice, provedenou zákonem č. 546/2010 Z. z. Obsahuje však určité modifikace, které jsou dány specifickou situací v České republice (zejména odlišným systémem zveřejňování uzavřených smluv, neboť v rámci úspory veřejných prostředků nebude vytvářen žádný *centrální registr* smluv, ale jejich zveřejňování bude probíhat na webových stránkách každé jednotlivé obce).

K § 40a obecního zřízení

Významným a často vytýkaným nedostatkem stávající právní úpravy je absence práva občana obce či skupiny členů zastupitelstva obce nebo skupiny občanů obce domáhat se „ve veřejném zájmu“ (resp. v zájmu obce a ochrany jejího majetku) určení neplatnosti majetkoprávního úkonu učiněného obcí u civilního soudu pro porušení povinností stanovených obecním zřízením. Stávající judikatura Nejvyššího soudu obecnou možnost každého občana obce domáhat se neplatnosti smlouvy uzavřené obcí, tedy jakési *actio popularis*, nepřipouští (rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2004, sp. zn. 28 Cdo 2081/2004 a ze dne 24. března 2010, sp. zn. 28 Cdo 4365/2008). Určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí tak připadá do úvahy jen dle „obecného“ režimu podle § 80 písm. c) o. s. ř., což znamená nutnost prokázat existenci naléhavého právního zájmu na určení této neplatnosti a tudíž i velmi omezený okruh aktivně legitimovaných subjektů (podle judikatury Nejvyššího soudu není naléhavý právní zájem dán u každého občana obce; v případě úplného nezveřejnění záměru pouze u těch osob, které mohly být potencionálními zájemci, a v případě „vadného“ záměru pouze u osob, které obci návrh na uzavření smlouvy na základě záměru podaly – k tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. října 1999, sp. zn. 2 Cdo 824/97, které bylo publikováno ve *Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 9, sv. 2/2001*, a dále rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2001, sp. zn. 20 Cdo 899/99, publikované pod č. 11 ve *Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 2/2002*, rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003). V praxi téměř není využíváno (omezené) dozorčí oprávnění státního zástupce podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, domáhat se určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí.

Navrhovaná změna, kterou lze považovat za změnu zásadní a z hlediska transparentnosti majetkoprávních úkonů obcí a především z hlediska jejich veřejné kontroly za změnu nejvýznamnější, zakotvuje právo občana obce (tedy samozřejmě včetně člena zastupitelstva obce, jenž je rovněž občanem obce) domáhat se určení neplatnosti *povinně zveřejňované smlouvy* nebo určení právního vztahu ve vazbě na tuto smlouvu (srov. § 40 odst. 1 obecního zřízení) pro porušení povinností obce nebo jejích orgánů stanovených obecním zřízením. Návrh je předkládán ve třech variantách: v **nulové variantě**, která počítá s tím, že žaloba občana obce nebude zavedena a ochrana veřejného zájmu bude zajištěna výlučně skrze žalobu státního zástupce, dále ve **variantě č. 2**, která počítá s žalobou občana obce, podmíněnou souhlasem s jejím podáním buď jedné třetiny členů zastupitelstva obce nebo

0,5% občanů obce, kteří dosáhli věku 18 let, neméně však 10 občanů (případně osob uvedených v § 17 obecního zřízení) a ve **variantě č. 3**, která žalobní oprávnění svěřuje každému občanovi obce samostatně. Návrh je dále odůvodněn ve vztahu k variantě č. 2, neboť se s výjimkou souhlasu občanů obce vztahuje i na variantu č. 3.

Podmínkou podání žaloby ve variantě č. 2 je její podání do tří let ode dne zveřejnění smlouvy nebo do pěti let ode dne, kdy povinně zveřejňovaná smlouva měla být nejpozději zveřejněna. Jedná se o lhůtu hmotněprávní, která vychází z objektivní promlčecí doby v případě vydání bezdůvodného obohacení (§ 107 občanského zákoníku), neboť podání žaloby v situaci, kdy by již byly promlčeny nároky na vydání bezdůvodného obohacení z neplatné smlouvy, se nejeví jako racionální. Ve variantě č. 3 jsou lhůty stanoveny delší na 5 let v případě zveřejněné smlouvy a 10 let v případě jejího nezveřejnění tak, aby v základní lhůtě překročila jedno funkční období zastupitelstva obce.

Druhou podmínkou je souhlas 0,5% občanů obce nebo jedné třetiny členů zastupitelstva obce. Tento souhlas musí být udělen písemně, přičemž rozhodující je splnění této podmínky ke dni podání žaloby (pozdější „odvolání“ souhlasu již nemá právní relevanci). Pro určení počtu občanů je rozhodující jejich počet k 1. lednu kalendářního roku, v němž byla žaloba podána. Je přitom lhostejné, zda žalobce (občan obce) podpoří svůj návrh souhlasem jedné třetiny zastupitelů nebo 0,5% občanů obce.

Žalobcem je přímo občan, přičemž žalovanými budou ostatní účastníci smlouvy – obec a druhá smluvní strana. V případě úspěchu v soudním sporu pak žalobci nahradí náklady, které vynaložil, obec a druhá smluvní strana, a to přímo na základě rozhodnutí soudu. Na rozdíl od práva podle § 38a obecního zřízení („žaloba na náhradu škody“) proto není nutná výslovná úprava hrazení nákladů v obecním zřízení, neboť ta se zde řídí přímo pravidly uvedenými v občanském soudním řádu.

Žalobní legitimace se nebude vztahovat na smlouvy o dotacích a smlouvy o návratných finančních výpomocích, které podle judikatury Zvláštního senátu i Nejvyššího správního soudu upravují veřejnoprávní vztahy (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 7. května 2010, č. j. Konf 14/2010-8 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2010, č. j. 2 As 52/2010-59) a tím pádem ani nepodléhají pravomoci civilních soudů. Žalobní legitimace se tedy bude týkat pouze soukromoprávních smluv.

Aktivní žalobní legitimace občana obce je zakládána pouze pro smlouvy uzavřené po účinnosti tohoto zákona, přičemž namítat lze pouze porušení povinností stanovených obecním zřízením (nikoli tedy neplatnost z jiného právního důvodu). V žalobách však bude možné namítat i porušení obecního zřízení, k němuž došlo přede dnem účinnosti této nové právní úpravy. Blíže viz přechodná ustanovení.

Podání žaloby nebrání „běžné“ určovací žalobě podle § 80 písm. c) o. s. ř. (u ní je sice užší žalobní legitimace, na druhou stranu její podání není podmíněno žádnou lhůtou ani podporou skupiny občanů nebo zastupitelů a samozřejmě ani není limitováno tvrzené porušení zákona na porušení povinností stanovených obecním zřízením).

Nejčastějšími argumenty proti zavedení tohoto institutu jsou obavy z možného „šikanózního“ zneužívání tohoto práva s cílem „vydírat“ obec, ať již k uzavření smlouvy s určitou osobou nebo určitého obsahu anebo s cílem dosáhnout „finančního plnění“ ze strany obce, nebude-li žaloba podána. Tomu má do jisté míry bránit – kromě požadavku podpisu

0,5% občanů obce nebo jedné třetiny členů zastupitelstva obce – zavedení speciálního soudního poplatku – viz změna zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů – Příloha sazebník poplatků, ve výši 12 500 Kč, tedy ve výši poloviny jednoho průměrného měsíčního výdělku k 31. prosinci 2010 (podle údajů Českého statistického úřadu činila průměrná mzda 25 803 Kč - <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/cpmz030911.doc>). Tato výše byla stanovena tak, aby na jedné straně odradila „kverulační žaloby“ a na straně druhé nevedla k praktickému vyloučení realizace tohoto specifického oprávnění (návrh na zahájení občanského soudního řízení, jehož předmětem není peněžité plnění, je zpoplatněn soudním poplatkem 2 000 Kč a v případě, že je předmětem nemovitost, poplatkem ve výši 5 000 Kč za každou nemovitost – srov. položka č. 4 Sazebníku poplatků, uvedeného v příloze zákona č. 549/1991 Sb.). Riziko „vydírání“ samozřejmě zcela eliminovat nelze, pokud by však byla podána taková účelová žaloba, odpovídá žalobce za škodu, kterou by obci takto způsobil, pokud by se návrh ukázal jako zjevně nedůvodný či kverulační (obec by tedy mohla po žalobci požadovat např. náhradu škody či ušlý zisk z důvodu zmařené dispozice). Navíc kverulační žaloba by nepředstavovala realizaci uvedeného práva a soudy by ji mohly a měly zamítnout bez věcného projednání.

Lze mít za to, že z důvodů vyložených již v obecné části důvodové zprávy nebude navrhovaná úprava znamenat zvýšení nákladů na veřejné rozpočty. Jestliže totiž bude žaloba na neplatnost smlouvy zamítnuta, bude obci přiznána náhrada nákladů řízení. Jestliže žalobě bude vyhověno, půjde takové rozhodnutí sice „k tíži“ rozpočtu územního samosprávného celku, nicméně tyto náklady budou nesrovnatelně nižší, než pokud by ke konstatování neplatnosti došlo v budoucnu (vydání bezdůvodného obohacení a náhrada škody ze strany obce, jestliže důvod neplatnosti způsobila apod.). Kromě toho v případě velkých obcí a v případě krajů tyto subjekty disponují odborným právním aparátem, který má zastupování samosprávy v náplni práce a nebude tak třeba ani navyšování dosavadních pracovníků či „najímaní“ služeb advokátů. Ostatně i „hrozba“ nákladů může vést obce ke zkvalitnění postupů při nakládání s obecním majetkem a tudíž i k odstraňování potencionálně-korupčního prostředí. Je nutné zdůraznit, že *návrh posiluje právní jistotu*, neboť umožňuje účinně odstranit vzniklé pochybnosti o neplatnosti obcí uzavřené smlouvy.

Při přípravě návrhu byla zvažována též alternativa, která by uvedené právo přiznala pouze členům zastupitelstva obce. Problematicnost takové právní úpravy by však byla dána zejména u malých obcí se zastupitelstvy o pěti či sedmi členech, ve kterých často zastupitelé postupují v jednotě a lze jen ztěží předpokládat, že zastupitelé hlasující např. pro prodej obecního pozemku budou sami „své vlastní rozhodnutí“ soudně napadat. Z tohoto důvodu byla zvolena širší varianta, přiznávající toto právo každému občanovi obce, a to buď bez omezení (varianta č. 3) nebo s omezením souhlasem jedné třetiny členů zastupitelstva obce nebo 0,5% občanů obce (varianta č. 2).

K bodu 10 (§ 41 odst. 1 obecního zřízení)

K posílení právní jistoty účastníků právních vztahů se v obecním zřízení výslovně uvádí pravidlo, podle něhož je-li v listině osvědčující právní úkon uvedena doložka o splnění předchozí povinnosti zveřejnění, schválení nebo souhlasu, má se za to, že tyto povinnosti byly splněny, pokud není prokázán opak. V praxi se lze setkat s případy, ve kterých obec není schopna prokázat splnění těchto podmínek z objektivních důvodů a platnost smluv je takto zpochybňována. Změna by tedy měla posílit právní jistotu účastníků zpochybňované smlouvy a zamezit nepodloženým žalobám na určení neplatnosti smlouvy.

K bodům 11 až 18 (§ 46 až 49, 51 a 55 obecního zřízení)

Obecně

K úpravě těchto ustanovení dochází na základě úkolu plynoucího z usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397, a ze dne 20. dubna 2009, č. 450, ke sjednocení procesních postupů podle zvláštních zákonů a jejich navázání na správní řád. Obce spolupracují s jinými obcemi na základě celé řady smluv, které mohou, ale nemusejí mít veřejnoprávní povahu. Tyto smlouvy se proto buď řídí ustanoveními soukromoprávních předpisů, nebo správním řádem, podle jejich povahy. Duplicitní úprava v obecním zřízení je proto nadbytečná a dochází k jejímu odstranění s tím, že aplikace správního řádu nebo příslušných soukromoprávních norem bude závislá vždy na konkrétní formě spolupráce.

K § 46 odst. 2 a § 48, § 49 odst. 1 a 4 a § 51 obecního zřízení

S ohledem na výše uvedené bude obecní zřízení nadále obecně deklarovat možnost spolupráce obcí, aniž by výslovně předepisovalo její formy (ty v § 46 odst. 2 obecního zřízení ostatně ani nemají taxativní povahu). Obecní zřízení nebude upravovat ani náležitosti smlouvy o spolupráci (§ 48 a § 51 obecního zřízení), které budou dány – podle povahy spolupráce – správním řádem nebo příslušnými soukromoprávními předpisy. V zákoně naopak zůstane podrobná úprava zřizování dobrovolných svazků obcí jakožto specifických právnických osob (§ 49 a 50 obecního zřízení). Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí má povahu veřejnoprávní smlouvy, takže pro její náležitosti bude rovněž aplikovatelný správní řád a úpravu předvídanou v § 51 obecního zřízení je možné rovněž opustit.

K § 55 obecního zřízení

Nově se upravuje též ustanovení § 55 obecního zřízení, které reguluje spolupráci obcí se zahraničními obcemi. Stávající právní úprava obsahuje v § 55 odst. 1 a 2 obecnou deklaraci spolupráce obcí a dobrovolných svazků obcí se zahraničními obcemi, svazky či mezinárodními sdruženími. V § 55 odst. 3 až 6 pak speciální formu této spolupráce na základě *smlouvy o vzájemné spolupráci*, pro niž stanoví náležitosti a v odst. 6 též povinný souhlas Ministerstva vnitra, má-li smlouvou vzniknout právnická osoba nebo členství v právnické osobě. Takto konstruované ustanovení pochopitelně neznamená, že by obce či svazky nemohly spolupracovat i mimo režim smlouvy podle § 55 odst. 3 (na základě obecné deklarace § 55 odst. 1 a 2 připadá do úvahy jakákoli forma spolupráce, kterou právní řád umožňuje). Ustanovení § 55 odst. 3 a násl. je proto v praxi využíváno pouze výjimečně, obce zpravidla volí spolupráci se zahraničními subjekty s využitím jiných forem (např. založení neziskové společnosti s ručením omezeným podle německého práva). Právní úprava smlouvy o vzájemné spolupráci se tak v praxi ukázala jako nadbytečně omezující a nevyužívaná.

Navrhovaná právní úprava proto nově počítá pouze s obecnou deklarací o možnosti spolupráce obcí a svazků se zahraničními subjekty, aniž by pro takovou spolupráci stanovila výslovnou formu. Forma spolupráce pak bude vyplývat z jiných právních předpisů. V režimu českého práva bude realizována zejména formami soukromého práva (např. smlouvou podle § 51 občanského zákoníku), nelze ovšem vyloučit ani smlouvu veřejnoprávní, pokud by se právní vztah řídil českým právním řádem. Odstraňuje se povinný souhlas Ministerstva vnitra s uzavřením dohody, jenž má v současné době především formální povahu a do budoucna jej nelze považovat za nutný. Navíc obce se tomuto povinnému souhlasu mohou vyhnout tím, že

zvolí jinou právní formu spolupráce a nikoli současnou smlouvu o spolupráci podle obecního zřízení, jak již bylo zmíněno.

K bodům 19, 20, 22 (§ 65 odst. 1 a § 66b odst. 1)

K úpravě těchto ustanovení dochází na základě úkolu plynoucího z usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397, a ze dne 20. dubna 2009, č. 450, ke sjednocení procesních postupů podle zvláštních zákonů a jejich navázání na správní řád. V souladu s tímto vládním zadáním se odstraňuje obecná výluka správního řádu, přičemž správní řád bude na vydání rozhodnutí aplikován omezeně v rozsahu základních zásad činnosti správních orgánů, jejichž využití vyplývá přímo z § 177 odst. 1 správního řádu.

K bodu 21 (§ 65a obecního zřízení)

Stávající znění obecního zřízení výslovně neupravuje opatření, pokud některý pověřený obecní úřad nebude (zcela nebo zčásti) vykonávat některé z činností svěřených mu v přenesené působnosti (na rozdíl od takových situací v případě obcí s rozšířenou působností nebo „základních“ obcí). Tyto situace nelze řešit ani za užití § 65 odst. 1 obecního zřízení, podle něhož krajský úřad rozhodne, že pro obec, jejíž orgán nevykonává státní správu, bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří (pověřený obecní úřad tedy nemůže patřit do správního obvodu jiného pověřeného obecního úřadu). V zákoně se proto doplňuje oprávnění Ministerstva vnitra rozhodnout o tom, že přenesenou působnost nebo její část bude vykonávat obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu se pověřený obecní úřad nachází. Principy právní úpravy vycházejí z dnes platného ustanovení § 66b, týkající se výkonu přenesené působnosti obcemi s rozšířenou působností.

K bodu 23 (§ 66b odst. 3 a 4)

Možnost delegovat určitý rozsah výkonu státní správy obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem, kdyby byla využita, by velmi závažným způsobem znepřehledňovala výkon státní správy v přenesené působnosti v území. Předmětná možnost proto nebyla za celou dobu existence tohoto ustanovení Ministerstvem vnitra povolena a ustanovení se tudíž jako obsoletní ruší.

K bodu 24 (§ 66c obecního zřízení a přechodná ustanovení)

Na základě usnesení vlády ze dne 5. ledna 2011, č. 6, ke Zprávě o převodu správních agend vykonávaných obcemi v přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávních smluv a na základě usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397, o Harmonogramu prací při realizaci koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek, se navrhuje modifikace ustanovení o uzavírání veřejnoprávních smluv.

Především dochází k vypuštění nadbytečného ustanovení § 66c odst. 1 obecního zřízení („*Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, použijí se pro veřejnoprávní smlouvy ustanovení správního řádu*“), neboť aplikace správního řádu vyplývá již přímo z tohoto předpisu a z povahy smluv o výkonu přenesené působnosti jako koordinačních veřejnoprávních smluv. Dále je v souladu s vládním zadáním (a z důvodů uvedených ve Zprávě o převodu správních agend vykonávaných obcemi; viz shrnutí v obecné části

důvodové zprávy) navrženo omezení možnosti uzavírat veřejnoprávní smlouvy na dobu maximálně tří let, zavedení oznamovací povinnosti v případě výpovědi veřejnoprávní smlouvy a modifikace zveřejňování veřejnoprávních smluv ve Věstníku právních předpisů kraje.

Ustanovení § 66c odst. 1 obecního zřízení nově zakazuje, aby celková doba platnosti veřejnoprávní smlouvy přesáhla tři roky. Tento zákaz přitom nebude možné „obcházet“ tím, že obce po ukončení platnosti veřejnoprávní smlouvy uzavřou novou veřejnoprávní smlouvu se stejným nebo podobným obsahem. Před uzavřením zcela nové veřejnoprávní smlouvy se stejným či podobným obsahem totiž správní orgán udělující souhlas vždy opětovně přezkoumá, zda je nadále dán naléhavý veřejný zájem na existenci takovéto veřejnoprávní smlouvy a zda konkrétní zvolené řešení je stále vhodné a účelné. Platnost veřejnoprávních smluv uzavřených před účinností tohoto ustanovení skončí nejpozději uplynutím tří let od účinnosti tohoto pravidla (srov. přechodné ustanovení).

Návrh dále modifikuje způsob zveřejňování veřejnoprávních smluv (§ 66c odst. 2 a 4 obecního zřízení). Až dosud platí, že veřejnoprávní smlouva je zveřejňována ve Věstníku právních předpisů kraje v plném textu. Vzhledem k množství těchto smluv a k jejich rozsahu se navrhuje změna ve způsobu publikace. Veřejnoprávní smlouvy budou i nadále zveřejňovány na úředních deskách obecních úřadů obcí, které jsou smluvní stranou smlouvy, po dobu nejméně 15 dní, a to do 15 dnů ode dne jejího uzavření (zveřejnění však není podmínkou pro nabytí platnosti uzavřené veřejnoprávní smlouvy). Uzavřená smlouva rovněž musí být každému přístupná na obecním úřadě obce, která je její smluvní stranou. Nově se doplňuje pravidlo, podle něhož obce, které jsou smluvními stranami smlouvy, současně zveřejní uzavřenou smlouvu způsobem umožňujícím dálkový přístup [svou podstatou se jedná o povinnost již nyní vyplývající z § 5 odst. 2 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Smlouva musí být zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup po celou dobu její platnosti. Ve Věstníku právních předpisů kraje se zveřejní pouze oznámení o uzavření, změně nebo ukončení platnosti veřejnoprávní smlouvy (oznámení se zveřejní v rozsahu určení smluvních stran smlouvy, rozsahu přenesené působnosti a o době platnosti smlouvy).

Nová formulace ustanovení § 66c odst. 3 obecního zřízení ukládá obci povinnost oznámit výpověď veřejnoprávní smlouvy krajskému úřadu a v případě výpovědi veřejnoprávní smlouvy podle § 66a též Ministerstvu vnitra.

K bodu 25 (§ 75 odst. 3 a 4 obecního zřízení)

Ustanovení § 75 odst. 3 a 4 obecního zřízení zakládají uvolněnému členovi zastupitelstva obce a neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, kteří vykonávali funkci starosty nebo místostarosty, za niž náležela měsíční odměna, a byli z této funkce odvoláni nebo se jí vzdali anebo jimž přede dnem voleb do zastupitelstva obce zanikl mandát, nárok na poskytování odměny ještě po dobu tří měsíců ode dne, kdy došlo k této skutečnosti. V praxi však může dojít i k situaci, v níž je starosta či místostarosta odvolán z funkce pro porušení svých povinností např. při správě obecního majetku, a v takových případech je jen obtížně akceptovatelné, aby mu byl zachován nárok na vyplácení odměny. V rámci úkolu č. 1.1 plynoucího ze *Strategie* se proto právní úprava doplňuje obdobným pravidlem, které platí pro odměnu při skončení funkčního období. Dojde-li k odvolání nebo vzdání se funkce nebo k zániku mandátu v situaci, kdy je proti starostovi nebo místostarostovi vedeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin spáchaný v průběhu funkčního období, měsíční odměna se nevyplácí.

Pokud trestní řízení skončí pravomocným odsouzením, má se za to, že nárok na vyplácení měsíční odměny po skončení funkce nebo po zániku mandátu nevznikl, nedojde-li k odsouzení, měsíční odměna se vyplácí, a to jednorázově.

K bodu 26 (§ 75 odst. 5 obecního zřízení)

V době tzv. volebního mezidobí, tedy v době ode dne voleb do zastupitelstva obce do zvolení nových obecních orgánů vykonává své pravomoci dosavadní starosta i místostarosta (místostarostové) podle § 107 obecního zřízení a dosavadní rada obce podle § 102a obecního zřízení. Všem těmto osobám po celou dobu přísluší stejná odměna, která jim náležela přede dnem voleb do zastupitelstva obce. V případě starosty a místostarosty je tento nárok vyjádřen výslovně § 75 odst. 5 obecního zřízení, v případě ostatních členů rady obce byl až dosud dovozován z § 71 odst. 1 a § 72 obecního zřízení. Aby se však do budoucna zamezilo jakýmkoli výkladovým pochybnostem, stanoví se nárok i ostatním členům rady obce výslovně v § 75 odst. 5 obecního zřízení.

K bodu 27 (§ 75 odst. 7 obecního zřízení)

Obecní zřízení umožňuje obci, aby *odměnu při skončení funkčního období* vyplácela v měsíčních splátkách (neurčí-li jinak, je odměna splatná jednorázově). Zákon však nestanoví výši měsíční splátky a v praxi docházelo i k situacím, v nichž obec vyplácela splátky v měsíční výši i v řádech stokorun. Aby možnost vyplácení měsíčních splátek nemohla být zneužívána a aby bylo možné „chránit“ odcházející funkcionáře obce zejména v situacích, v nichž obec nově vede dosavadní opoziční uskupení, stanoví se výslovně, že měsíční splátka musí činit nejméně jednu měsíční odměnu rozhodnou pro stanovení odměny při skončení funkčního období dle § 75 odst. 2 obecního zřízení (tj. ve výši nejméně měsíční odměny ke dni skončení funkčního období). O vyplácení ve splátkách rozhodne rada obce v rámci své pravomoci podle § 102 odst. 3 obecního zřízení; pokud takové rozhodnutí učiněno není, musí být odměna vyplacena jednorázově.

K bodu 28 (§ 77 odst. 2 obecního zřízení)

Zastupitelstvo obce může rozhodnout, že za výkon funkce neuvolněného člena zastupitelstva obce bude poskytována měsíční odměna. Stávající znění obecního zřízení v § 77 odst. 2 požaduje, aby zastupitelstvo obce v takovém případě určilo den, od kterého se odměna poskytuje. V praxi přitom docházelo k případům, v nichž zastupitelstvo obce takový den vůbec neurčilo nebo jej určilo zpětně, např. ke dni vzniku mandátu nebo ke dni složení slibu. Zpětné založení nároku na měsíční odměnu neuvolněného člena zastupitelstva obce však není možné, neboť tento nárok rozhodnutím tohoto orgánu teprve vzniká. Ustanovení § 77 odst. 2 obecního zřízení se proto upřesňuje tak, že nárok na měsíční odměnu neuvolněného člena zastupitelstva obce vzniká dnem, kdy její poskytování schválilo zastupitelstvo obce nebo dnem pozdějším, který zastupitelstvo obce výslovně určí. Takový den musí být určen jednoznačně, nemusí však být stanoven přesným datem. Přípustné je tedy jak určení např. od 1. 2. 2011, tak např. ode dne složení slibu člena zastupitelstva obce, ode dne vzniku mandátu náhradníka apod.

K bodu 29 (§ 79 odst. 4 obecního zřízení)

Ustanovení § 79 odst. 4 obecního zřízení upravuje situaci, v níž neuvolněný člen zastupitelstva obce nevyčerpal dovolenou před uplynutím doby uvolnění k výkonu veřejné

funkce. Podle platného znění zákona mu tuto nevyčerpanou dovolenou poskytne uvolňující zaměstnavatel. V případě členů zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako uvolnění členové zastupitelstva obce (srov. § 71 odst. 1 obecního zřízení) však žádný zaměstnavatel, který by zastupiteli poskytl nevyčerpanou část dovolené, „není“ a tito členové zastupitelstva svůj nárok ztrácejí. Ustanovení obecního zřízení se proto doplňuje tak, že člen zastupitelstva obce, který vykonával svou funkci jako uvolněný, může do 7 dnů ode dne uplynutí doby uvolnění pro výkon funkce požádat obec o náhradu měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou, přičemž obci vzniká povinnost takovou dovolenou v rozsahu nejvýše pěti týdnů poskytnout do jednoho měsíce ode dne podání žádosti. Pokud člen zastupitelstva obce o náhradu dovolené nepožádal, poskytne mu ji uvolňující zaměstnavatel. V případě zastupitelů, kteří před uvolněním pro výkon funkce nebyli v pracovním poměru a kteří proto nemají „uvolňujícího zaměstnavatele“, nárok na náhradu dovolené zanikne, jestliže o její náhradu v zákonné sedmidenní lhůtě nepožádali (tento důsledek byl předmětem posuzování ústavnosti Ústavním soudem, jenž jej jako nelegitimní neoznačil – srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. února 2009 pod sp. zn. IV. ÚS 44/09).

K bodu 30 (§ 79 odst. 6 obecního zřízení)

Pro účely náhrady nevyčerpané dovolené se výslovně doplňuje pravidlo, podle něhož za jeden den nevyčerpané dovolené náleží členovi zastupitelstva náhrada ve výši jedné třicetiny měsíční odměny, na niž měl nárok ke dni, kdy požádal o náhradu dovolené. Tím dochází k odstranění až dosud nejednotné praxe při určování náhrady dovolené (počítání „průměrné měsíční odměny“).

K bodu 31 (§ 82 obecního zřízení)

Nově se upravují práva člena zastupitelstva obce. I nadále zůstává zachována základní „konstrukce“ těchto práv jako práv spojených s mandátem zastupitele, tedy práv spojených s *výkonem funkce člena zastupitelstva obce* (srov. návětí § 82 obecního zřízení v platném znění). To znamená, že člen zastupitelstva obce svá práva realizuje ve vazbě na pravomoci zastupitelstva obce, jehož je členem a na jehož rozhodování se podílí, tedy ve vazbě na samostatnou působnost obce (a výjimečně ve vazbě na působnost přenesenou, která je svěřena přímo zastupitelstvu obce).

K § 82 odst. 1 obecního zřízení

Právo iniciativy, tedy právo předkládat vyjmenovaným orgánům obce (a orgánům zastupitelstva a rady obce) návrhy na projednání (§ 82 odst. 1) zůstává obsahově zachováno v původní podobě [§ 82 písm. a)], z důvodu systematiky celého ustanovení se však vyjadřuje ve zvláštním odstavci.

K § 82 odst. 2 obecního zřízení

Nově se upravuje *právo interpelace*, tedy právo vznášet dotazy, připomínky a podněty na orgány a funkcionáře obce (a na orgány zastupitelstva nebo rady obce), na organizační složky obce a na právnické osoby, jejichž zakladatelem, zřizovatelem nebo společníkem je obec nebo které obec sama nebo s jinými územními samosprávnými celky ovládá (a to i prostřednictvím jiné právnické osoby) ve smyslu příslušných ustanovení obchodního zákoníku (§ 82 odst. 2). Oproti stávajícímu znění § 82 písm. f) obecního zřízení dochází

především k výslovnému vyjádření, že se toto právo vztahuje též na starostu obce (v současné platné úpravě bylo nutné v případě obcí, v nichž není volena rada obce, povinnost starosty nepřímo dovozovat z jeho povinnosti vykonávat pravomoci rady obce). K obsahovému rozšíření dochází ve vztahu k místostarostovi obce (ve vazbě na obce, v nichž není volena rada obce). Nově bude mít člen zastupitelstva obce právo „interpelovat“ i obecní úřad a komise rady obce a především jakoukoli právnickou osobu, jejímž zakladatelem, zřizovatelem nebo společníkem je obec, tedy nejen příspěvkové organizace, ale též obchodní společnosti, v nichž má obec majetkovou účast.

Právo člena zastupitelstva obce klást dotazy, připomínky a podněty ovšem samozřejmě není bezbřehé, neboť se i zde se jedná o právo klást dotazy, připomínky či podněty, které *souvisejí s výkonem funkce člena zastupitelstva obce*. To znamená, že dotazy, připomínky i podněty mohou být zastupitelem kladeny pouze v rámci jeho funkce, tedy v rámci pravomocí zastupitelstva obce (nebude se např. moci v rámci tohoto práva dotazovat na obecním úřadě na postup v konkrétním správním řízení vedeném v přenesené působnosti, jehož účastníkem není sama obec, neboť do pravomoci zastupitelstva obce takové řízení nenáleží).

Právo vznášet dotazy, podněty a připomínky podle § 82 odst. 2 se vztahuje především k otázkám, které souvisejí s „přímými pravomocemi“ zastupitelstva obce, tedy s pravomocemi podle § 84 odst. 2 a § 85 obecního zřízení (samostatná a jen výjimečně k přenesené působnosti) a k otázkám vztahujícím se k „nepřímým“ pravomocem zastupitelstva obce, tedy k pravomocem jiných obecních orgánů, které si zastupitelstvo obce může vyhradit (§ 102 odst. 3 obecního zřízení). Právo klást dotazy, podněty a připomínky se vztahuje i ke „kontrolním pravomocem“ zastupitelstva obce, tedy k pravomocem jiných orgánů v samostatné působnosti obce, které si zastupitelstvo obce *ex lege* nebo z jejich povahy vyhradit nemůže (§ 102 odst. 2, § 103 odst. 4 obecního zřízení apod.), avšak vzhledem ke (kontrolním) vazbám zastupitelstva na jiné orgány a vzhledem k odpovědnosti jiných orgánů za výkon samostatné působnosti zastupitelstvu obce je zřejmé, že zastupitel se může legitimně domáhat určitých stanovisek, sdělení apod. Naopak právo podle § 82 odst. 2 obecního zřízení se nevztahuje k těm pravomocem obce, do nichž zastupitelstvo obce není oprávněno přímo ani zprostředkovaně zasahovat, tedy, zjednodušeně řečeno, do oblasti přenesené působnosti. Ve vztahu k „externím subjektům“ (právníckým osobám) má člen zastupitelstva obce právo na identické informace, které k výkonu své pravomoci od těchto subjektů může získat zastupitelstvo nebo rada obce, resp. obec jakožto společník, zřizovatel nebo zakladatel dané právnické osoby. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že „obsahový rozsah“ práva člena zastupitelstva obce podle § 82 odst. 2 obecního zřízení se oproti stávající právní úpravě obsažené v § 82 písm. b) obecního zřízení nemění (s výjimkou rozšíření okruhu subjektů, vůči nimž může směřovat dotaz nebo připomínka).

Oproti stávajícímu stavu nové znění zákona dotčené právo směřuje přímo vůči konkrétnímu orgánu obce nebo vůči právnické osobě, aniž by stanovilo, která její „součást“ má dotaz, připomínku či podnět zodpovědět (statutární orgán, vedoucí, předseda výboru apod.). Určení, který konkrétní útvar orgánu či funkcionář bude podaný dotaz, podnět či připomínku vyřizovat, se ponechává na vnitřním uspořádání daného orgánu (např. v rámci obecního úřadu může být pověřen k plošnému vyřizování podnětů a připomínek konkrétní odbor nebo může být určeno, že podněty vyřizuje „věcně příslušný“ útvar). Tím se obci nebo obecní právnické osobě umožňuje, aby za účelem rychlejšího a hospodárnějšího vyřizování žádostí sama určila pro ni nejvhodnější vnitřní uspořádání při vyřizování předaného dotazu, připomínky nebo podnětu.

Zkracuje se lhůta pro vyřízení podnětu, dotazu nebo připomínky na 15 dnů s možností prodloužení o dalších 15 dní (o tomto prodloužení musí být člen zastupitelstva obce předem informován). Opouští se obligatorní písemná forma odpovědi s tím, že v mnoha případech byly položené dotazy zodpovídaný např. při zasedání zastupitelstva obce nebo ústně při návštěvě zastupitele na obecním úřadě a písemné vyhotovování odpovědi bylo v těchto případech nadbytečné. Naopak se doplňuje „opravný prostředek“ pro situace, v nichž člen zastupitelstva obce není s poskytnutou odpovědí spokojený. Má možnost do 30 dnů od uplynutí lhůty pro odpověď požádat zastupitelstvo obce nebo radu obce o prověření postupu. Tyto orgány musejí o podané námitce rozhodnout na svém nejbližším zasedání a přijmout odpovídající opatření. Vyřizování dotazů, podnětů a připomínek zastupitele má „interní povahu“ (je spjata se členstvím zastupitele v tomto obecním orgánu), a proto i „nápravný mechanismus“ by měl být řešen v rámci obce. Zastupitelstvo obce bude mít „obecné oprávnění“ posoudit správnost a úplnost vyřízení podnětu, připomínky nebo dotazu, neboť je oprávněno úkolovat i kontrolovat radu obce, starostu obce, obecní úřad i své výbory a tyto orgány jsou zastupitelstvu za výkon své činnosti (v samostatné působnosti) odpovědné. Ve vztahu k právníckým osobám, které zřídila nebo jichž se účastní obec, bude toto „přezkumné oprávnění“ náležet radě obce, která plní úkoly zakladatele nebo zřizovatele i úkoly jediného společníka u obchodních společností, které jsou „vlastněné“ výlučně obcí [§ 102 odst. 2 písm. b) a c) obecního zřízení].

K § 82 odst. 3 obecního zřízení

Nově je formulováno i koncipováno ustanovení § 82 odst. 3 obecního zřízení [původně § 82 písm. c) obecního zřízení], a to s cílem *rozšíření a specifikace práv jednotlivých členů zastupitelstev na přístup k informacím a dokumentům úřadu územního samosprávného celku* [srov. formulace vládního zadání – úkol č. 1.4 Strategie: „Pro efektivní fungování obce je kontrola ze strany členů zastupitelstva, zejména tedy opozičních, životně důležitá, neboť komunální úroveň není pokryta zájmem médií či státních kontrolních orgánů tak jako ministerstva či Parlament ČR. Člen zastupitelstva má proto neomezený přístup k informacím týkajících se samosprávné působnosti obce. Přístup k informacím na základě zákona o obcích, narozdíl od zákona o svobodném přístupu k informacím, umožňuje členovi zastupitelstva dostat informace včetně těch chráněných (osobní údaje, obchodní tajemství apod.) s tím, že ochrana těchto informací přechází na něj. Jediné omezení, kterému je člen zastupitelstva teoreticky vystaven podle platné právní úpravy, je třicetidenní lhůta, kterou mají úředníci a radní k dispozici pro poskytnutí informace – tato lhůta v praxi často znamená, že se člen zastupitelstva k požadovaným informacím nedostane buď včas, anebo také vůbec. Je třeba odstranit znevýhodnění člena zastupitelstva oproti ostatním občanům při žádosti o informace – sjednotit lhůty podle zákonů o územních samosprávných celcích a zákona o svobodném přístupu k informacím, a to směrem ke kratším termínům. Dále je třeba odlišit pro člena zastupitelstva prostou žádost o informace od žádosti o názor, stanovisko či rozbor k působnosti územního samosprávného celku.“].

Informace musí být zastupiteli poskytnuta bezodkladně. Návrh však v souladu s vládním zadáním především zkracuje nejzazší lhůtu pro poskytnutí požadované informace ze stávajících 30 dní na 7 pracovních dní (není-li možné poskytnout informaci bezodkladně, bude muset být poskytnuta nejpozději do 7 pracovních dní; takové situace mohou nastat např. nemá-li oslovený úředník požadovanou informaci bezprostředně k dispozici nebo je-li nutné, aby její případné vydání předem konzultoval např. se svým nadřízeným, má-li pochybnosti o tom, zda zastupitel na konkrétní požadovanou informaci skutečně má právní nárok). Kratší

lhůta pro poskytnutí informace je stanovena ve vztahu k informacím, které se týkají bodů připravovaného zasedání zastupitelstva obce – informace, které se týkají zveřejněného návrhu programu zasedání dle § 93 odst. 1 obecního zřízení, musejí být zastupiteli poskytnuty do 3 pracovních dnů ode dne podání žádosti (návrh programu musí být zveřejněn nejméně 7 dní před dnem zasedání na úřední desce obecního úřadu).

Obec má právo lhůtu pro poskytnutí informace prodloužit (s výjimkou informací týkajících se programu zasedání), pokud člen zastupitelstva požaduje velké množství informací v jedné nebo ve více dosud nevyřízených žádostech. Určení „velkého množství“ informací bude záviset na podmínkách konkrétní obce – pro „malou“ obec bez uvolněných zastupitelů a úřednického aparátu bude „velké množství“ informací odlišné než pro statutární město.

Návrh dále podrobněji specifikuje způsob poskytnutí informace, přičemž výslovně umožňuje nahlédnutí do dokumentů, které zaznamenávají požadované informace, i pořízení si kopií těchto dokumentů (i za nyní platného stavu platilo, že člen zastupitelstva obce má právo tyto formy poskytnutí informace požadovat, ustanovení zákona je však doplněno pro zvýšení instruktivnosti normy). Zákon výslovně zakotvuje právo požadovat úhradu materiálních nákladů za poskytnutí většího množství kopií, tzn. úhradu za příslušný počet kopií (zhotovení listinné i elektronické kopie). Úhrada může být požadována jen za skutečné náklady a neměla by výrazně převyšovat náklady v komerčních kopírovacích centrech. Úhradu nemůže obec žádat za vyhledání informací ani za jiný způsob přístupu k informaci, např. za nahlédnutí do dokumentů či za zhotovení kopie vlastním záznamovým zařízením.

Na rozdíl od odstavce 2 navrhované znění odstavce 3 výslovně určuje, že se žádostmi o informace se může zastupitel obracet přímo na konkrétní zaměstnance zařazené do obecního úřadu nebo na statutární orgány či jejich členy právnických osob, které obec založila, zřídila nebo jichž je společníkem nebo které ve smyslu obchodního zákoníku ovládá. Bude-li však požadovat informace od zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu, který není vedoucím zaměstnancem, musí tak učinit prostřednictvím jemu bezprostředně nadřízeného vedoucího zaměstnance.

V praxi činí ***obtíže rozsah, v němž má člen zastupitelstva obce právo na přístup k informacím vztahujícím se k výkonu jeho funkce.*** Stávající znění zákona i jeho nově navrhované znění tento rozsah nemění, přičemž platí následující východiska:

Obecní zřízení ve zmíněném ustanovení zakládá specifické „informační oprávnění“ člena zastupitelstva obce, které je ovšem omezeno jen na informace týkající se ***výkonu jeho funkce.*** Pro získání ostatních informací, tedy informací nesouvisejících s výkonem funkce

člena zastupitelstva obce, musí zastupitel využít obecný zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění, případně jiné předpisy.

Dotčené ustanovení obecního zřízení však informace, které se týkají funkce člena zastupitelstva obce, podrobněji nespecifikuje a neupravuje ani rozsah, v němž má člen zastupitelstva obce k těmto informacím garantovaný přístup, tj. nestanoví, zda člen zastupitelstva obce může v souvislosti s výkonem své funkce získat i informace, které jsou jinak obecně vyloučeny ze zpřístupnění z důvodu zákonem stanovené ochrany (např. osobní údaje, obchodní tajemství, utajované informace apod.). Odpověď na obě tyto otázky je proto

nutné hledat výkladem § 82 odst. 3 obecního zřízení a ostatních souvisejících právních předpisů.

Člen zastupitelstva obce se podílí na samosprávě obce skrze hlasování na zastupitelstvu obce, tedy skrze rozhodnutí přijímaná zastupitelstvem obce. Informacemi, které se týkají výkonu funkce člena zastupitelstva obce, proto budou především *informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem tohoto obecního orgánu*. Mezi ně náleží informace vztahující se k vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle § 84 odst. 2 a § 85 obecního zřízení i informace vztahující se k pravomocem ostatních obecních orgánů, které si zastupitelstvo může vyhradit, tj. k pravomocem uvedeným v § 102 odst. 3 obecního zřízení (ve spojení s § 84 odst. 4 téhož zákona). Jedná se přitom v převážné míře o informace vypovídající o samostatné působnosti zastupitelstva obce (a jen ve výjimečných případech o informace vypovídající o přenesené působnosti, byla-li zastupitelstvu svěřena; srov. § 84 odst. 3 obecního zřízení).¹⁸ Takovou informací bude i informace vztahující se k usnesení rady obce, jehož výkon byl dle § 105 obecního zřízení starostou pozastaven a o jehož případném zrušení proto bude rozhodovat zastupitelstvo obce.

Rozsah informací vztahujících se k výkonu funkce člena zastupitelstva obce se však rozhodovací pravomocí zastupitelstva obce nevyčerpává. Mezi informace, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, je nutné zahrnout i *ostatní informace, které vypovídají o samosprávných aktivitách jiných obecních orgánů než je zastupitelstvo obce, v nichž však zastupitelstvo obce nemá ani potencionální rozhodovací oprávnění*. Jedná se o informace vypovídající o výkonu pravomocí v samostatné působnosti, které jsou vyhrazeny radě obce podle § 102 odst. 2 obecního zřízení, dále o informace vztahující se k pravomocem starosty obce podle § 103 odst. 4 obecního zřízení a k úkolům tajemníka obecního úřadu např. v personální oblasti podle § 110 obecního zřízení, které si z jejich povahy zastupitelstvo nemůže vyhradit. I když v těchto záležitostech není dána rozhodovací pravomoc zastupitelstva obce, nelze tomuto orgánu jakožto vrcholnému samosprávnému orgánu obce bránit v tom, aby alespoň zprostředkovaně hodnotil činnost rady či starosty obce (případně obecního úřadu) v samostatné působnosti, a tudíž nelze tyto informace *apriori* vyloučit z rozsahu informací vztahujících se k výkonu mandátu člena zastupitelstva obce. Naopak mezi informace, které se netýkají výkonu funkce člena zastupitelstva obce budou náležet *informace vypovídající o výkonu přenesené působnosti* (jinými orgány než zastupitelstvem obce).

Popsané rozdělení na dva typové okruhy informací vztahujících se k výkonu funkce člena zastupitelstva obce (informace týkající se přímé rozhodovací pravomocí zastupitelstva obce a informace týkající se „kontrolní“ pravomocí zastupitelstva obce) je směrodatné pro určení rozsahu konkrétních poskytnutelných informací z hlediska jejich případné zákonné ochrany.

Součástí informací, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, mohou být i informace, jež jsou zvláštními zákony chráněny z obecného zpřístupnění (např. v rámci zastupitelem požadovaného dokumentu). Jedná se především o osobní údaje chráněné zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění a o informace vypovídající o obchodním tajemství, jež je chráněno § 17 a 51

¹⁸ Informace odpovídající § 82 písm. c) zákona o obcích přitom obvykle bývají zaznamenány v dokumentech, jejichž zpřístupnění např. formou poskytnutí kopie se zastupitel domáhá. Vymezení požadované informace odkazem na konkrétní dokumenty, např. v podobě požadavku na poskytnutí kopie obcí uzavřené smlouvy, je samozřejmě přípustné a znamená, že zastupitel požaduje vydání veškerých údajů, které jsou v daném dokumentu zaznamenány.

obchodního zákoníku. Ochrana těchto informací přitom má i svůj základ v ústavním pořádku, např. v čl. 10 Listiny základních práv a svobod (ochrana soukromí a osobních údajů) a v čl. 11 Listiny základních práv a svobod (ochrana vlastnického práva), a tuto ochranu proto nelze opominout ani v případě zpřístupňování chráněných informací jednotlivým členům zastupitelstva.

Ustanovení § 82 odst. 3 obecního zřízení nicméně žádné specifické pravidlo upravující *vztah mezi právem člena zastupitelstva obce na informace a zvláštními zákony stanovenou ochranou určitých údajů* výslovně neupravuje. V této souvislosti je proto nutné prioritně posoudit, zda poskytování informací členovi zastupitelstva obce je jejich zpřístupňováním vně obce (v takovém případě by se musela v zásadě vždy uplatnit veškerá omezení stanovená zvláštními zákony) nebo zda je „pouhým“ nakládáním s nimi uvnitř obce jakožto veřejnoprávní korporace (seznamování se s informacemi ze strany členů zastupitelstva obce by v takovém případě bylo obdobné seznamování se s nimi ze strany např. zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu).

Smysl práva člena zastupitelstva obce, plynoucího z ustanovení § 82 odst. 3 obecního zřízení, nepochybně spočívá v tom, aby člen zastupitelstva obce mohl získávat informace relevantní pro jeho rozhodování na jednání zastupitelstva obce, tedy pro jeho podíl na utváření vůle zastupitelstva obce jakožto orgánu, jímž obec jedná a rozhoduje. Z tohoto hlediska lze mít za to, že poskytování informací, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, není jejich zpřístupňováním vně obce, ale naopak jejich „distribucí“ v rámci obce jakožto veřejnoprávní korporace (právnícké osoby).

Pro určení vztahu práva zastupitele na získání informací nutných pro výkon jeho funkce a právním řádem (zejména ústavním pořádkem) předvídané ochrany některých údajů se proto uplatní princip proporcionality (v podobě interpretované Ústavním soudem při střetu dvou ústavně zaručených práv; srov. např. judikatura k čl. 17 odst. 4 Listiny). Jako rozlišující kritérium, zda zákonem chráněný údaj má být zastupiteli poskytnut, tedy pro odpověď na otázku, zda v konkrétním případě převáží právo zastupitele na získání informací nebo právním řádem předpokládaná ochrana těchto informací, lze považovat to, zda se zastupitelem „poptávané“ a jinak chráněné informace vztahují k *rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce* (§ 84 odst. 2, § 85, § 102 odst. 3 obecního zřízení) nebo k jeho „kontrolní“ *pravomoci vůči ostatním obecním orgánům* (§ 102 odst. 2, § 103 odst. 4, § 110 obecního zřízení). V prvním případě bude mít člen zastupitelstva obce právo na přímý a neomezený přístup i k chráněným údajům, v případě druhém bude poskytnutí chráněných údajů vyloučeno, a to z dále uvedených důvodů.

Informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem zastupitelstva obce, tedy k výkonu zastupitelstvu svěřené samostatné působnosti (případně k zastupitelstvu výjimečně svěřené působnosti přenesené), musejí být členovi zastupitelstva obce poskytnuty bez omezení (včetně případných zaznamenaných osobních údajů a obchodního tajemství), neboť jejich komplexní znalost je faktickou podmínkou, aby se mohl účinně podílet (nebo alespoň potencionálně podílet) na konkrétním rozhodování zastupitelstva obce. Ve vztahu k těmto rozhodovacím pravomocem tedy jednoznačně převažuje nezbytnost jejich zpřístupnění zastupiteli nad právním řádem předvídanou ochranou, takže poskytnutí i zákonem chráněných informací lze považovat za přípustné. Z principu proporcionality nicméně vyplývá, že členovi zastupitelstva obce se tyto údaje vydají jen v nezbytně nutném rozsahu pro výkon jeho funkce, tj. jen v rozsahu nutném pro jeho účast na rozhodování zastupitelstva obce. V konkrétních případech bude na členovi zastupitelstva obce, aby prokázal, že určitý jinak

chráněný údaj nezbytně nutně potřebuje pro své rozhodování na zasedání zastupitelstva obce (v pochybnostech bude ovšem nutné mít za to, že znalost údaje vztahujícího se k rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce je pro podíl zastupitele na rozhodování zastupitelstva nezbytná). Příkladem uplatnění principu proporcionality může být údaj o tom, zda konkrétní osoba je občanem obce. Jedná se o údaj, jenž se k působnosti zastupitelstva nepochybně vztahuje [srov. např. § 16 odst. 2 písm. c) obecního zřízení], takže musí být zastupiteli poskytnut. Není však již nezbytné, aby člen zastupitelstva obce znal i adresu místa trvalého pobytu dané osoby (ledaže by s ohledem na konkrétní okolnosti byl i takový údaj pro plnohodnotné rozhodování zastupitele v konkrétním případě nezbytný).

Zpřístupnění údajů členovi zastupitelstva ovšem neznamená, že tato osoba může dotčené údaje bez dalšího volně šířit či využívat. Jestliže členovi zastupitelstva byly v souladu se zákonem poskytnuty určité informace (např. osobní údaje či obchodní tajemství), které jinak nejsou volně šířitelné či zveřejnitelné, odpovídá tento zastupitel (nikoli obec, která mu dané informace poskytla v souladu se zákonem) i za jejich případné zneužití (ať již zaviněné nebo nedbalostní). Tato odpovědnost je přitom nejen majetková (občanskoprávní), ale potencionálně i správní či trestní, např. v případě neoprávněného nakládání s osobními údaji. Pro určení, které informace získané na základě § 82 odst. 3 obecního zřízení dále šířit, lze uplatnit hmotněprávní pravidla plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k informacím – informace, které podle tohoto zákona nejsou chráněny, lze dále šířit (včetně jejich zveřejnění) neomezeně, naopak informace, které jsou podle tohoto zákona vyloučeny z poskytování, nelze zveřejnit či jinak šířit [člen zastupitelstva se s nimi mohl seznámit vzhledem k „privilegovanému“ přístupu podle § 82 odst. 3 obecního zřízení, k jejich dalšímu neomezenému šíření jej však obecní zřízení již neoprávňuje].

Ostatní informace, které se sice týkají samostatné působnosti obce, avšak které ani potencionálně nenáleží do pravomoci zastupitelstva obce (vyhrazená pravomoc rady obce podle § 102 odst. 2 obecního zřízení, pravomoci starosty obce podle § 103 odst. 4 obecního zřízení, úkoly tajemníka obecního úřadu např. v personální oblasti podle § 110 obecního zřízení), jsou sice s ohledem na „kontrolní“ pravomoc zastupitelstva obce rovněž informacemi, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce (viz výše), nicméně přístup zastupitele k těmto informacím již nemůže být zcela neomezený. Zastupitelstvo v těchto záležitostech totiž nemůže samo rozhodovat, může toliko posuzovat rozhodování jiných orgánů, a proto požadavek na zpřístupnění i všech zákonem chráněných údajů zde nemůže převýšit nad ústavním pořádkem předvídanou ochranou. Z poskytnutí zastupiteli proto bude nutné vyloučit všechny údaje, jejichž zpřístupnění zapovídají zvláštní zákony (ledaže u nich zcela výjimečně v konkrétním případě a s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem převažuje veřejný zájem na jejich zpřístupnění nad zákonem obecně stanovenou ochranou). Při určování rozsahu, v němž mají být tyto informace zpřístupněny zastupiteli, lze přiměřeně vycházet z pravidel daných zákonem o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, s tím, že zastupiteli by měly být vydány v zásadě veškeré informace, které by jinak byly dle tohoto zákona zpřístupnitelné komukoli.

Naopak právo člena zastupitelstva podle § 82 odst. 3 obecního zřízení se nevztahuje na *informace, jimiž obec (resp. její orgány a zaměstnanci) disponují v souvislosti s výkonem přenesené působnosti* (např. přestupková agenda, stavební a územní rozhodování apod.), nejedná-li se o přenesenou působnost vykonávanou zastupitelstvem obce. Tyto informace proto mohou být členovi zastupitelstva poskytnuty pouze v obecném procesním režimu zákona o svobodném přístupu k informacím a za podmínek tímto zákonem stanovených (event. v režimu jiného předpisu). Jsou-li však informace, které obecní úřad získal

v souvislosti s výkonem přenesené působnosti, obcí oprávněně využívány (či mohou-li být využívány) i při výkonu působnosti samostatné, je nutné na tyto informace aplikovat výše uvedená pravidla a považovat je za informace vztahující se (i) k výkonu samostatné působnosti. Příkladem může být údaj z evidence obyvatel o tom, zda určitá osoba je či není občanem obce. Taková informace, byť vyplývající z výkonu přenesené působnosti, se k působnosti zastupitelstva obce může vztahovat – srov. § 16 odst. 2 písm. c) obecního zřízení. Zastupiteli tak lze poskytnout informaci o tom, že určitá osoba je občanem obce, byť by s takovým údajem disponoval obecní úřad v souvislosti s výkonem přenesené působnosti na úseku evidence obyvatel.

K bodu 32 (§ 83a obecního zřízení)

Strategie ukládá v bodě 5.7 úkol zpracovat „Etické kodexy na úrovni volených zástupců“. Ve vztahu k územním samosprávným celkům je tento úkol plněn výslovným doplněním možnosti (nikoli však povinnosti) zastupitelstva obce vydat etická pravidla člena zastupitelstva obce. Účelem etických pravidel je předem deklarovat, jaké chování bude zastupitelstvo obce považovat za chování v souladu se slibem člena zastupitelstva obce. Význam etických pravidel bude mít nikoli právní, ale především etickou dimenzi – pokud člen zastupitelstva obce bude jednat v rozporu s těmito pravidly (přijímanými usnesením zastupitelstva obce), nebude mít takové jednání žádný dopad na jeho mandát ani nebude vyvolávat vznik jakékoli specifické právní odpovědnosti člena zastupitelstva obce (tím samozřejmě není dotčena odpovědnost člena zastupitelstva obce za porušení zákonných povinností, byť by byly „zopakovány“ v etickém kodexu; odpovědnost nebude vznikat jen ve vztahu k těm pravidlům, která nemají svůj základ v některé ze zákonem stanovených povinností).

Etické kodexy zastupitele by neměly být zneužívány k tomu, aby jejich prostřednictvím většina členů zastupitelstva obce omezovala „hlas menšiny“ např. tím, že by pravidla zakázala kritizovat („většinová“) rozhodnutí obecních orgánů či zakázala např. jednat proti obci (někteří zastupitelé se např. mohou domáhat proti obci peněžního plnění a nejsou výjimečné ani situace, že zastupitelé podávají návrhy na zrušení územních plánů obcí nebo požadují prověření zákonnosti postupu obecních orgánů u Ministerstva vnitra v rámci dozoru či kontroly nad samostatnou působností obcí apod.). Pokud by kodex obsahoval úpravu, která by byla zcela zjevně v rozporu s obsahem a podstatnou mandátu, byl by v této části nezákonný a jako jakékoli jiné opatření zastupitelstva obce by podléhal dozoru podle § 124 obecního zřízení ze strany Ministerstva vnitra (s případným zrušením správním soudem).

Návrh je předkládán ve dvou variantách – **varianta č. 1** počítá s možností vydání etických pravidel tam, kde zastupitelstvu samo shledá potřebu jejich existence, **varianta č. 2** naopak předpokládá povinnost tato pravidla vydat v každém případě, byť by zastupitelé tuto potřebu sami nepocítili.

K bodu 33 (§ 84 odst. 2 obecního zřízení)

Zákonem č. 66/2011 Sb. byl zrušen zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Nedošlo však ke zrušení kompetence zastupitelstva obce rozhodovat o zřízení tohoto zdravotnického zařízení, což se navrženou technickou změnou napравuje. Jelikož z důvodu legislativních úprav není zcela jednoznačné, pod jakým písmenem je nyní toto

oprávnění zastupitelstva uvedeno, dochází k přeformulování celého § 84 odst. 2 obecního zřízení.

K bodu 34 (§ 84 odst. 4 obecního zřízení)

V obcích, v nichž není volena rada obce, vykonává podle § 99 odst. 2 obecního zřízení její pravomoci starosta obce. V praxi však není jednotný názor na to, zda se i v případě starosty, jenž vykonává pravomoci rady obce, jedná o jemu vyhrazené pravomoci nebo zda nikoli a může se proto vůči nim uplatnit pravidlo plynoucí z § 84 odst. 4 obecního zřízení (možnost zastupitelstva obce některé tyto pravomoci si vyhradit). Ministerstvo vnitra při výkonu dozoru zastává stanovisko, že pravomoci rady, které vykonává starosta, nejsou starostovi vyhrazené (starosta není radou, jen plní její zákonné úkoly), a zastupitelstvo si je i za současného právního stavu může vyhradit. Vychází se přitom zejména z faktu, že obecní zřízení o těchto pravomocích jako o pravomocích vyhrazených starostovi nehovoří, a dále ze skutečnosti, že zastupitelstvo je vrcholným orgánem obce, a tudíž je třeba i v případě pochybností o rozdělení kompetencí jednotlivých orgánů volit výklad „ve prospěch“ tohoto nejvyššího a volbou legitimovaného orgánu samosprávy.

V rámci plnění *Strategie*, zejména úkolu č. 1.5 (Úprava pravomocí mezi zastupitelstvem a radou obce) se zmíněné výkladové pravidlo v zákoně uvádí výslovně tak, že zastupitelstvo obce si v případě obcí, v nichž není volena rada obce, může vyhradit i pravomoci starosty obce vykonávané podle § 102 odst. 2 obecního zřízení.

K bodu 35 [§ 85 písm. b) a c) obecního zřízení]

Nový § 85 písm. b) obecního zřízení

Podle zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů, může být dražebníkem, jde-li o majetek územních samosprávných celků nebo majetek státu, i územní samosprávný celek nebo příslušný orgán státní správy. *Veřejnou dražbou* se podle tohoto zákona rozumí veřejné jednání, jehož účelem je *přechod vlastnického nebo jiného práva* k předmětu dražby. K přechodu vlastnictví dochází též u dražeb prováděných podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Města a obce určují způsob zpeněžení svého majetku podle pravidel stanovených obecním zřízením. Pokud se rozhodnou zpeněžit majetek veřejnou dražbou, postupují podle zákona o veřejných dražbách. S rostoucím počtem dražeb majetku územních samospráv se objevují stále častěji nejasnosti při výkladu § 85 písm. a) obecního zřízení ve vztahu ke zpeněžování nemovitého majetku obcí v dražbách. Podle stávajícího znění tohoto ustanovení zastupitelstvo rozhoduje o nabytí a *převodu* nemovitých věcí, převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce. U převodu majetku dochází k nabytí vlastnictví na základě právního úkonu (např. kupní smlouvou). Při veřejné dražbě nebo dražbě podle občanského soudního řádu však dochází k *přechodu* vlastnického nebo jiného práva k předmětu dražby na základě právní skutečnosti - udělení příklepu (licitátorem). Navržená právní úprava proto jednoznačně svěřuje zastupitelstvu obce oprávnění rozhodovat o nabytí a zpeněžení nemovitých věcí ve veřejné dražbě (v případě nabytí či zpeněžení jiného než nemovitého majetku ve veřejné dražbě náleží rozhodnutí o účasti obce do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 obecního zřízení a právní úprava v tomto smyslu nevyžaduje změnu).

Další časté podněty a dotazy se týkají nerovného postavení obce jako účastníka dražby. Má-li totiž obec v úmyslu zúčastnit se veřejné dražby, musí nejen o své účasti, ale i o maximální částce, do které je zástupce obce oprávněn licitovat, rozhodnout zastupitelstvo na jednání, které je veřejné (ve vztahu k nabytí nemovitého majetku), případně rada obce (ve vztahu k nabytí jiného majetku), jejíž jednání je sice podle obecního zřízení neveřejné, usnesení na něm přijatá však jsou přístupná občanům obce (a dalším osobám) podle obecního zřízení a každému podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Znalost hranice pro licitaci tak staví obec do nerovného postavení vůči ostatním účastníkům dražby. Proto je navrhována jednoznačná úprava ve smyslu, aby mohlo zastupitelstvo svoji pravomoc rozhodovat o nabytí majetku ve veřejné dražbě, tedy včetně stanovení maximální částky svěřit radě, jejíž zasedání veřejné není (zastupitelstvo může svěřit rozhodovací oprávnění i zčásti, tj. může rozhodnout o účasti obce v dražbě a svěřit radě obce rozhodnutí o maximální částce, do které bude zástupce obce oprávněn licitovat). Současně se výslovně z povinnosti zveřejňovat a zpřístupňovat usnesení zastupitelstva a rady obce vylučují rozhodnutí o účasti obce ve veřejné dražbě, a to až do doby uskutečnění této veřejné dražby (viz změny § 95 a 101 obecního zřízení).

Navržená změna § 85 obecního zřízení tak má především odstranit právní nejistotu všech osob dotčených nejen veřejnou dražbou z případné žaloby na neplatnost dražby, ale i dražbou prováděnou podle občanského soudního řádu. Současně dochází k odstranění znevýhodnění obce jako účastníka dražby tím, že zasedání zastupitelstva musí být vždy veřejné.

Nový § 85 písm. c) obecního zřízení

Podle úkolu č. 1.5 *Strategie* se předpokládá provedení legislativních změn *upravujících kompetence mezi zastupitelstvem a radou územního samosprávného celku (v návaznosti na záměr zavést přímou volbu starostů a na opatření související s vyšší transparentností nakládání s majetkem územních samosprávných celků)*. Z věcného zadání úkolu ve *Strategii* pak vyplývá následující obsahová náplň požadované změny: „Z poznatků Ministerstva vnitra (zejména z prověřování podnětů a kontrol výkonu samostatné působnosti) a zkušeností několika odborníků na územní samosprávu vyplývá, že kromě nerespektování rozdělení kompetencí mezi jednotlivé orgány územního samosprávného celku (a zasahování si tak zejména do vyhrazených kompetencí) dochází v praxi i k obcházení zákona za účelem před veřejností skrýt určité informace – např. radě je vyhrazeno rozhodování o pronájmech a výpůjčkách, schůze rady jsou neveřejné; zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodování o nabytí a převodu nemovitostí, zasedání zastupitelstva jsou bezvýjimečně veřejná – rada uzavírá nájemní smlouvu na nemovitost na 99 let. Současně je třeba posoudit opodstatněnost, příp. rozsah vyhrazené působnosti rady.“

Podle stávajícího platného stavu je radě obce v § 102 odst. 2 písm. m) obecního zřízení vyhrazeno rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, přičemž tuto pravomoc může rada obce svěřit zcela nebo zčásti příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci. S ohledem na výše popsané aplikační problémy se proto navrhuje provedení dvou opatření: *převedení pravomoci uzavírat nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčce do nevyhrazené pravomoci rady obce* (§ 102 odst. 3 obecního zřízení) a *svěření „významných“ nájmu a výpůjček do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce* [§ 85 písm. c) obecního zřízení].

Nově tedy bude platit, že zastupitelstvo obce bude rozhodovat o pronájmu nebo výpůjčce majetku obce na *celkovou dobu* delší než 4 roky s výjimkou pronájmu bytů fyzickým osobám mimo jejich podnikatelskou činnost, pronájmu hrobových míst a s výjimkou pronájmu a výpůjčky majetku právnické osobě zřízené obcí (nikoli založené a nikoli právnické osobě, jejíž je obec společníkem). Výraz „celková doba“ znamená, že do rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce se daný právní úkon dostává v okamžiku, kdy doba nájmu má přesáhnout 4 roky – to může být jak při prvotním uzavření smlouvy s dobou nájmu nebo výpůjčky např. na dobu neurčitou, tak při uzavírání dodatků smluv, které dobu nájmu prodlouží (v tomto případě by zastupitelstvo obce muselo rozhodovat o uzavření dodatku, jenž celkovou dobu nájmu nebo výpůjčky prodlužuje nad 4 roky ode dne vzniku závazkového vztahu). Celková doba nájmu však bude posuzována z hlediska účastníků nájmu a z hlediska předmětu nájmu tak, aby rozdělení pravomocí nebylo možné obcházet tím, že nájemní vztah bude po čtyřech letech nahrazen novým nájemním vztahem s tímž účastníkem (jeho právním nástupcem) a k témuž předmětu nájmu – i v takovém případě by celková doba nájmu překročila 4 roky a o tomto úkonu by muselo rozhodnout zastupitelstvo obce.

Nájmy a výpůjčky, které nebudou náležet do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce, budou i nadále v pravomoci rady obce na základě § 102 odst. 3 obecního zřízení. To bude zastupitelstvu obce umožňovat, aby si pro sebe určité nájmy či výpůjčky vyhradilo (§ 84 odst. 4 obecního zřízení), ale stejně tak bude rada obce oprávněna uzavírání takových nájemních smluv nebo smluv o výpůjčce zcela nebo zčásti svěřit starostovi či obecnímu úřadu (srov. změna § 102 odst. 3 obecního zřízení). Pokud by měla pronajímat či vypůjčovat obecní majetek příspěvková organizace, buď by tak musela mít stanoveno ve zřizovací listině v rámci svých majetkových práv, nebo by jednala jako zmocněnec obce na základě dohody o plné moci (příkazní či mandátní smlouvy). Přímé svěřením „pouhým“ usnesením rady nebude možné.

K bodům 36, 37 [nové § 85 písm. e) a f) obecního zřízení]

Současná právní úprava vyvolává nejasnosti ohledně rozhodování obce o přijetí a poskytnutí dotace. *Rozhodování obce o poskytování dotací* upravuje § 85 písm. c) a j) obecního zřízení, přičemž platné znění písm. c) svěřuje do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce rozhodování o poskytnutí dotace nad 50 000 Kč v jednotlivých případech konkrétním subjektům, zatímco ustanovení písm. j) svěřuje zastupitelstvu „obecně“ rozhodnutí o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. V praxi přitom vznikají pochybnosti, zda zastupitelstvo musí schvalovat jakékoli poskytnutí dotace (dotace se poskytují výlučně smluvní formou) nebo zda schvaluje jen poskytnutí dotací nad 50 000 Kč (do této částky by o dotacích rozhodovala rada obce). Stejně tak není zřejmé, zda zastupitelstvo obce musí schválit poskytnutí dotace z obecního rozpočtu nebo i přijetí dotace obcí. Převažující výklad vychází ze speciality ustanovení § 85 písm. c) k písm. j). To znamená, že je-li dotace poskytována subjektu uvedenému v § 85 písm. c) obecního zřízení, postupuje se výlučně podle písm. c) a § 85 písm. j) užít nelze. Pokud v této situaci dotace v jednom případě nepřesáhne 50 000 Kč, je k rozhodnutí o poskytnutí dotace oprávněna rada obce na základě § 102 odst. 3 obecního zřízení. Jestliže by dotace tuto částku přesáhla, pak o poskytnutí dotace musí rozhodnout zastupitelstvo ve své vyhrazené pravomoci. Ve všech ostatních případech, v nichž nebudou splněny podmínky stanovené v § 85 písm. c) obecního zřízení, tj. jestliže nebude dotace poskytována zde uvedeným subjektům, bude muset o poskytnutí dotace vždy předem rozhodnout zastupitelstvo obce na základě § 85 písm. j) obecního zřízení, bez ohledu na výši a účel dotace. O *přijetí dotace obcí* pak podle současné úpravy rozhoduje rada obce ve své nevyhrazené pravomoci dle § 102 odst. 3 obecního zřízení (srov. rozsudek

Krajského soudu v Plzni ze dne 31. května 2007, č. j. 30 Ca 6/2005-81, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007 pod pořadovým č. 1361).

K odstranění uvedených výkladových nejasností se nově stanoví, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodování o přijetí i poskytnutí dotace (to se vždy děje smluvní formou, přičemž smlouva o poskytnutí dotace má povahu veřejnoprávní smlouvy podle § 159 odst. 1 správního řádu), pokud celková výše dotace přesáhne 20 000 Kč při jejím poskytnutí a 50 000 Kč při jejím přijetí. Do této částky bude o poskytnutí dotace rozhodovat rada obce ve své nevyhrazené pravomoci podle § 102 odst. 3 obecního zřízení. Peněžní limit byl pro poskytnutí dotace obcí stanoven identicky jako v případě poskytování darů [§ 85 písm. b) [po změně písm. d) obecního zřízení]. Jedná se přitom o poskytnutí nebo přijetí dotace v jednotlivém případě, tedy na „jednu konkrétní dotovanou akci“.

K bodu 38 [nový § 85 písm.i) obecního zřízení]

V rámci úkolu č. 1.5 *Strategie* se předpokládá provedení legislativních změn *upravujících kompetence mezi zastupitelstvem a radou územního samosprávního celku*. Jedním z navržených opatření je výslovné svěřením oprávnění rozhodnout o uznání dluhu obcí do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce v případě, že dluh přesahuje 20 000 Kč. V minulosti docházelo k situacím, v nichž rada obce nebo častěji starosta obce v rámci své pravomoci podle § 102 odst. 3 obecního zřízení rozhodoval o uznání dluhu, čímž obec „zavázal“ často i k již promlčenému plnění. Nově bude o uznání dluhu, jehož celková výše překračuje 20 000 Kč (bez ohledu na uznávanou výši dluhu) muset rozhodovat zastupitelstvo obce (tak, aby nedocházelo např. k postupnému uznávání jednoho dluhu po konkrétních částkách nižších než 20 000 Kč).

K bodu 40 (§ 90 obecního zřízení)

Pokud počet členů zastupitelstva obce poklesne pod 5 nebo pod polovinu a zastupitelstvo nemůže být doplněno z náhradníků, přichází o možnost rozhodovat v záležitostech daných § 84 odst. 2 a § 85 obecního zřízení, s výjimkou stanovení pravidel rozpočtového provizoria a přijímání rozpočtových opatření (zastupitelstvo rozhoduje nadpoloviční většinou všech svých členů, tedy nadpoloviční většinou reálně obsazených mandátů). Nově se zastupitelstvu rozšiřuje jeho rozhodovací oprávnění i o možnost rozhodnout o uvolnění svého člena k výkonu funkce a o možnost přiznat neuvolněnému členovi zastupitelstva obce nárok na měsíční odměnu. Tyto změny si vyžádala praxe, neboť velmi často docházelo k tomu, že zastupitelstvo opustil starosta obce a obec musel řídit místostarosta nebo dokonce člen zastupitelstva obce pověřený podle § 103 odst. 6 obecního zřízení. Zastupitelstvo v počtu nižším než 5 nebo než jedna polovina však nemohlo za výkon pravomocí starosty obce přiznat místostarostovi či členovi zastupitelstva obce měsíční odměnu (z logiky věci ve výši odpovídající odměně pro starostu) ani jej nemohlo pro účely výkonu těchto pravomocí uvolnit (např. byl-li původní starosta uvolněn; opět z logiky věci by uvolněnému zastupiteli vykonávajícímu pravomoci starosty obce náležela odměna ve výši náležející starostovi obce, neboť vykonává jeho pravomoci v identickém rozsahu). To tyto osoby při výkonu pravomocí starosty obce značně znevýhodňovalo a reálně jim bránilo pravomoci starosty na adekvátní úrovni realizovat (zastupitelstvo v této situaci nemohlo místostarostu či jiného člena ani zvolit do funkce starosty). Navržená změna má tento nedostatek napravit.

K bodům 41 až 43 (§ 95 obecního zřízení)

K § 95 odst. 1 obecního zřízení

Strategie v rámci úkolu č. 1.2 ukládá zvýšit transparentnost hlasování o majetkoprávních úkonech v orgánech územní samosprávy: „Po projednání s Asociací krajů ČR, Svazem měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv předložit vládě návrh změn příslušných právních předpisů směřujících k zavedení zveřejňování informací o hlasování jednotlivých členů příslušných orgánů samospráv ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy nebo o veřejných zakázkách, dotacích, grantech nebo jiných podporách z rozpočtu územní samosprávy (zveřejňování informací je nezbytné i na internetu).“

Při přípravě konkrétní právní úpravy podle uvedeného zadání se jako problematické ukázaly pojmy „majetkoprávní úkon“ či „nakládání s majetkem územní samosprávy“, neboť prakticky jakékoli rozhodování samosprávy, které se přímo či zprostředkovaně dotýká majetku, lze z jistého hlediska považovat za „nakládání s majetkem“ ve smyslu vládního zadání. Z tohoto důvodu předkladatel volí širší variantu, která ukládá „jmenovité hlasování“, resp. zaznamenání výsledku hlasování podle jednotlivých členů zastupitelstva nebo rady obce, ve všech případech s výjimkou volby, jmenování nebo odvolání, případně při vyslovení zániku mandátu člena zastupitelstva obce podle zákona č. 491/2001 Sb., pokud zastupitelstvo nebo rada obce předem rozhodnou o tom, že hlasování provedenou tajně (rozhodnutí o tajném hlasování může být učiněno předem např. v rámci jednacího řádu pro určité typové záležitosti, např. pro volbu obecních orgánů, může být ale učiněno i *ad hoc* a zřejmě by mohlo být učiněno i *via facti* tím, že zastupitelstvo či rada provedou tajnou volbu nebo jmenování). Podmínkou však vždy je, aby se „tajné hlasování“ týkalo jen volby, jmenování, odvolání nebo (v případě rozhodování zastupitelstva obce) zániku mandátu. V jiných případech by se jednalo o porušení zákona, byť by nevyvolávalo nezákonnost přijatého usnesení ani jeho neplatnost (neexistenci), neboť uvedení jmenovitého výsledku hlasování je náležitostí zápisu a nikoli podmínkou pro platné přijetí konkrétního usnesení.

Zákon povinnost formuluje tak, že v zápise z jednání zastupitelstva obce (nebo rady obce) bude vždy (až na zákonné výjimky) uvedeno, jak jednotliví členové zastupitelstva nebo rady obce hlasovali o přijetí příslušného usnesení, ať již bylo či nebylo přijato (návrh hovoří o „navržených“ a nikoli o „přijatých“ usneseních). Až dosud taková povinnost není, neboť podle obecního zřízení se v zápise musel zaznamenat vždy výsledek hlasování, nikoli však, jak hlasovali konkrétní členové zastupitelstva nebo rady obce. Stejně tak stávající znění nevylučovalo ani tajné hlasování, a to prakticky bez omezení v jakékoli záležitosti, pokud zastupitelstvo nebo rada obce shledaly vhodnost nebo nutnost takového postupu. Nově bude možné tajně hlasovat jen o volbě nebo jmenování (viz výše).

Pokud zastupitelstvo nebo rada obce poruší svou povinnost jmenovitého hlasování (resp. povinnost zaznamenat jmenovité hlasování), bude tento nedostatek předmětem kontroly výkonu samostatné působnosti ze strany Ministerstva vnitra. Porušení této povinnosti však nebude mít dopady na existenci, platnost či zákonnost přijatých usnesení, jak již bylo výše konstatováno.

Přestože splnění této nové povinnosti nebude vyžadovat, aby si obce bez ohledu na jejich velikost pořídily elektronická hlasovací zařízení (sčítání běžně provádějí pracovníci obecního úřadu), provedlo Ministerstvo vnitra v souvislosti s přípravou tohoto opatření anketu týkající se (ne)využívání elektronických hlasovacích zařízení. Orientační průzkum dostupnosti hlasovacích zařízení se týkal obcí s počtem zastupitelů převyšujícím 15 osob

a byla při něm zjišťována pořizovací cena hlasovacího zařízení i náklady na jejich provoz (v případě zastupitelstev do 15 členů lze považovat elektronické hlasovací zařízení za zbytečné). Anketa byla dobrovolná a odpověď poskytlo celkem 137 obcí s rozšířenou působností. Bylo zjištěno, že zastupitelstva v kategorii nad 30 zastupitelů jsou vybavena hlasovacími zařízeními z 87%, v kategorii od 25 do 29 členů zastupitelstva činí vybavenost přibližně jednu polovinu a v kategorii od 15 do 24 přibližně jednu třetinu. Průměrná cena hlasovacího zařízení (většina umožňuje záznam výsledků hlasování) činila 373 tis. Kč, průměrné roční náklady cca 17 tis. Kč).

K § 95 odst. 2 obecního zřízení

V zájmu ochrany obce jakožto účastníka dražby (jak veřejné dražby, tak dražby prováděné podle jiných předpisů, zejména dražby k výkonu rozhodnutí podle o. s. ř.) se výslovně z jakéhokoli zpřístupnění vylučují ty části zápisu, včetně usnesení, které se týkají rozhodování o nabytí majetku v dražbě. Tato část zápisu bude přístupná buď po zpeněžení majetku v dražbě (lhostejno, zda obec majetek nebude či nikoli) nebo po jiném způsobu ukončení dražby (např. při upuštění od dražby). Ustanovení tedy dočasně vylučuje přístup k této části zápisu jak ve vztahu k občanům obce, kteří mají právo nahlížet podle § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení, tak z jakéhokoli jiného poskytnutí (zpřístupnění) typicky podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění.

K § 95 odst. 3 obecního zřízení

Zákon dále nově ukládá obci povinnost zveřejnit zápis ze zasedání zastupitelstva obce způsobem umožňujícím dálkový přístup do 10 dnů ode dne skončení zasedání (podle § 95 odst. 2 obecního zřízení musí být zápis pořízen do 10 dnů ode dne zasedání zastupitelstva obce, přičemž zápis lze považovat za pořízený podpisem starosty a ověřovatelů, případně podpisem starosty a záznamem, že ověřovatelé odmítli zápis podepsat). Zápis bude zveřejňován s omezeními vyplývajícími ze zvláštních předpisů, případně z obecního zřízení (ve vztahu k částem zápisu vypovídajícím o účasti obce ve veřejné dražbě – viz dále). Jinak řečeno zápis bude zveřejněn v podobě, v níž by jej bylo možné komukoli poskytnout na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění (především s vyloučením osobních údajů – srov. stanovisko č. 2/2004 Úřadu pro ochranu osobních údajů; <http://www.uoou.cz>). Hlavním důvodem této anonymizace je zabránit tzv. automatizované indexaci zveřejněných zápisů (viz obecná část důvodové zprávy).

Z povinného zveřejnění a z nahlížení jsou dočasně vyloučeny ty části zápisu, které se vztahují k nabytí majetku v dražbě (i v dražbě majetku v souvislosti s exekucí výkonem rozhodnutí), včetně přijatého usnesení, v němž musí být vždy určena maximální částka, za niž je osoba účastníci se jménem obce dražby oprávněna majetek nabýt. Tím by mělo dojít k ochraně majetkového zájmu obce jako účastníka dražby [viz též odůvodnění změny § 85 písm. b) obecního zřízení]. Příslušná část zápisu bude zpřístupnitelná do 10 dnů ode dne zpeněžení majetku v dražbě (pokud se dražba uskuteční) nebo do 10 dnů ode dne jiného ukončení dražby (např. bude-li od dražby upuštěno). Zvolená zákonná konstrukce bude nicméně od obce vyžadovat, aby sledovala, zda již došlo ke zpeněžení majetku v dražbě (pokud obec následně od svého úmyslu získat majetek v dražbě ustoupí, bude rovněž povinna přijaté usnesení zveřejnit). Ochrana se týká jakékoli dražby, tedy nikoli jen účasti obce ve veřejné dražbě, ale i její případné účasti např. v dražbě podle občanského soudního řádu v rámci výkonu rozhodnutí.

Zveřejnění bude povinné po dobu nejméně 5 let ode dne pořízení zápisu, tedy po dobu přesahující jedno funkční období zastupitelstva obce. To samozřejmě nevylučuje, aby zápisy byly obcí zveřejněny i déle.

K § 95 odst. 4 obecního zřízení

Zákon dále výslovně upravuje pravidla pro zveřejňování zvukových nebo obrazových záznamů z jednání zastupitelstva obce (jedná se o jakékoli zveřejnění, nejen o zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, ale i o zpřístupnění např. v obecní knihovně či v informačním centru obce apod.).

Oprávnění obce pořizovat obrazové a zvukové záznamy z jednání zastupitelstva dnes vyplývá z § 12 občanského zákoníku. Obec může tyto záznamy pořizovat bez souhlasu zaznamenaných osob mj. pro úřední účely. Až dosud za tyto úřední účely bylo považováno pořízení záznamu k následnému zpracování zápisu podle § 95 odst. 1 obecního zřízení. Sporné však bylo, zda tyto záznamy mohou být obcí dále *zveřejněny* bez souhlasu zaznamenaných (např. v rámci zpravodajské licence). Většina názorů (včetně Úřadu pro ochranu osobních údajů) toto zveřejnění bez jakéhokoli omezení (především bez anonymizace osobních údajů) odmítala.

Navržená úprava proto výslovně umožňuje pořízené záznamy z jednání zastupitelstva obce dále **zveřejnit** bez souhlasu zaznamenaných (představuje tak specifickou zákonnou licenci ve smyslu § 12 občanského zákoníku). Tím je současně implicitně rozšířeno oprávnění obce pořizovat zvukové či obrazové záznamy i bez souhlasu zaznamenaných pro účely následného zveřejnění – má-li obec právo záznamy bez souhlasu zaznamenaných zveřejnit, je zřejmé, že musí být i oprávněna záznamy bez tohoto souhlasu pořídít (jedná se vlastně o specifický případ pořízení záznamu pro „úřední účely“). O zveřejnění bude rozhodovat zastupitelstvo obce, které bude muset současně určit způsob zveřejnění (např. v obecní knihovně) i dobu zveřejnění.

Obec samozřejmě nemá a ani do budoucna nebude mít povinnost záznamy pořizovat či je zveřejňovat a bude záležet pouze na ní, zpravidla na základě úpravy v jednacím řádu zastupitelstva obce nebo na základě *ad hoc* učiněného rozhodnutí, zda záznamy pořizovat bude a pokud ano, zda je bude zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pokud se ale obec sice rozhodne pro pořizování záznamů, tyto ovšem nebude zveřejňovat, pak obdrží-li žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, o poskytnutí zvukového nebo obrazového záznamu z jednání zastupitelstva obce, bude s ohledem na § 95 odst. 4 obecního zřízení nucena tyto záznamy vydat i bez souhlasu zaznamenaných a bez jakéhokoli omezení. Je-li totiž oprávněna záznamy zveřejnit bez souhlasu zaznamenaných, je nutné tuto možnost vztáhnout i na jiný způsob zpřístupnění této informace, tedy na její zpřístupnění na základě individuální žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z hlediska přístupu ke zvukovým a obrazovým záznamům v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím tedy dochází k podstatné změně, neboť záznamy bude nově nutné bez omezení vydat, což až dosud neplatilo, neboť bylo nutné chránit zaznamenané osoby v souladu s § 8a InfZ, občanským zákoníkem a zákonem o ochraně osobních údajů [samozřejmě jen za podmínky, že je obec pořizuje a že je v době podání žádosti reálně má (např. zatím nebyly vymazány apod.)].

Pořizování a zveřejňování záznamů ze zasedání zastupitelstva obce přítomnou veřejností upraveno není a i nadále se bude plně řídit pravidly plynoucími z občanského zákoníku a z dalších předpisů, především ze zákona o ochraně osobních údajů.

K bodům 44 až 46 (§ 101 obecního zřízení)

Změna tohoto ustanovení vychází z obdobných východisek jako změna § 95 obecního zřízení, a předkladatel proto odkazuje na důvodovou zprávu ke zmíněnému ustanovení. Jedinou výjimkou je povinnost zpřístupňovat pouze přijatá usnesení ze schůze rady obce a nikoli celý obsah zápisů, a to po vyloučení všech zákonem chráněných informací a údajů (viz odůvodnění k nové povinnosti zveřejňovat zápisy z jednání zastupitelstva obce). Je ovšem nutné připomenout, že součástí usnesení je jakýkoli další dokument, na který usnesení odkazuje. Např. schválí-li rada usnesení, podle něhož se o určité otázce rozhodlo „dle důvodové zprávy k materiálu...“, pak se tato důvodová zpráva, resp. její část, která navrhuje určitý způsob rozhodnutí, stává součástí schváleného usnesení a samozřejmě musí být rovněž zveřejněna.

Ustanovení § 101 obecního zřízení není doplněno o výslovné zmocnění k pořizování zvukových a obrazových záznamů, neboť k takovému kroku může rada obce přistoupit i bez výslovného zmocnění (nejedná se o zásah do práva podle § 12 občanského zákoníku). Pokud se však rada obce rozhodla zvukové či obrazové záznamy ze svého jednání zveřejnit, musela by v nich v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, odstranit veškeré tímto nebo zvláštním zákonem chráněné údaje.

K bodu 47 [§ 102 odst. 2 písm. m) obecního zřízení]

V souvislosti se změnou § 85 obecního zřízení (převedením pravomoci rady obce rozhodovat o nájemních smlouvách a smlouvách o výpůjčce s celkovou dobou trvání nad 4 roky) dochází i k úpravě zákonné pravomoci rady obce. V podrobnostech k odůvodnění odkazuje předkladatel na zdůvodnění změny § 85 obecního zřízení.

K bodům 48, 49 (§ 102 odst. 3 obecního zřízení)

Obecní zřízení je doplněno o výslovnou deklaraci oprávnění rady obce svěřit rozhodování v tzv. nevyhrazených pravomocech starostovi nebo obecnímu úřadu. Z platného znění zákona je tato možnost sice dovozována, výslovně však uvedena není a v souvislosti s judikaturou Nejvyššího soudu ve vztahu k zákonu o hlavním městě Praze vyvstávají pochybnosti, zda svěřením podle obecního zřízení by nebylo soudem rovněž vyhodnoceno jako nepřipustné (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. září 2009, sp. zn. 26 Cdo 3513/2009). Současně se v souvislosti se změnou § 102 odst. 2 písm. m) obecního zřízení upravuje oprávnění rady obce svěřit obecnímu úřadu nebo starostovi rozhodování v záležitostech uvedených v § 102 odst. 2 obecního zřízení.

K bodu 50 (§ 103 odst. 6 obecního zřízení)

Upřesňuje se ustanovení § 103 odst. 6 obecního zřízení tak, aby se vztahovalo na všechny případy, v nichž není funkce starosty obsazena.

K bodu 51 (§ 117 odst. 3 obecního zřízení)

Změna na základě praktických zkušeností se zřizováním výborů pro národnostní menšiny (a na základě zadání vlády plynoucí z jejího usnesení ze dne 29. června 2009, č. 845) nově upravuje mechanismus jejich ustavování. Zákon především nově podmiňuje povinné zřízení výboru nejen tím, že při posledním sčítání lidu se v obci hlásilo více než 10% občanů obce k jiné než české národnosti (není třeba, aby existovala jedna více než 10% národnost, postačí, pokud všechny v obci se nacházející národnosti jiné než české celkem tvoří alespoň 10%), ale též tím, že o zřízení výboru písemně požádalo občanské sdružení zastupující zájmy národnostní menšiny. Změna vychází vstříc potřebám praxe, neboť sčítání lidu probíhá zpravidla v desetiletém intervalu a přítomnost národnostních menšin v obci se tudíž může měnit, aniž by však povinnost obce zřídit výbor zanikla. Z praxe jsou známy i situace, kdy po posledním sčítání lidu národnostní menšina v obci zcela „zmizela“, avšak obec přesto musela ustavit výbor pro národnostní menšiny. Takové situaci by měl zákon zamezit tím, že pro povinné zřízení výboru nově předpokládá iniciativu, tedy *zájem* ze strany samotných národnostních menšin. Písemnou žádost může podat občanské sdružení, které dle svých stanov zastupuje zájmy některé z národnostních menšin, jež jsou v dané obci přítomny. Účinky žádosti se vztahují pouze na funkční období zastupitelstva, neboť jeho uplynutím veškeré výbory zřízené zastupitelstvem končí svou činnost.

Změna zachovává podmínku, aby členy výboru byli příslušníci národnostních menšin, odstraňuje však požadavek, aby se jednalo o kandidáty delegované svazem utvořeným podle zvláštního zákona, neboť takový požadavek poměrně problematicky omezoval vůli zastupitelstva obce svobodně rozhodovat o složení výborů (zastupitelstvo obce v tomto případě bylo omezeno výběrem pouze z návrhů svazu). Kromě toho byla taková konstrukce sporná i z hlediska přístupu do výboru pro ostatní příslušníky národnostních menšin, kteří nebyli organizováni v žádném svazu. Text zákona se naopak výslovně doplňuje o řešení situace, kdy budou splněny podmínky pro vznik výboru (existence národnostních menšin a písemná žádost občanského sdružení), avšak v obci nebude zájem o členství ve výboru. V takovém případě povinnost zřídit výbor nezaniká, není však nezbytné obsadit jej alespoň z jedné poloviny příslušníky národnostních menšin. Občanská sdružení samozřejmě neztrácejí své oprávnění navrhnout zastupitelstvu obce členy výboru, toto oprávnění však musí realizovat plně v režimu zákona o právu petičním. Příslušníci národnostních menšin mohou být zastupitelstvem vybíráni nejen z členů zastupitelstva nebo z občanů obce, ale členem výboru může být jakýkoli příslušník národnostní menšiny (podle § 2 odst. 2 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, je **příslušníkem národnostní menšiny** občan České republiky, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti; podle § 2 odst. 1 téhož zákona je **národnostní menšina** společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo).

Zastupitelstvo obce samozřejmě může zřídit výbor pro národnostní menšiny i tehdy, pokud nebudou splněny zákonné podmínky, tedy jestliže počet občanů obce hlásících se k jiné než české národnosti nepřesáhne 10% nebo sice tuto hranici přesáhne, avšak požadavek na zřízení výboru nebude uplatněn. V takovém případě však není zastupitelstvo obce vázáno podmínkou, aby členy výboru byly alespoň z poloviny příslušníci národnostních menšin.

Podobná situace může nastat i v souvislosti s novým sčítáním lidu. Jestliže zastupitelstvo obce zřídilo v souladu s výsledky sčítání lidu výbor pro národnostní menšiny a z nového sčítání lidu vyplýne, že obec již nadále nesplňuje podmínku pro povinné zřízení takového výboru (10% příslušníků národnostních menšin), může zastupitelstvo obce rozhodnout o jeho zrušení. Pokud tak ovšem neučiní, výbor i nadále trvá dál, a to až do zvolení nového zastupitelstva obce.

K bodům 52, 53 (§ 147 odst. 1, 2 a 4 a § 148 obecního zřízení)

Na základě vládního úkolu sledujícího sjednocení procesních postupů podle uvedených zákonů a jejich navázání na správní řád (usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397, a ze dne 20. dubna 2009, č. 450) se navrhuje zrušení těch ustanovení § 147 a 148 obecního zřízení, jejichž věcná stránka je nyní řešena ve správním řádu.

K čl. II

Protože novela mění podmínky pro nakládání s obecním majetkem, a protože nakládání s obecním majetkem představuje kontinuální proces složený z více fází, je třeba v přechodných ustanoveních reagovat na vztah změn a ke dni účinnosti tohoto zákona probíhajících dispozičních procesů. Přechodná ustanovení proto:

1. Zachovávají účinky záměrů zveřejněných před účinností tohoto zákona, včetně posuzování jejich náležitostí, a to podle právního stavu před účinností novely.
2. Zachovávají účinky rozhodnutí o dispozicích s obecním majetkem učiněná do dne účinnosti tohoto zákona (jedná se o případy, kdy před nabytím účinnosti tohoto zákona bylo rozhodnuto o určité dispozici, avšak příslušná smlouva bude uzavřena až po nabytí účinnosti tohoto zákona).
3. Přechodná ustanovení modifikují aplikaci § 40a obecního zřízení a to dvojím směrem. Jednak stanoví, že toto ustanovení bude možno použít pouze na smlouvy uzavřené po nabytí účinnosti tohoto zákona. Ve vztahu k těmto smlouvám však bude možné namítat i případné porušení povinností k nakládání s obecním majetkem, které vyplývaly z předchozí právní úpravy (tyto povinnosti se pochopitelně budou posuzovat podle této předchozí právní úpravy).
4. Přechodná ustanovení dále výslovně upravují povinnost obce zveřejnit zápis z jednání zastupitelstva nebo usnesení ze schůze rady obce a povinnost uvádět adresné hlasování – tato povinnost je vztažena k zasedáním a schůzím těchto orgánů, které proběhly až po účinnosti této změny (tak, aby se obce mohli na změnu adekvátně připravit).

Ve vztahu k ostatním částem novely přechodná ustanovení:

1. Ukončují platnost uzavřených veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti nejpozději 3 roky po účinnosti novely.
2. Ukládají obcím povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup veřejnoprávní smlouvy platné ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud byly uzavřeny přede dnem účinnosti tohoto zákona, a to do 60 dní ode dne jeho účinnosti.

K ČÁSTI DRUHÉ (Změna krajského zřízení)

K čl. III

K bodu 1 (§ 12 krajského zřízení)

Do výčtu práv občana kraje se v závislosti na výběru varianty doplňuje oprávnění občana kraje domáhat se jménem kraje náhrady škody a oprávnění občana kraje domáhat se určení neplatnosti povinně zveřejňované smlouvy nebo určení právního vztahu z důvodu porušení povinnosti krajem (obdobu bodu novelizačního bodu 2 v obecním zřízení).

K bodu 2 (§ 15a krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 14 obecního zřízení (bod 1)

K bodu 3 a 18 [§ 16a a § 35 odst. 2 písm. t) krajského zřízení]

Až dosud nejsou kraje oprávněny na rozdíl od obcí udílet čestné občanství kraje. Právní úprava krajského zřízení se proto za tímto účelem upravuje, a to způsobem obdobným jako předpokládá obecní zřízení.

K bodům 4, 5, 6 (§ 17 odst. 1, 4, 6 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 38 obecního zřízení (body 4 a 5)

K bodu 7 (§ 17a krajského zřízení)

viz důvodová zpráva k doplnění § 38a obecního zřízení (bod 7)

K bodu 8 (§ 18 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 39 obecního zřízení (bod 8)

K bodu 9 (§ 19 a 19a krajského zřízení)

viz důvodová zpráva k doplnění § 40 a 40a obecního zřízení (bod 9)

K bodu 10 (§ 23 odst. 1 krajského zřízení)

Návrh odstraňuje nepřesnost stávající právní úpravy a tuto právní úpravu sjednocuje s obecním zřízením a se zákonem o hlavním městě Praze. Podle nyní platného § 23 odst. 1 krajského zřízení *podmiňuje-li zákon platnost právního úkonu kraje předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující splnění těchto podmínek doložkou, v níž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny*. Naproti tomu obecní zřízení požaduje, aby tato doložka byla součástí listiny osvědčující tento právní úkon (nikoli listiny osvědčující splnění těchto podmínek). Nové § 23 odst. 2 krajského zřízení proto bude nadále požadovat, aby doložkou byla opatřena listina osvědčující tento právní úkon.

K bodu 11 (§ 23 odst. 1 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 41 odst. 1 obecního zřízení (bod 10)

K bodům 12 až 14 (§ 24, 25 a 28 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 46 až 55 obecního zřízení (body 11 až 18)

K bodům 15 a 16 (§ 34 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 82 obecního zřízení (bod 31)

K bodu 17 (§ 34a krajského zřízení)

viz důvodová zpráva k doplnění § 83a obecního zřízení (bod 32)

K bodu 19 [§ 36 odst. 1 písm. b) a c) krajského zřízení]

viz důvodová zpráva k doplnění § 85 písm. b) a c) obecního zřízení (bod 35)

K bodu 21 [§ 36 odst. 1 písm. e) krajského zřízení]

viz důvodová zpráva ke změně § 85 písm. e) obecního zřízení (bod 36)

K bodu 22 [§ 36 odst. 1 písm. f) krajského zřízení]

viz důvodová zpráva ke změně § 85 písm. f) obecního zřízení (bod 37)

K bodu 24 (§ 43 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 95 obecního zřízení (body 41 až 43)

K bodu 25 (§ 50 odst. 2 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 75 odst. 5 obecního zřízení (bod 26)

K bodu 26 (§ 52 odst. 2 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 77 odst. 2 obecního zřízení (bod 28)

K bodu 27 (§ 54 odst. 4 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 79 odst. 4 obecního zřízení (bod 29)

K bodu 28 (§ 54 odst. 5 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 79 odst. 6 obecního zřízení (bod 30)

K bodům 29 až 31 (§ 58 odst. 3 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 101 obecního zřízení (body 44 až 46)

K bodu 32 [§ 59 odst. 1 písm. l) krajského zřízení]

viz důvodová zpráva ke změně § 102 odst. 2 písm. m) obecního zřízení (bod 47)

K bodu 33 [§ 59 odst. 2 písm. a) krajského zřízení]

viz důvodová zpráva ke změně § 85 písm. c) obecního zřízení (bod 35)

K bodu 34 [§ 59 odst. 2 písm. a) krajského zřízení]

viz důvodová zpráva ke změně § 85 písm. i) obecního zřízení (bod 38)

K bodům 35 a 36 (§ 59 odst. 4 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 102 odst. 3 obecního zřízení (bod 48 a 49)

K bodu 37 (§ 64a krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 103 odst. 6 obecního zřízení (bod 50)

K bodu 38 (§ 78 odst. 2 krajského zřízení)

viz důvodová zpráva ke změně § 117 odst. 3 obecního zřízení (bod 51)

K bodům 39 a 40 (§ 94 odst. 1 až 3 krajského zřízení)

Na základě vládního úkolu sledujícího sjednocení procesních postupů podle uvedených zákonů a jejich navázání na správní řád (usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397, a ze dne 20. dubna 2009, č. 450) se navrhuje zrušení těch ustanovení § 94 krajského zřízení, jejichž věcná stránka je nyní řešena ve správním řádu. Především se vypouští v odstavci prvním první část věty za středníkem a věta druhá. Aplikaci správního řádu na postup při výkonu veřejné správy upravuje dostatečným způsobem i ve vztahu k orgánům územních samosprávních celků § 1 správního řádu, takže toto pravidlo není nutné opakovat v dalších zákonech. Postavení nadřízeného správního orgánu ve vztahu k orgánům územního samosprávního celku stanoví § 178 správního řádu, případně zvláštní zákony, a proto je tato úprava v krajském zřízení v současné době již nadbytečná. Rovněž zákaz změny rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti je stanoven v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Dále se ruší v odstavci 3 věta první, neboť příslušnost krajského úřadu k provedení exekuce rozhodnutí vydaného orgánem kraje ve správním řízení vyplývá z § 106 odst. 2 a § 107 odst. 1 správního řádu. Možnost požádat o provedení exekuce soud nebo soudního exekutora pak stanoví § 105 odst. 2 správního řádu.

K čl. IV

Přechodná ustanovení jsou koncipována obdobně jako přechodná ustanovení uvedená v čl. II, k jednotlivým důvodům proto viz důvodová zpráva k tomuto článku.

K ČÁSTI TŘETÍ

(Změna zákona o hlavním městě Praze)

K čl. V

K bodu 1 (§ 5a zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva k § 14 obecního zřízení (bod 1)

K bodu 2 a 3 (§ 7 a § 8 zákona o hlavním městě Praze)

Do výčtu práv občana hlavního města Prahy, příp. městské části se v závislosti na výběru varianty doplňuje oprávnění občana kraje domáhat se jménem kraje náhrady škody a oprávnění občana kraje domáhat se určení neplatnosti povinně zveřejňované smlouvy nebo určení právního vztahu z důvodu porušení povinnosti krajem (obdoba bodu novelizačního bodu 2 v obecním zřízení).

K bodům 4 až 8 (§ 21, 22, 24, 25 a 27 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 46 až 55 obecního zřízení (body 11 až 18)

K bodům 9 až 11 (§ 35 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 38 obecního zřízení (body 4 a 5)

K bodu 12 (§ 35a zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva k doplnění § 38a obecního zřízení (bod 5)

K bodu 10 (§ 36 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 39 obecního zřízení (bod 7)

K bodu 14 (§ 36a a 36b zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva k doplnění § 40 a 40a obecního zřízení (bod 9)

K bodu 15 (§ 43 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 41 odst. 1 obecního zřízení (bod 10)

K bodům 16 a 17 (§ 51 odst. 3 až 5 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 82 obecního zřízení (bod 31)

K bodu 18 (§ 51a zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva k doplnění § 83a obecního zřízení (bod 32)

K bodu 16 (§ 55 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 75 odst. 5 obecního zřízení (bod 26)

K bodům 20 a 22 [§ 59 odst. 3 písm. e) a f) zákona o hlavním městě Praze]

viz důvodová zpráva ke změně § 85 písm. c) obecního zřízení (bod 35)

K bodu 21 [§ 59 odst. 3 písm. j) a k) zákona o hlavním městě Praze]

viz důvodová zpráva ke změně § 85 písm. b) a c) obecního zřízení (bod 35)

K bodu 20 [§ 59 odst. 3 písm. n) zákona o hlavním městě Praze]

viz důvodová zpráva ke změně § 85 písm. h) obecního zřízení (bod 38)

K bodu 23 (§ 65 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 95 obecního zřízení (body 41 až 43)

K bodu 24 [§ 68 odst. 2 písm. l) zákona o hlavním městě Praze]

viz důvodová zpráva ke změně § 85 písm. c) obecního zřízení (bod 35)

K bodu 25 (§ 68 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 102 odst. 3 obecního zřízení (bod 48 a 49)

K bodům 26 až 27 (§ 70 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 101 obecního zřízení (body 44 až 46)

K bodům 29 a 30 [§ 72 odst. 3 písm. h) a i) zákona o hlavním městě Praze]

Zákon o hlavním městě Praze upravuje v § 75 oprávnění dosavadního primátora hlavního města Prahy (a jeho náměstků) v době tzv. volebního mezidobí, tj. v době ode dne voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy do zvolení nových orgánů města (jedná se o obdobnou právní úpravu, která je obsažena v obecním i krajském zřízení). Po tuto dobu je primátor oprávněn vykonávat veškeré pravomoci, které jsou uvedeny v § 72 zákona o hlavním městě Praze.

Ustanovení § 72 odst. 3 písm. h) zákona o hlavním městě Praze svěřuje primátorovi oprávnění vykonávat další úkoly v samostatné působnosti, pokud mu jsou uloženy zastupitelstvem nebo pokud tak stanoví zákon. Toto ustanovení však neobsahuje opatření pro případy, kdy je primátor na základě zvláštního zákona povinen vykonávat některé úkoly v působnosti přenesené.

Podle § 4 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, v platném znění, *učiní prohlášení o uzavření manželství snoubenci před starostou, místostarostou nebo pověřeným členem zastupitelstva obce, městské části hlavního města Prahy, městských obvodů nebo městských*

částí územně členěných statutárních měst, které jsou matričním úřadem. Podle § 104a zákona o rodině působnosti stanovené krajskému úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, matričnímu úřadu, obecnímu úřadu nebo starostovi, zástupci starosty nebo pověřenému členu zastupitelstva obce podle tohoto zákona jsou výkonem přenesené působnosti. Vzhledem k této právní úpravě není primátor hlavního města Prahy (a obdobně ani starostové pražských městských částí) v době „volebního mezidobí“ oprávněn podle platného znění zákona přijímat prohlášení o uzavření manželství. Jedná se přitom o neodůvodněnou odchylku, neboť vlivem odlišné právní úpravy pravomocí starosty v obecním zřízení jsou starostové obcí oprávněni přijímat prohlášení o uzavření manželství i ve volebním mezidobí.

Právní úprava se proto za účelem sjednocení s ostatními předpisy o územních samosprávných celcích upravuje tak, že ve výčtu pravomocí primátora se uvádí obecný odkaz na úkoly stanovené zvláštními zákony.

K bodu 31 (§ 78 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 117 odst. 3 obecního zřízení (bod 51)

K bodu 30 [§ 89 odst. 2 písm. e) a f) zákona o hlavním městě Praze]

viz důvodová zpráva ke změně § 85 písm. b) a c) obecního zřízení (bod 35)

K bodu 31 [§ 89 odst. 2 písm. i) zákona o hlavním městě Praze]

viz důvodová zpráva ke změně § 85 písm. h) obecního zřízení (bod 38)

K bodu 32 (§ 94 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 102 odst. 3 obecního zřízení (bod 48 a 49)

K bodu 33 (§ 95 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 84 odst. 4 obecního zřízení (bod 34)

K bodu 34 (§ 118 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 147 odst. 1 obecního zřízení (bod 52)

K bodu 35 (§ 119 zákona o hlavním městě Praze)

viz důvodová zpráva ke změně § 147 odst. 1 obecního zřízení (bod 52) a § 94 krajského zřízení (bod 39 a 40).

K bodu 38 až 40 (příloha k zákonu o hlavním městě Praze)

Opravují se nepřesné názvy tří katastrálních území v hlavním městě Praze.

K čl. VI

Přechodná ustanovení jsou koncipována obdobně jako přechodná ustanovení uvedená v čl. II, k jednotlivým důvodům proto viz důvodová zpráva k tomuto článku.

K ČÁSTI ČTVRTÉ (Změna zákona o svobodném přístupu k informacím)

K čl. VII

K bodu 1 [§ 5 odst. 2 písm. b) InfZ]

Rada vlády pro lidská práva na svém zasedání dne 26. května 2008 přijala usnesení, jímž vládě doporučila uložit ministru vnitra, aby v rámci novely InfZ navrhl změnu, která by stanovila povinnost zveřejňovat znění vnitřních předpisů upravujících činnost povinných subjektů navenek. Doplnění § 5 odst. 2 písm. b) InfZ tento úkol plní tím, že:

1) Povinným subjektům ukládá zveřejňovat *vnitřní předpisy upravující jejich činnost (vrchnostenskou i jinou) navenek*, tzn. činnost vůči třetím osobám (typicky výkon správních agend). Tyto interní předpisy zpravidla podrobněji rozvádějí právní předpisy aplikované povinnými subjekty, případně stanoví konkrétní postupy při výkonu správních činností, a požadavek na jejich automatickou dostupnost pro všechny osoby, vůči nimž je činnost povinného subjektu realizována, lze proto považovat za zcela legitimní. Příkladem takových předpisů mohou být pravidla pro vyřizování petic a stížností, stanovená radou obce podle § 102 odst. 2 písm. n) obecního zřízení, dále např. organizační řád; spisový a skartační řád; kodex etiky; předpisy upravující styk s veřejností; předpisy upravující protikorupční postupy; předpisy upravující postup pracovníků, který má dopady na osoby vně povinného subjektu apod. V současnosti InfZ sice ukládá povinnému subjektu v § 5 odst. 1 písm. e) povinnost zveřejnit *přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, a to včetně informace, kde a kdy jsou tyto předpisy poskytnuty k nahlédnutí* a v § 5 odst. 2 písm. a) povinnost *zpřístupnit právní předpisy vydané v rámci jeho působnosti*, avšak nestanoví povinnost zveřejnit plné texty vnitřních předpisů, podle nichž se řídí při své činnosti navenek (tato povinnost nevyplývá ani z § 5 odst. 4 InfZ).

2) Povinnost zveřejnit vnitřní předpisy se bude týkat pouze norem upravujících *činnosti povinného subjektu navenek*. Povinný subjekt tudíž nebude nucen zveřejňovat ostatní, „ryze interní“ akty, tzn. že se tato povinnost nebude týkat „výlučně vnitřních pokynů a personálních předpisů“, vůči nimž lze uplatnit důvod pro omezení přístupu k informacím dle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ (na druhou stranu jejich dobrovolnému zveřejnění nebude zásadně nic bránit – viz § 5 odst. 7 InfZ). K rozlišení obou těchto kategorií je k dispozici relativně hojná soudní judikatura, která za předpisy ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) InfZ považuje právě jen ty normy, které se žádným způsobem netýkají činnosti povinného subjektu vůči nepodřízeným osobám [viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. dubna 2006, č. j. 10 Ca 196/2004-41, publikovaný pod č. 928 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2006 (k předpisu vymezujícím působnost jednotlivých složek povinného subjektu při vedení správních řízení), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2008, č. j. 5 As 28/2007-89, publikovaný pod č. 1532 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 4/2008 (informace o interních pokynech daňové správy „D“ a „DS“); z nepublikovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu rozsudek ze dne 30. dubna 2008, č. j. 4 As 20/2007-64, <http://www.nssoud.cz>]].

3) Zveřejnění vnitřních předpisů je podmíněno tím, že jejich *zpřístupnění nebrání*

některý z důvodů stanovených tímto nebo zvláštním zákonem, jak vyplývá z § 12 InfZ, který upravuje povinnost poskytovat informace s výjimkou těch, jejichž neposkytnutí brání zákon (podle § 4 odst. 1 InfZ je *poskytováním informací* jak jejich zpřístupňování na základě podané žádosti, tak zveřejňování). Vnitřní předpisy totiž sice mohou upravovat činnost povinného subjektu navenek, jejich zpřístupnění však může vylučovat např. ochrana utajovaných informací nebo ochrana obchodního tajemství (v souvislosti s tím, že do okruhu povinných subjektů náleží např. i státní podniky a za určitých podmínek i obchodní společnosti, nelze vyloučit, že interní dokumenty těchto *veřejných institucí* budou obsahovat např. specifické postupy, jež mohou mít povahu obchodního tajemství). Tyto vnitřní předpisy (případně pouze jejich části, na které se bude vztahovat ochrana) zveřejněny být nesmějí, případně nemusí.

4) Jestliže se důvod pro nezveřejnění vnitřního předpisu bude týkat jen jeho části, pak z § 12 InfZ vyplývá, že nezveřejněna nebude jen tato část, ale zbývající zveřejněny být musejí.

5) Při zveřejňování vnitřních předpisů bude zveřejněn vždy jeho konkrétní text. Jestliže povinný subjekt své vnitřní předpisy „novelizuje“, bude zveřejňovat vždy jednotlivé novelizace. Tím se zabezpečí možnost sledovat vývoj vnitřního předpisu v čase. Jestliže povinný subjekt zpracovává úplná znění svých vnitřních předpisů, bude samozřejmě moci zveřejnit rovněž i tato úplná znění. Zákon však nezakládá povinnost zpracovávat úplná znění, pokud tak ovšem povinný subjekt postupuje, může je zveřejnit, vždy však musí zveřejnit jednotlivé novelizace.

6) Vzhledem ke svým specifikům a z důvodu ochrany bezpečnosti a veřejného pořádku se z této povinnosti výslovně vylučují vnitřní předpisy ozbrojených sil, bezpečnostních sborů, zpravodajských služeb a vnitřní předpisy obecní policie, upravující zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Dále se z popsané povinnosti vylučuje zveřejňování vnitřních předpisů České národní banky. Postavení České národní banky je s ohledem na čl. 98 Ústavy, resp. další zákony specifické a totéž platí pro její vnitřní předpisy. Vnitřní předpisy České národní banky upravují podrobnosti ohledně výkonu jejích činností, jako jsou provádění měnověpolitických operací a péče o řádné fungování finančního trhu, přičemž jejich zpřístupnění by mohlo nepříjemně ovlivňovat činnost jiných subjektů působících na finančním trhu. Ze stejného důvodu pak není možné zpřístupňovat její vnitřní předpisy týkající se například nakládání s devizovými rezervami, zabezpečování peněžního oběhu, včetně organizace přepravy a zpracování peněz, nebo též provádění dohledu nad finančním trhem. I když Česká národní banka vykonává rovněž další činnosti běžné pro jiné správní orgány či veřejné instituce, nelze touto právní úpravou, resp. výjimkou z ní, vymezit jednotlivé druhy vnitřních předpisů, které by ještě mohly být zpřístupněny a které již nikoli. I s ohledem na vzájemnou provázanost jejích vnitřních předpisů není tedy možné, aby typové vymezení vnitřních předpisů České národní banky v zákoně postihlo všechny skutečnosti, které zpřístupnitelné nejsou.

K bodu 2 [nový § 5 odst. 2 písm. d) InfZ]

Strategie v bodě 1.1 předpokládá zavedení *povinnosti správních orgánů přesně evidovat a zveřejňovat počet jimi vydaných rozhodnutí, zrušených správními soudy, a z toho vyplývajících finančních nákladů*. Za účelem splnění této povinnosti se jako nejvhodnější prostředek jeví využití obecného zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, konkrétně povinnosti zpracovávat a zpřístupňovat tzv. povinně zveřejňované informace, neboť tato povinnost se týká všech povinných subjektů, tedy všech správních

orgánů (každý správní orgán, resp. subjekt, jehož je tento správní orgán součástí, bude zároveň v postavení povinného subjektu podle § 2 odst. 1 nebo 2 zákona o svobodném přístupu k informacím). Aby nedocházelo k nepřiměřenému nárůstu administrativní zátěže povinných subjektů, bude seznam zveřejňován vždy za předchozí kalendářní rok (poprvé za rok 2013) a to vždy do 1. března následujícího kalendářního roku (poprvé tedy do 1. března roku 2014).

Navržené legislativní řešení počítá s povinným zveřejňováním informací o všech správních rozhodnutích, která byla napadena žalobami u správních soudů, s výjimkou rozhodnutí o služebním poměru a o poměru vojáků z povolání (tato rozhodnutí mají obdobnou povahu jako pracovněprávní úkony a z tohoto důvodu se z povinného zveřejňování vylučují). Vztažení úpravy na všechna správní rozhodnutí přezkoumávaná správními soudy sice jde nad rámec vládního zadání, zajistí však větší vypovídací hodnotu seznamu, neboť bude podávat obraz i o celkové úspěšnosti správního orgánu při obhajování jím vydaných správních rozhodnutí. Přitom se nebude jednat o administrativní nárůst, neboť i plnění povinnosti zveřejňovat pouze zrušená správní rozhodnutí by pro povinný subjekt znamenalo povinnost vykazovat a sledovat všechna rozhodnutí, která byla u správních soudů přezkoumávána.

Výrazem „správní rozhodnutí“ je nutné rozumět jakékoli rozhodnutí vydané orgánem veřejné moci (povinným subjektem), lhotejmo, v jakém řízení – zda v řízení podle správního řádu nebo v řízení podle daňového řádu anebo v jiném typu řízení (zjednodušeně řečeno bude platit, že za „evidované rozhodnutí“ bude možné považovat jen ty úkony, které byly správním soudem zrušeny postupem podle § 65 a násl. s. ř. s.). Údaj bude vykazovat ten povinný subjekt, jehož rozhodnutí bylo soudně přezkoumáváno. To zpravidla znamená odvolací správní orgán, který je také účastníkem soudního řízení. Údaj tedy nebude vykazovat správní orgán prvního stupně, byť by bylo přezkoumáváno a soudem zrušeno i jeho rozhodnutí (srov. např. § 16 odst. 4 InfZ či § 78 odst. 3 s. ř. s.), neboť nebyl účastníkem soudního řízení a sám tedy před soudem „neobhajoval“ výsledek své vlastní správní činnosti.

Seznam se uvádí v rozsahu datum vydání a číslo jednací správního rozhodnutí, označení předmětu řízení před povinným subjektem, výsledek soudního přezkumu správního rozhodnutí a v případě jeho zrušení soudem též důvody tohoto zrušení. Ty postačí jen obecně např. pro nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatečného odůvodnění, pro nesprávný výklad či aplikaci právní normy správním orgánem apod., ale vždy tak, aby bylo zřejmé, „co“ stálo ze zrušením správního rozhodnutí (je jistě rozdíl mezi zrušením pro nepřezkoumatelnost odůvodnění nebo zrušením pro odlišné vyhodnocení právní otázky, která byla podstatou správního řízení). Tyto důvody mohou být uvedeny i tím, že povinný subjekt zveřejní příslušné soudní rozhodnutí (v anonymizované podobě), takže by je nebylo nutné „přepisovat“ z textu rozsudku soudu. V takovém případě by však bylo nutné odstranit z textu rozhodnutí všechny zákonem chráněné údaje, především osobní údaje účastníků řízení a dalších osob (jednalo by se vlastně o zveřejnění způsobem odpovídajícím § 5 odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění).

Povinný subjekt musí vždy uvést informaci o nákladech, které ve vztahu k přezkoumávání rozhodnutí soudem vynaložil. Součástí této informace vždy musí být údaj o nákladech řízení, které musel uhradit, a o nákladech na své případné právní zastoupení (a to nejen za zastoupení v soudním řízení, ale i např. za placené konzultace s advokáty apod.).

K bodu 3 (§ 12)

Ustanovení § 12 InfZ se upřesňuje s ohledem na § 4 odst. 1 InfZ tak, aby bylo zcela zřejmé, že i při zveřejňování informací se uplatní „princip selekce“ (tedy že nebudou zveřejňovány ty informace, jejichž zpřístupnění brání tento nebo zvláštní zákon). Ustanovení § 12 se i před navrženou změnou vztahovalo i na zveřejňování informací, navržená změna však má odstranit existující výkladové nesrovnalosti.

K čl. VIII

Přechodné ustanovení odkládá aplikovatelnost nově založených povinností až od roku 2013. Povinnost zveřejnit vnitřní předpisy se bude týkat předpisů přijatých nebo změněných po účinnosti této novely i předpisů přijatých před její účinností (srov. přechodné ustanovení). Povinný subjekt bude povinen vnitřní předpisy přijaté před účinností novely zveřejnit do jednoho roku od nabytí její účinnosti. Povinnost evidovat a zveřejňovat seznamy zrušených správních rozhodnutí se bude poprvé týkat rozhodnutí pravomocně zrušených v roce 2013.

K ČÁSTI PÁTÉ

(Změna zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci)

K čl. IX

Strategie v bodě 1.1 ukládá mj. úpravu právních předpisů, posilující *vymáhání osobní odpovědnosti za špatné hospodaření*, konkrétně pak *zvýšení odpovědnosti jednotlivých osob podle výsledků kontrol provedených u územních samosprávných celků*.

Z hlediska legislativní úpravy příslušných předpisů je nutné rozlišovat podle druhu činnosti, při níž měla vzniknout škoda na majetku územního samosprávného celku a podle postavení osoby, která škodu způsobila. Členové zastupitelstva obce (včetně členů rady obce, starosty i místostarosty obce) odpovídají za nehospodárné nakládání s majetkem samosprávy na základě občanskoprávních předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. února 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004), ostatní zaměstnanci pak v rovině pracovněprávní. Podle § 38 odst. 6 obecního zřízení (a obdobných ustanovení v krajském zřízení a zákoně o hlavním městě Praze) musí obec (kraj, hlavní město Praha) uplatňovat nárok na náhradu škody. V této oblasti tedy legislativní změna směrem k účinnějšímu vymáhání náhrady škody není nezbytná. Pro případy, v nichž obec sama náhradu škody neuplatní, zavádí tato novela oprávnění občana obce (kraje, hl. m. Prahy), podpořeného jedné třetiny členů zastupitelstva obce (kraje, hlavního města Prahy) nebo kvalifikovanou skupinou občanů, domáhat se jménem obce (kraje, hlavního města Prahy) náhrady škody (srov. § 38a obecního zřízení).

Jiná je situace ve vztahu k tzv. regresní úhradě za škodu, nemajetkovou újmu či regresní úhradu, kterou musel územní samosprávný celek nahradit v souvislosti s výkonem veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. Tento předpis totiž představuje speciální ustanovení vůči § 38 odst. 6 obecního zřízení (a obdobným ustanovením ostatních předpisů o územních samosprávných celcích) a v současném znění neukládá povinnost vymáhat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, ale pouze možnost.

V souladu se zadáním vládní *Strategie* se proto v příslušných ustanoveních zákona č. 82/1998 Sb. tato fakultativnost vymáhání regresní úhrady nahrazuje povinností regresní úhradu vymáhat. Zákon současně stanoví dvě výjimky z této povinnosti:

- a) Důvody hodné zvláštního zřetele. O jejich existenci bude muset rozhodnout podle obecního § 38 odst. 6 obecního zřízení vždy zastupitelstvo obce (zatímco k samotnému vymáhání regresní náhrady je povinen tajemník obecního úřadu nebo starosta obce, jenž vykonává úkoly zaměstnavatele vůči příslušnému zaměstnanci, pokud se regresní náhrada bude řídit pracovněprávními předpisy, nebo rada obce podle § 102 odst. 3 obecního zřízení, pokud by k náhradě byl povinen např. starosta či místostarosta).
- b) Případy, kdy k nesprávnému úřednímu postupu nebo ke zrušení rozhodnutí pro nezákonnost došlo jen z důvodu rozdílného výkladu určité právní otázky. Na rozdíl od „důvodů hodných zvláštního zřetele“, jejichž existenci musí stát či samospráva deklarovat, jedná se v tomto druhém případě o situaci, v níž státu či územnímu samosprávnému celku nárok na regresní úhradu vůbec nevznikl, a to *ex lege*. Tuto

skutečnost tedy nebude nutné nijak formálně deklarovat. V praxi mohou nastat dvě situace. Především se může jednat o právní normu, která dosud nebyla v aplikační (a zejména judikatorní) praxi „precedentně“ rozhodnuta. Stejně tak ale bude tento důvod splněn i tam, kde daná otázka již judikována byla, avšak správní orgán se od tohoto judikatorního výkladu z relevantních a legitimních důvodů odchýlil (jinak řečeno nebyla-li taková odchylka projevem aplikační svévole). Specificky je pak nutné přistupovat k judikatuře Ústavního soudu, neboť „nosné důvody“ rozhodnutí Ústavního soudu jsou ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky závazné. Popsaný důvod pro zánik regresního nároku bude samozřejmě splněn jen tam, kde se uplatněný právní názor zakládal na racionální, logické a adekvátní právní argumentaci, s níž se nadřízený orgán nebo soud neztotožnily. Pokud tato podmínka splněna nebyla a úředník z vlastní odborné nedbalosti či nedůvodné neznalosti aplikoval jiný právní výklad, k zániku nároku nedošlo (bylo-li oprávněně možné od daného úředníka předpokládat znalost např. relevantních soudních judikátů).

Provedení změny se navrhuje nejen ve vztahu k územním samosprávným celkům, ale i ke státu. Na rozdíl od současného stavu, kdy neuplatnění regresní úhrady nemusí být nijak zdůvodněno, bude po přijetí navržené změny platit pravidlo opačné – neuplatnit regresní úhradu bude možné jen v situaci, v níž si příslušný orgán nebo odpovědný pracovník takový postup adekvátně „obhájí“.

K ČÁSTI ŠESTÉ (Změna zákona o státním zastupitelství)

K čl. X

Strategie v rámci úkolu č. 1.1 (Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu) předpokládá zavedení aktivní žalobní legitimace např. formou státního zastupitelství ve veřejném zájmu k napadení nezákonných úkonů s veřejným majetkem.

Splnění tohoto úkolu je realizováno navrženou změnou § 42 zákona o státním zastupitelství. Stávající znění tohoto ustanovení umožňuje státnímu zastupitelství podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví a pouze v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků. Nově je toto oprávnění státního zastupitelství rozšířeno (doplněním odst. 2) na soukromoprávní smlouvy uzavřené územním samosprávným celkem, jimiž bylo nakládáno s nemovitým majetkem, nebo jejíž celkové plnění je vyšší než 50 000 Kč (jedná se tedy o tzv. *povinně zveřejňované smlouvy* podle § 40 obecního zřízení). Důvody podání návrhu ve veřejném zájmu nejsou omezeny, resp. koncentrují se na jakýkoli důvod nezákonnosti příslušné smlouvy (na rozdíl od žaloby podané občanem obce podle § 40a obecního zřízení, která je limitována důvody neplatnosti plynoucími z porušení povinností stanovených obecním zřízením). Z možnosti podat návrh soudu jsou vyloučeny smlouvy uzavírané podle pracovněprávních předpisů, smlouvy o pronájmu bytů a budov fyzickým osobám, které nejsou podnikateli nebo mimo jejich podnikatelskou činnost, smlouvy o pronájmu hrobových míst a samozřejmě též veřejnoprávní smlouvy, jejichž vyloučení ze soudního přezkumu vyplývá již z § 7 o. s. ř. (srov. výluky z povinného zveřejňování smluv, uvedené např. v § 40 odst. 3 obecního zřízení).

Podání žaloby na neplatnost smlouvy může vyplynout z vlastních zjištění (iniciativy) státního zástupce. Může však vyplynout i z podnětu třetí osoby. Zákon o státním zastupitelství podávání a vyřizování podnětů upravuje v § 16a, v němž mj. státnímu zastupitelství ukládá podnět posoudit a vyrozumět podatele o způsobu jeho vyřízení (srov. § 16a odst. 6 zákona o státním zastupitelství).

Na rozdíl od obdobného práva členů zastupitelstva nebo skupiny občanů (srov. např. § 40a obecního zřízení) není oprávnění státního zástupce omezeno pouze na smlouvy uzavřené po účinnosti tohoto zákona.

Nelze předem odhadnout, jaké množství návrhů bude státní zastupitelství takto podávat, resp. jaké množství podnětů k podání těchto návrhů obdrží. Lze očekávat, že zpočátku bude takových podnětů více do doby, než se situace ustálí a než vznikne na státním zastupitelství ustálená praxe posuzování a vyřizování těchto podnětů. Kvantitativně lze počet takových návrhů v podstatě pouze odhadovat využitím poznatků z dozorové a kontrolní činnosti Ministerstva vnitra, na které se občané s obdobnými podněty obracejí (ministerstvo je však nemá oprávnění řešit věcně a podávat návrhy soudům na určení neplatnosti smluv). V roce 2009 obdržel příslušný odbor Ministerstva vnitra 156 podání směřujících do oblasti nakládání s majetkem samosprávy, v roce 2010 214 podání (srov. Sborník o činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy za rok 2010, dostupný na <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d> nebo <http://www.mvcr.cz/odk>, podstránka „Činnost odboru“). V České republice je celkem 86

okresních státních zastupitelství (nebo jim na roveň postavených), což by při ročním nápadu cca 250 podnětů znamenalo zatížení jednoho okresního státního zastupitelství **3 případy za rok**. To je nepochybně počet, který nevyžaduje žádné další personální či finanční posílení soustavy státních zastupitelství.

Zavedením tohoto oprávnění však dle názoru předkladatele v každém případě převáží klady nad zápory, zde nad možným zvýšením věcí vyřizovaných státními zastupitelstvími. Z tohoto důvodu je oprávnění státního zástupce omezeno jen na zásadní majetkoprávní úkony realizované obcemi a kraji.

K ČÁSTI SEDMÉ
(Změna zákona o soudních poplatcích)

K čl. XII

Položka 4a přílohy – sazebníku poplatků podle zákona o soudních poplatcích

V souvislosti se zavedením žaloby člena zastupitelstva nebo občana obce nebo kraje (srov. § 40a obecního zřízení) se v sazebníku soudních poplatků doplňuje specifická položka pro soudní poplatek za podání této žaloby. Jeho výše byla stanovena na 12 500 Kč a činí polovinu výše průměrné mzdy v České republice k 31. prosinci 2010 (Průměrná mzda činila dle údajů Českého statistického úřadu 25 803 Kč - <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/cpmz030911.doc>). Zvláštní sazba soudního poplatku by měla „motivovat“ žalobce, aby návrhy nebyly podávány v bagatelních záležitostech a aby oprávnění nebylo zneužíváno k podávání „kverulačních žalob“. Bude-li žaloba úspěšná, uhradí zastupiteli nebo občanovi tento náklad obec v rámci náhrady nákladů soudního řízení, pokud úspěšný nebude, jdou náklady k jeho tíži.

K ČÁSTI OSMÉ
(Změna zákona o nemocenském pojištění)

K čl. XIII

Navrhovaným postupem se umožňuje, aby kromě již taxativně vymezeného okruhu osob vykonávajících funkce v územních samosprávných celcích (např. starosta, primátor, hejtman) byli též členové rad územních samosprávných celků a jejich částí účastni nemocenského a důchodového pojištění.

K ČÁSTI DEVÁTÉ (Účinnost)

K čl. XIV

Navrhuje se nabytí účinnosti ke dni 1. ledna 2013 tak, aby se územní samosprávné celky mohly v dostatečném předstihu seznámit s novými povinnostmi a technicky se na ně připravit.