

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Národohospodářská fakulta**

Hlavní specializace: Veřejná správa



**AKTUÁLNÍ PROTIKORUPČNÍ KROKY  
VLÁDY MAJÍCÍ DOPAD NA ÚZEMNĚ  
SAMOSPRÁVNÉ CELKY**

*diplomová práce*

Autor: Bc. Robert Vondrovic

Vedoucí práce: doc. Ing. Petr Toth, Ph.D.

Rok: 2013

Prohlašuji na svou čest, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a s použitím uvedené literatury.

Bc. Robert Vondrovic  
V Praze, dne 16. 12. 2013

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. Ing. Petru Tothovi, Ph.D.,  
vedoucímu mé diplomové práce, za odbornou konzultaci a trpělivost při  
zpracovávání práce. Také bych rád poděkoval vládnímu Odboru pro  
koordinaci boje s korupcí za konzultaci a poskytnutí odborných materiálů.

Bc. Robert Vondrovic  
V Praze, dne 16. 12. 2013



## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Zpracovatel : **Bc. Robert Vondrovic**  
Studijní program: **Ekonomie a hospodářská správa**  
Obor: **Veřejná správa**  
Název tématu: **Aktuální protikorupční kroky vlády mající dopad na územně samosprávné celky**

Zásady pro vypracování:

1. Cílem této práce je nejprve definovat aktuální protikorupční vlády, týkající se konkrétně jen oblasti územně samosprávných celků. Po definici těchto kroků se práce zaměří na význam těchto protikorupčních kroků a zhodnotí jejich dopady na územní veřejnou správu. Po této deskriptivní části bude následovat vymezení nejvýznamnějších kroků s pravděpodobně největším dopadem na územně samosprávné celky a jejich následná makrokomparace s vybranými evropskými státy. Je totiž velmi důležitým krokem nejen dokázat problémy vymezit a navrhnout řešení, ale také nalézt již podobně fungující instituty v okolních státech a prozkoumat jejich dopad na fungování veřejné správy v daném státě a jejich celkovou efektivitu. Poté je teprve možné definovat ty kroky, které s největší pravděpodobností budou mít kladný dopad na fungování veřejné správy v ČR a které naopak budou mít pravděpodobně dopad spíše negativní. Tomu bude přizpůsobena i metodologie práce. Velmi zásadní bude úzká spolupráce se samotným Úřadem vlády, jakožto zpracovatelem aktuálně předkládané novely o územně samosprávných celcích a dále bude práce čerpat z dostupné literatury a zahraničních internetových zdrojů. V souhrnu tedy chci ukázat, jak se s touto problematikou společnost v České republice vypořádává a ukázat alternativy řešení. Závěr této práce bude konstatování, zda-li se řešení v ČR jeví lepší či horší než v zahraničí a jaká úroveň pozornosti je tomu věnována.

Rozsah práce: 70-80

Seznam odborné literatury:

1. DANČÁK, B. – HLOUŠEK, V. – ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Korupce : projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4062-9.
2. ALESINA, A. – CAMPANTE, F. – TABELLINI, G.: *Why is fiscal policy often procyclical?*, Harvard University, June 2007
3. DAVID, V. – NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C.H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-562-9.

Datum zadání diplomové práce: leden 2013

Termín odevzdání diplomové práce: leden 2014

**Bc. Robert Vondrovic**  
Řešitel

**doc. Ing. Petr Toth, Ph.D.**  
Vedoucí práce

**JUDr. Jan Vondráček**  
Vedoucí ústavu

**doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.**  
Děkan NF VŠE

## **Abstrakt**

Tato práce se zabývá analýzou protikorupčních kroků vlády ČR mající dopad na územní samosprávné celky. Zabývá se otázkou korupce a vysvětluje na základě protikorupčních ukazatelů závažnost této problematiky. Dále porovnává Strategii vlády boje proti korupci s navrhovanou úpravou zákonů o územních samosprávných celcích a dochází k závěru, že je tato úprava nedostatečná. Závěrečná komparace právních úprav sousedních států jen potvrzuje potřebu novelizace a doporučuje spolupráci ČR a Slovenska.

## **Abstract**

This paper analyzes the anti-corruption steps of the Czech government affecting local government units. It deals with the issue of corruption and explains, on the basis of anti-corruption indicators, the importance of this issue. Furthermore it compares the Government Anti-corruption Strategy with the proposed amendments to the laws on local self-government units and concludes that this adjustment is insufficient. The final comparison of legislations of the neighboring countries confirms the need for amendments and recommends cooperation of the Czech Republic and Slovakia.

**Klíčová slova:** Korupce, územní samospráva, vláda, veřejná politika, veřejná správa, legislativní proces

**Keywords:** Corruption, local government, government, public policy, public administration, legislative process

**JEL klasifikace:** D73, R59, Z18

# Obsah

---

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| Úvod.....                                   | 7  |
| 1. Metodologie práce .....                  | 9  |
| 2. Korupce.....                             | 11 |
| 2.1. Pojmy spojované s korupcí .....        | 12 |
| 2.2. Ekonomické dopady korupce.....         | 15 |
| 2.3. Index vnímání korupce (CPI) .....      | 18 |
| 2.4. Shrnutí kapitoly.....                  | 23 |
| 3. Strategie .....                          | 24 |
| 3.1. Aplikace Strategie na ÚSC .....        | 28 |
| 3.2. Zhodnocení Strategie .....             | 32 |
| 3.3. Shrnutí kapitoly.....                  | 38 |
| 4. Protikorupční novela zákona o ÚSC.....   | 40 |
| 4.1. Technické a ostatní změny.....         | 40 |
| 4.2. Související změny zákonů .....         | 43 |
| 4.3. Klíčové protikorupční změny .....      | 46 |
| 4.4. Hodnocení aplikace novely na ÚSC ..... | 53 |
| 4.5. Shrnutí kapitoly.....                  | 55 |
| 5. Makrokomparace s vybranými státy .....   | 57 |
| 5.1. Slovensko.....                         | 57 |
| 5.2. Německo .....                          | 59 |
| 5.3. Rakousko .....                         | 61 |
| 5.4. Polsko.....                            | 62 |
| 5.5. Shrnutí kapitoly.....                  | 64 |
| Závěr .....                                 | 66 |
| Soupis použitých zdrojů.....                | 69 |

|                                                                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Právní předpisy .....                                                                                                                          | 69 |
| Návrhy právních předpisů.....                                                                                                                  | 70 |
| Monografie.....                                                                                                                                | 70 |
| Odborné studie .....                                                                                                                           | 70 |
| Web.....                                                                                                                                       | 71 |
| Přílohy.....                                                                                                                                   | 74 |
| PŘÍLOHA A: Index vnímání korupce (CPI) za rok 2013 .....                                                                                       | 75 |
| PŘÍLOHA B: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích<br>(obecní zřízení) .....                                              | 76 |
| PŘÍLOHA C: Návrh změny zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství .....                                                                  | 96 |
| PŘÍLOHA D: Návrh změny zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při<br>výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ..... | 97 |

# Úvod

Téma aktuálních protikorupčních kroků vlády ČR mající dopad na územně samosprávné celky jsem si vybral zejména z důvodu akutní potřeby řešit tuto problematiku. Už jen podle mezinárodní organizace Transparency International, působící také v České republice (dále jen „TIC“), se v roce 2013 Česká republika mezi 177 hodnocenými zeměmi dělila o 57. místo s Bahrajnem, Chorvatskem a Namibií. Mezi 31 západoevropskými zeměmi (členské státy EU + Norsko, Švýcarsko, Island) je Česká republika na 25. místě. Česko se řadí spolu se Slovenskem k zemím s nejhoršími výsledky, hůře dopadla už v podstatě jen Itálie a balkánské státy.<sup>1</sup> Sama TIC hodnotí aktuální situaci v České republice následovně: „*Hodnocení České republiky je odrazem neschopnosti dotahovat klíčová protikorupční opatření a zavést systémové změny, které by zemi konečně zařadily mezi vyspělé evropské státy.*“<sup>2</sup>

Toto téma jsem si vybral také z osobního zájmu, vzhledem k mé praxi člena zastupitelstva, díky které vnímám určité nedostatky a hrozby vyplývající ze současné právní úpravy, resp. praxe představitelů územních samosprávných celků. Již od počátku 90. let 20. století u nás běží reforma veřejné správy, která se stále tvaruje do své rádoby konečné podoby a začíná vnímat i protikorupční kroky. Právě územní samosprávné celky jsou totiž těmi základními kameny, institucemi postavenými nejbližší k občanům, na které není radno zapomínat. Právě jich se proto logicky musí týkat boj s korupcí nejvíce, proto bych se rád zaměřil právě na ně.

Počátek protikorupčních kroků bychom hledali obtížně, lze však nalézt počátek těchto kroků vedoucí k poslední schválené vládní novele. Protikorupční kroky vlády ve vztahu k územním samosprávným celkům (dále též jako „ÚSC“) jsou totiž komplexně zahrnuty v dokumentu Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (dále jen „Strategie“), která byla vládě předkládána na základě usnesení vlády ze dne 19. dubna 2010 č. 283.

Hlavní motto Strategie zní, že rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží v oblasti veřejné správy, ale i v moci zákonodárné a moci soudní. Obecně jsou korupci

---

<sup>1</sup> Viz příloha A

<sup>2</sup> [http://www.transparency.cz/doc/TI\\_Ceska\\_Republika\\_Vyrocní\\_zprava\\_2012.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TI_Ceska_Republika_Vyrocní_zprava_2012.pdf), navštíveno dne 13. 12. 2013

nejvíce zasaženy oblasti, ve kterých je rozhodováno o veřejných financích, a tam, kde jsou poskytovány služby občanům.<sup>3</sup> Strategie popisuje možná opatření ve veřejné správě, a to jak na úrovni ústředních správních úřadů, tak na úrovni územních samospráv. V oblasti územních samospráv jde zejména obecně o kroky směřující k větší transparentnosti, zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a k úpravě kompetencí orgánů obce. Aktuální Strategie na rok 2013 a 2014, která byla schválena vládou v polovině ledna 2013, se již problematice ÚSC nevěnuje a pouze odkazuje na Strategii předchozí. Také zdůrazňuje, že je nutné výrazně podpořit aktivity občanského sektoru zaměřené na monitorování korupčních kauz a dalších případů možného zneužívání veřejných prostředků a majetku územními samosprávami.<sup>4</sup>

Cílem této práce je zhodnocení navrhované novely zákona o ÚSC na základě její podrobné analýzy a komparace vybraných problémů se způsoby řešení v zahraničí. Sekundárním cílem je na základě této analýzy zhodnotit dopady této novely na ÚSC.

---

<sup>3</sup> [http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011\\_2012/na-leta-2011-a-2012-104845/](http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/na-leta-2011-a-2012-104845/), navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>4</sup> [http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze\\_1.pdf](http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze_1.pdf), navštíveno dne 13. 12. 2013

# 1. Metodologie práce

Jak je již naznačeno v začátku úvodu, tato diplomová práce má spíše komparativní charakter. Proto je i takto uzpůsobena metodologie práce. Velmi zásadní je úzká spolupráce se samotným Úřadem vlády ČR a zejména jeho Odborem (dříve Sekcí) pro koordinaci boje s korupcí, který byl zpracovatelem Strategie. Dále bude velmi zásadním zdrojem čerpání z vypracované a vládou Petra Nečase schválené novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, z dílny Ministerstva vnitra. Je nutné čerpat z více názorových stran, proto využiji také oficiálních vyjádření samospráv a vybraných neziskových organizací k výše uvedené novele. Jako neméně významný zdroj využiji též českou a zahraniční literaturu a zahraniční internetové zdroje zabývající se danou problematikou. Všechny tyto zdroje využiji k popsání aktuální situace, vymezení nejdůležitějších protikorupčních kroků s pravděpodobně největším dopadem na problematiku korupce na úrovni územních samosprávných celků, komparaci názorových proudů a následné makrokomparaci těchto vybraných kroků s vybranými evropskými státy. V souhrnu tedy začnu deskriptivní metodou aktuálních problémů, abych došel k následné metodě komparativní jednotlivých pohledů a řešení na danou problematiku.

Cílem této práce je jednak popsat instituty, které zahrnuje poslední vládní návrh novely zákonů o ÚSC, popsat jejich význam a dopady na územní veřejnou správu, a jednak analyzovat problémové aspekty těchto protikorupčních kroků. Po této části bude následovat vymezení nejvýznamnějších kroků s pravděpodobně největším dopadem na územní samosprávné celky a jejich následná komparace s jinými názorovými proudy na tuto problematiku a také s řešením ve vybraných státech Evropy. Poté bude možné definovat ty kroky, které s největší pravděpodobností budou mít kladný dopad na fungování veřejné správy v ČR a které naopak budou mít dopad spíše negativní.

V souhrnu tedy chci ukázat, jak se s touto problematikou společnost v České republice v aktuální době vypořádává, a ukázat alternativy řešení. Závěr této práce bude konstatování, zdali se vývoj řešení v ČR do budoucna jeví lepším či horším, než tomu bylo doposud, jaká úroveň pozornosti je tomuto tématu věnována a jak se toto řešení jeví ve srovnání se zahraničím.

Co se pramenů a zdrojů týče, základním kamenem, na kterém stavím tuto práci, je poslední znění předložené protikorupční novely zákona o obcích, která byla předložena Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále jen „PS“) dne 23. 1. 2013 jako tisk 904.<sup>5</sup> Novela je výsledkem dlouhé diskuse mezi odborníky a institucemi veřejné správy. Je vhodné zmínit, že novela skončila de facto ve stavu vládního předložení a neposunula se v legislativním procesu dále, a to z důvodu rozpuštění Sněmovny na konci srpna roku 2013. Nyní je novela v ohrožení, neboť pokud ji znovu nepředloží některý z nově zvolených poslanců, či skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku,<sup>6</sup> mohl by celý návrh skončit takzvaně pod stolem. Dle mého názoru by to byla obrovská škoda, a to z toho důvodu, že je celý zákon v merituu věci absolutně apolitický, tedy by neměl být problematickým pro současnou vládnoucí koalici (ANO, ČSSD, KDU-ČSL).

Ze zahraničních zdrojů jsem využil zejména odborných studií a tiskových zpráv, většinou dálkově přístupných přes internetovou síť. U odborných studiích shrnu velmi krátce jejich obsah.

Studie pocházející z Harvardské univerzity Alesina a kolektiv (2007), zkoumá vliv korupce na ekonomiky států pomocí ekonomické teorie. Konkrétně si pokládá otázku, z jakého důvodu jsou některé fiskální politiky procyklické a jaký má na tento jev vliv korupce samotná.

Druhá studie Rose-Ackerman a Truex (2012) pojednává o tom, proč není možné vytvořit univerzální protikorupční politiku, která by mohla být aplikovatelná ve většině států. Dále pak rozebírá samotné téma korupce, proč vůbec korupce existuje a přináší možná řešení, jak proti ní bojovat.

Dalšími zdroji jsou monografie, které se převážně sice konkrétně územních samospráv netýkají, ale vzhledem k obecnému a širokému tématu korupce se na ně dají bez větších problémů vztáhnout.

Jako internetové zdroje využiji informací z portálů neziskových organizací (již zmíněné organizace Transparency International ČR, internetové stránky občanského sdružení Oživení a dalších) a internetových médií.

---

<sup>5</sup> <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=904>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>6</sup> Ústava ČR, čl. 41

## 2. Korupce

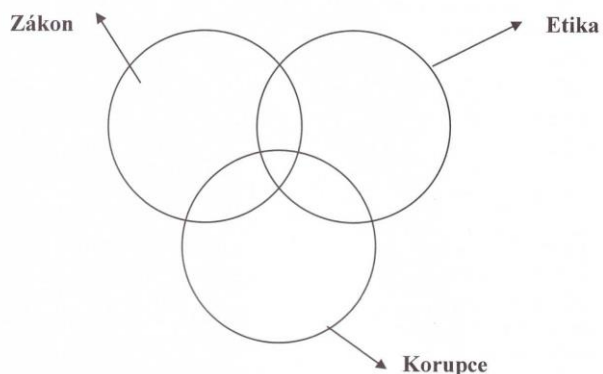
Pro začátek je dobré podívat se na samotný pojem korupce, který se v této práci bude nejčastěji objevovat. Co je vlastně korupce, dá se změřit a můžeme ji nějakým způsobem řešit?

*„Korupce (lat. corrumpere – zmařit, zkazit, uplácet, podplácet) je pojem, který není zcela jednotně definován. Korupce znamená slíbení, nabídku nebo poskytnutí úplatku s cílem ovlivnit něčí jednání nebo rozhodnutí, anebo žádost o úplatek či jeho přijetí. Úplatek nemusí mít vždy pouze finanční podobu, může se jednat např. o poskytnutí informací, hmotných darů a jiných výhod, služeb, případně zvýhodňování známých a příbuzných apod.“<sup>7</sup>*

*„Korupce je obecně definována jako zneužívání veřejné pravomoci k osobnímu prospěchu. Jedná se o zastřešující definici, která zahrnuje chování, jako je například zpronevěra finančních prostředků zástupcem státu nebo chování policisty při vymáhání úplatků na ulici.“<sup>8</sup>*

V souhrnu je tedy korupce jednáním, kdy fyzická či právnická osoba, která má určité postavení, obstará za výhodu jiné fyzické či právnické osobě jinou výhodu a přitom porušuje tržní, zákonná či etická pravidla. Korupce se tak výrazně prolíná s problematikou etiky a zákona, jak je názorně předvedeno na následujícím obrázku.

**Obrázek č. 1 – Souvislosti korupce**



Zdroj: R. Roudný et al., Boj proti korupci ve veřejné správě, s. 10

<sup>7</sup> <http://icv.vlada.cz/cz/protikorupcni-opatreni/nejcastejsi-dotazy/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>8</sup> S. Rose-Ackerman, R. Truex, Corruption and Policy Reform, s. 3.

Jako problematiku zákonnou vidí korupci zcela jasně David a Nett (2007), kteří se domnívají, že je až přílišná snaha posuzovat korupci z různých aspektů, zejména sociologických a ekonomických, čímž se zastiňuje pravá podstata tohoto fenoménu. Hovoří o tom, že je třeba vnímat korupci právě hlavně z pohledu právního. V souvislosti s korupcí se hodně mluví kromě problematiky zákonné také o prevenci a represí. Podle autorů je potřeba preventivní možnosti a represivní nástroje k potlačování korupce vůbec najít. Podle nich tomu mohou dopomoci univerzální mezinárodní smlouvy pro potírání korupce a také smlouvy partikulární. Je přitom potřeba klást důraz na činnost orgánů, především v evropské sféře, jež mají přispět k omezování korupce.

K represí najdeme protiklad u Podhrázkého (2006), který se snaží dokázat, že nemusí být potírání korupce spojeno výhradně s kroky represivními. Domnívá se, že mnohem účinnější nástroje jsou nástroje preventivní, které na první pohled nemusí s potíráním korupce souviset.

## 2.1. Pojmy spojované s korupcí

Je dobré zmínit také základní pojmy, které jsou s korupcí spojovány. Jsou jimi nepotismus, klientelismus, střet zájmů a třeba také zajímavý pojem nepřímé korupce.

Pod nepotismem rozumíme obecně dosazování příbuzných, či svých přátel do určitých pozic, přitom bychom měli na dané místo preferovat někoho nezávislého a zároveň kvalifikovanějšího. Je to tedy určitá forma protekce, se kterou se můžeme setkávat, hlavně díky médiím, téměř dnes a denně.<sup>9</sup> O nepotismu by se jistě dala sepsat velmi obsáhlá studie, protože k němu pravděpodobně dochází tak často možná právě z toho důvodu, že si mnozí ani neuvědomují, že se dopouštějí snad nějaké korupce. David a Nett nepovažují za problém situaci, kdy někdo myslí při rozdělování funkcí na své příbuzné, ale považují za hlavní problém požadavek určité protislužby za takovýto čin, přičemž tuto protislužbu lze zároveň vyjádřit v penězích, potom lze až hovořit o korupci.<sup>10</sup> Pokud nedosáhneme dostatečné zákonné úpravy tohoto jevu, nikdy se ho alespoň z větší části nezbavíme. Dobrým krokem může být v aktuální době zákon o státní službě, díky kterému by mělo dojít k odpolitizování státní správy a který má být

---

<sup>9</sup> Viz např. Aktuálně.cz, Fischer: Poměry za Kalouska? Průšvihy, šikana, protekce dostupné na: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=792362>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>10</sup> V. David, A. Nett, Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém, s. 84.

schválen buď vládou v demisi, nebo vládou nastupující, která je mu údajně také pozitivně nakloněna.<sup>11</sup> Lze dojít k závěru, že by rozhodně schválen být měl, a to v co nejkratší době, neboť lze považovat za velmi tristní, že jsme jediným státem v Evropské unii, kde zákon o státní službě dosud nevstoupil v účinnost.<sup>12</sup> Snad jedinou poněkud negativní stránku, co se samotné korupce týče, lze vidět v tom, že právě ta vládnoucí strana nebo skupina jedinců, která bude při nabytí účinnosti zákona u moci, zakonzervuje díky tomu své spolupracovníky u moci. Nebo to budou čestně dosazení lidé s potřebnou praxí a zkušenostmi, vybraní v nezávislém a objektivním výběrovém řízení?

*„Zákon o státní službě představuje velmi účinné opatření z hlediska potírání korupce. Zákon definuje jasná pravidla pro odměňování úředníků, způsob jejich jmenování/odvolávání a vymezuje jasné kompetence politiků a státního aparátu. Politik tak rozhoduje o pouhé agendě a úřad jeho rozhodnutí vykoná. V praxi se toto projevuje tak, že politik rozhodne o výstavbě dálnice, ale úřednictvo provede výběrové řízení, přidělí finance a stavbu dozoruje – a to bez jakékoliv intervence politické reprezentace.“<sup>13</sup>*

Klientelismus se velmi podobá nepotismu. V kontextu se o klientelismu hovoří především v institucionální rovině, jako o propojení klientelistických sítí v určité oblasti. Dalo by se o něm tedy hovořit jako o nepotismu, ale ve větším měřítku.

*„Klientelismus představuje permanentně se rozšiřující systém více či méně skrytých vazeb a kontaktů především mezi světem politiky a byznysu. Jde mu o maximalizaci zisku ve formě co největší koncentrace moci a bohatství. Přitom klientelistické strany sehrávají úlohu převodových pák, které jsou strategicky umístěné v mocenském prostoru tak, že svým vlivem garantují úspěšnou realizaci celé škály transakcí, služeb a protislužeb.“<sup>14</sup>*

Střet zájmů se svým způsobem vymyká od předchozích pojmů tím, že je tento institut upraven zejména zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který upravuje jednak povinnost veřejných funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu

<sup>11</sup> J. Kopecký, Sobotka s Babišem urychlí zákon o státní službě. Vyřeší tím i lustrace dostupné na: [http://zpravy.idnes.cz/jednani-o-vlade-mezí-cssd-a-hnutím-ano-dsw-/domaci.aspx?c=A131128\\_213238\\_domaci\\_kop](http://zpravy.idnes.cz/jednani-o-vlade-mezí-cssd-a-hnutím-ano-dsw-/domaci.aspx?c=A131128_213238_domaci_kop), navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>12</sup> ČT24, <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/exkluzivne-na-ct24/244630-odpolitizuje-cesko-statni-spravu/?mobileRedirect=off>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>13</sup> <http://www.inventurademokracie.cz/sluzebni-zakon/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>14</sup> <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/korupce-jednani-uredniku/rada/klientelisticky-nebo-pravni-stat-korupce-klientelism>, navštíveno dne 13. 12. 2013

mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit, neslučitelnost některých z funkcí s jinými, dále umožnění kontroly činnosti funkcionářů a na závěr neopomíná také úpravu sankcí za porušení povinností, které tento zákon stanovuje.<sup>15</sup> Pokud se pohybujeme v oblasti ÚSC, tak i v zákonech o ÚSC je explicitně tento institut upraven.<sup>16</sup> Neslučitelnost funkcí je pak zvlášť upravena v zákonech o volbách do zastupitelstev ÚSC.<sup>17</sup> Vzhledem k tomu, že i na uvolněné zastupitele a na zastupitele vykonávající funkci stejně jako uvolnění zastupitelé, jakožto na veřejné funkcionáře, se vztahuje výše zmíněný zákon o střetu zájmů, lze tuto úpravu v zákonech o ÚSC vnímat téměř jako nadbytečnou. Lze také dospět k závěru, že by úprava institutu střetu zájmů měla být sjednocena právě pod zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, aby nedocházelo k nepřehlednosti v legislativě. A to byt' už jen z toho důvodu, že volení zastupitelé nemusejí mít vždy právní vzdělání a nepřehledné zákonné normy jim rozhodně ve výkonu samosprávy nepřidají. Nicméně i přes všechny zákonné úpravy je střet zájmů, jak lze předpokládat, stále významným prvkem korupce. Pokud totiž veřejný činitel neoznámí takové skutečnosti, ve kterých se dostává do střetu zájmů a nikdo jiný na tyto skutečnosti neupozorní, je vlastně z obliga. A že takových příležitostí ke střetu zájmů při správě ÚSC je mnoho, především vzhledem k množství schvalovaných majetkoprávních záležitostí, není třeba explicitně zdůrazňovat. Koudelka (2006) navíc vyjadřuje obavu z toho, že může většina v zastupitelstvu, díky této zákonné úpravě, zbavovat členy podílu na rozhodování o správě obce, města či kraje, a to na základě tvrzené podjatosti. Nelze se však domnívat, že by toto mohl být závažný problém a také, že k němu v praxi vůbec dochází. Navíc by se jednalo o ryze protiústavní akt bránit volenému zastupiteli v hlasování a neumožnit mu podílet se tak na správě věcí veřejných.<sup>18</sup>

Nakonec by měl být objasněn pojem nepřímé korupce. Je zajímavý hlavně tím, že se jedná o jakousi „vyšší“ formu korupce. Pokud se řekne slovo korupce, představíme si většinou nějakou směnu, peníze za konkrétní zakázku a podobně. V tomto případě si ale vlastně pachatel korupce předplácí poslušnost, či přesněji řečeno příslib uplatnit svůj vliv v zájmu toho, kdo si vliv předplácí.<sup>19</sup> Nepřímé korupci se také říká nepřímé

---

<sup>15</sup> § 1 z. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

<sup>16</sup> § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. § 34 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. § 51 odst. 5 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

<sup>17</sup> § 5 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích. § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů

<sup>18</sup> Čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod

<sup>19</sup> J. Volejníková, Korupce v ekonomické teorii a praxi, s. 21.

úplatkářství, které je upraveno v § 333 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a je tedy trestným činem. Prokazatelnost nepřímého úplatkářství je však velmi problematická.<sup>20</sup> Případů z poslední doby máme přitom nespočet. Kupříkladu kuriózní případ úplatků od lídra strany za poslušnost svým stranickým kolegům, a to přímo v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.<sup>21</sup> I když zde padlo obvinění za trestný čin přijetí úplatku, jednalo se pravděpodobně, dle dostupných informací zcela jistě zároveň o nepřímou korupci, byť nakonec byli oba obvinění zproštěni. Dalším příkladem budiž případ ex-poslance, který si naopak o úplatek řekl.<sup>22</sup> Nepřímou korupci lze považovat za velmi závažný projev korupce, která bude mít pravděpodobně stoupající tendenci na rozdíl od korupce přímé, kde jsou pachatelé korupce ohrožení větší prokazatelností jejich činů. Bylo by proto více než vhodné se na ni do budoucna zaměřit a hledat vhodné nástroje boje proti ní.

## 2.2. Ekonomické dopady korupce

*„Korupce může mít ochromující vliv na rozvoj a dobrých životních podmínek. Obecně platí, že země s vyšší úrovní korupce mají nižší hladinu lidského rozvoje. Vysoce zkorumpované země mají tendenci k nedostatečným investicím do lidského kapitálu tím, že utrací méně na vzdělávání. Dochází k nadměrným investicím do veřejné infrastruktury ve vztahu k soukromým investicím a degradaci kvality životního prostředí. Nicméně, některým zemím se podařilo dosáhnout vysoké úrovně lidského rozvoje navzdory vysokým úrovním korupce.“<sup>23</sup>*

*„Mezi negativní dopady korupce patří oslabování důvěry v právní stát, případně vytváření paralelních, nevolených a nedemokratických mocenských struktur. Neefektivní rozdělování veřejných prostředků, deformace hospodářské soutěže a nadbytečné náklady pro podnikání zpomalují hospodářský růst. Ze společenského hlediska korupce prohlubuje společenské nerovnosti a narušuje zásadu rovných příležitostí. Často se stává nástrojem organizovaného zločinu. Výskyt korupce může ohrozit životaschopnost*

<sup>20</sup> ČTK, Soudům se podle analýzy nedaří prokazovat nepřímé úplatkářství dostupné na: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/soudum-se-podle-analyzy-nedari-prokazovat-neprime-uplatkarstvi/909780>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>21</sup> Ihned.cz, Policie obvinila poslance Bártu z korupce a Škárku z přijetí úplatku dostupné na: <http://zpravy.ihned.cz/c1-52771150-police-obvinila-poslanca-bartu-z-korupce-a-skarku-z-prijeti-uplatku>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>22</sup> iDnes.cz, Za nepřímé úplatkářství dostal exposlanec Doležal peněžitý trest dostupné na: [http://zpravy.idnes.cz/za-neprime-uplatkarstvi-dostal-exposlanec-dolezal-penezity-trest-1dq-/krimi.aspx?c=A100308\\_140230\\_krimi\\_js](http://zpravy.idnes.cz/za-neprime-uplatkarstvi-dostal-exposlanec-dolezal-penezity-trest-1dq-/krimi.aspx?c=A100308_140230_krimi_js), navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>23</sup> S. Rose-Ackerman, R. Truex, Corruption and policy reform, s. 3.

*demokratických institucí a tržních ekonomik a zároveň bezpečnost státu, a to jak z hlediska vnitřní, tak i vnější bezpečnosti.*“<sup>24</sup>

Alesina a kolektiv (2007) staví příčinnou souvislost mezi korupcí a pro-cykličnost fiskální politiky. Jejich studii, která vyšla ve své první verzi již v roce 2005, se bude tato práce věnovat po zbytek této podkapitoly.

Pro-cykličnost fiskální politiky v kostce znamená, že v době konjunktury vlády své náklady zvyšují a v době recese hledají v rozpočtech úspory, zvedají daně, provádějí škrty ve vládních výdajích a podobně. Přičemž by právě k tomuto jevu docházet nemělo. Pokud je fiskální politika pro-cyklická a vlády zvyšují výdaje v době konjunktury, když přijde náhle recese, nemají potom vytvořené dostatečné přebytky z předchozí konjunktury, aby se mohli s recesí snadněji vyrovnat. Dochází tedy k výraznému hospodářskému propadu a na danou zemi to má dlouhodobě velmi negativní dopad.

Studie je podložena zejména matematickými výpočty a empirickými daty, pro účely této práce postup výpočtů jednotlivých ukazů vynecháme a výsledky se budou interpretovat pouze verbálně. Základem celého pozorování studie je, že se ve většině vyspělých zemí trvale vyskytuje úkaz pro-cyklické fiskální politiky. Země se pak v době recese potýkají s nemalými problémy, dostávají se do hlubokých deficitů, ze kterých se nedostanou většinou ani díky emitování dluhopisů, protože takovým ekonomikám není ochotno mnoho subjektů finance poskytovat, pokud tedy nechce jít do velkého rizika. Co je ovšem zajímavé a studie to jasně prokazuje, je fakt, že pro-cykličnost fiskální politiky se objevuje také u zemí s vysokou mírou korupce.

Pozorujeme zde de facto dva subjekty, které na fiskální politiku působí. Kromě vlády, která se snaží maximalizovat svou politickou rentu (ta vyjadřuje veškerá aktiva ať finanční či hmotná, nabytá legálně i nelegálně), zde působí také voliči, kteří naopak chtějí mít svůj užitek z lepšího vývoje ekonomiky, konkrétně lepší užitek z většího HDP. Voliči požadují tedy při pozitivním vývoji HDP vyšší vládní výdaje. Vláda se poté vlastně musí přizpůsobit nátlaku voličů do té míry, aby vyhověla jejím požadavkům, sama si zbytek nechala na svou rentu a zároveň se také postarala o to, aby byla znovu zvolena v dalším volebním období. Voliči navíc mohou vládu potrestat za její chování i v období stávajícím. Voliči se chovají racionálně, ale nemají dokonalé

---

<sup>24</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>, navštíveno dne 13. 12. 2013

informace o tom, jak vysokou rentu si vláda ponechává v daném období, jediné, co znají, je výše dluhu v obdobím následujícím. I na voličích přitom je, aby požadavek na svůj užitek drželi v takové míře, kdy se bude vládě vyplácet tomuto užítku vyhovět. Kdyby byl totiž užitek voličů přemrštěný, vládě by se vyplácelo ponechat si celou rentu pro sebe a na voliče se vůbec neohlížet, a to i za cenu nezvolení v dalším období. Je tedy na voličích, aby našli míru svého užítu takovou, která bude odrážet aktuální stav ekonomiky, a zároveň umožní vládě ponechat si svůj podíl na rentách. Čím vyšší HDP, tím tedy plyne vyšší renta jak vládě, tak větší užitek jejím voličům. V tomto modelu jsou to tedy voliči, kteří tlačí na pro-cykličnost fiskální politiky.

Empirická data ze studie tento model potvrzují. Nacházejí navíc spojitost s tím, že vyšší míra korupce vede také podle výzkumu k pro-cykličnosti fiskální politiky. Pro-cyklické jsou fiskální politiky ve většině rozvojových zemích, které obecně špatně reagují na pozitivní šoky v ekonomice a nedokáží se pak vyrovnat s recesemi. Tato studie navíc dokázala, že tomu tak nemusí být pouze u rozvojových zemí, ale také v řadě demokratických států, kde o vládě rozhodují voliči demokratickou volbou. Transparentní nezkorumpované země se totiž dle výzkumů vykazují a-cyklickou fiskální politikou. Studie má svou vlastní míru měření korupce, zpracovatelé ji však srovnali s indexem měření korupce (CPI), který zpracovává TI, a došli k vzájemné shodě mezi těmito ukazateli.

Studie vysvětluje tento efekt tak, že zkrátka racionální voliči nevěří zkorumpovaným vládám, co se zdrojů týče. Pokud si racionální voliči všimnou, že v ekonomice dochází k pozitivnímu šoku, vyžadují okamžitě výhody ve formě snížení daní nebo vyšších vládních výdajů či transferů. Obávají se totiž, že si vzniklý přebytek v rozpočtu přivlastní vláda. S těmito pro-cyklickými požadavky voličů vláda ani nemůže akumulovat prostředky v lepších časech, čímž vznikají obrovské vládní dluhy.

Dalo by se říci, že jsou závěry z této studie celkem logické a navíc jsou tyto závěry podloženy empirickým výzkumem a tvrdými daty, což lze považovat za celkem významné, neboť mnoho studií se opírá s oblibou jen o samotnou teorii. Problematiku tohoto fenoménu lze vidět obecně v tom, že je státní rozpočet vůbec ovlivňován politickou mocí, která se chce samozřejmě zalíbit u svých voličů. Tím, že se kupříkladu v ČR neustále střídají strany různých politických smýšlení, mění se s tím i neustále podoba státního rozpočtu, a dochází tak ke značné nestabilitě a nejasnosti dalšího

vývoje. Pro investory je toto jasným signálem, že mají investovat raději v ekonomice, která dlouhodobě dopředu deklaruje a dodržuje výši daní a stabilní legislativní podmínky. Navíc si představme situaci, kdy se ekonomika zrovna nachází v konjunktúře a vláda se chová pro-cyklicky, náhle dojde k recesi a vláda (ať už ta stávající či budoucí) se musí s takovou situací vyrovnat. V tomto smyslu je pro-cyklická fiskální politika v době konjunktury velmi nezodpovědná. Řešením by snad bylo oddělit tvorbu státního rozpočtu od politické moci a vytvořit instituci, obdobnou České národní bance, která by pečovala o vyrovnaný státní rozpočet a tím prospěla k vyhlazování rozpočtu v recesích. Politická moc se v tomto jeví velmi problematickou.

V ÚSC můžeme narazit na obdobný jev jako na úrovni státní, protože to zkrátka zákon dovoluje.<sup>25</sup> Z vlastní zkušenosti je možné uvést příklad obce Vyžlovky, která leží ve Středočeském kraji. Obec aktuálně prodává stavební pozemky, ke kterým buduje veškeré inženýrské sítě a infrastrukturu. V okamžiku, kdy obec vyhlásila prodej těchto pozemků, začali se na obec obracet občané s dotazy, jak obec peníze z prodeje pozemků využije. Tedy tím dali jasně najevo, že chtějí z profitu obce mít také něco pro sebe a možná tím i vyjádřili strach, aby snad nedošlo k nějaké korupci. Dobré na tom je to, že mají občané vůbec zájem na dění obce a kontrolují si sami, jak se s prostředky nakládá nebo nakládat bude. Pokud by takový zájem neexistoval, byl by teoreticky ke korupci prostor takový, že by se zastupitelům k takovému jednání sám nabízel. Teorii politických rent lze však na malé obce pravděpodobně vztáhnout jen obtížně, a to vzhledem k výši rozpočtu těchto malých obcí. Co se však týče větších měst či dokonce samotných krajů, tam bude již situace jiná a lze se domnívat, že by se dala srovnávat s rozpočtovou politikou na úrovni státu.

## 2.3. Index vnímání korupce (CPI)

V souvislosti s Indexem vnímání korupce je vhodné, představit si nejprve organizaci, která za ním stojí. Je jí právě Transparency International - Česká republika (TIC), která je nestátní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezování. TIC se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy a legislativy, ale také v soukromém sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním

---

<sup>25</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

oblastem (například problematice veřejných zakázek, střetu zájmů či nakládání s veřejnými prostředky), poskytuje TIC také právní a vzdělávací služby.

TIC je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International (TI). Všechny pobočky TI musí pravidelně procházet procesem akreditace. TI je jedinou mezinárodní nevládní organizací zaměřenou na problematiku korupce a vytváření protikorupčních programů, do nichž se snaží zapojovat občanskou společnost, podniky i vládní instituce. Byla založena v roce 1993. Prostřednictvím mezinárodního sekretariátu se sídlem v Berlíně a více než 90 národních poboček po celém světě se TI snaží na národní i celosvětové úrovni omezovat jak nabídkovou, tak poptávkovou stranu korupce. Velké úsilí je věnováno neustálému upozorňování na problém a nebezpečné důsledky korupce, prosazování strukturálních reforem, iniciování a prosazování dodržování mezinárodních úmluv a monitorování chování vládních orgánů, podniků a bank.<sup>26</sup>

Index vnímání korupce (Corruption Perceptions Index – CPI) seřazuje státy světa podle stupně vnímání přítomnosti korupce mezi politiky a státními úředníky a odráží názory představitelů podnikatelské sféry a analytiků z celého světa. Žebříček je sestavován na základě výsledků průzkumů, v nichž respondenti hodnotí schopnost vládních institucí potlačovat a postihovat korupci, účinnost protikorupčních opatření, rozsah korupce v různých institucích a oblastech veřejné správy, míru transparentnosti fungování institucí, míru zneužívání veřejných funkcí a veřejných prostředků. Korupce je pro potřeby CPI definována jako „zneužívání pravomoci k osobnímu prospěchu“.<sup>27</sup>

Z uvedeného popisu vyplývá, že se jedná se o výzkum čistě subjektivního vnímání korupčního prostředí odbornou veřejností. Z tohoto důvodu je třeba nahlížet na index CPI velmi opatrně, neboť nejen že je velmi úzce zaměřen, ale také sbírá data jen ze subjektivních pocitů dotázaných jedinců. Pokud se pohybujeme v rámci České republiky, kdy nás média každodenně informují o korupčních kauzách a jak moc je situace ve státě tristní, lze si poté představit, že je u nás korupce vnímána ve větší míře, než tomu může být ve skutečnosti. I když naštěstí průzkumy naznačují, že důvěra

---

<sup>26</sup> <http://www.transparency.cz/o-tic/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>27</sup> <http://www.transparency.cz/index-cpi-2012/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

v média v rámci ČR klesá.<sup>28</sup> Druhou stranou mince je fakt, že měřit korupci lze opravdu jen obtížně a není jiných alternativ na dané úrovni, viz následující vyjádření TIC.

*„Hodnotit absolutní míru korupce v různých zemích na základě tvrdých empirických údajů je v podstatě nemožné. Pokusy o taková hodnocení, například na základě srovnávání výše zaplacených úplatků, počtu trestních stíhání nebo soudních řízení týkajících se korupčních kauz, nelze brát jako jednoznačné ukazatele míry korupce. V případech trestních stíhání a soudních řízení například tyto srovnávací údaje neodrážejí skutečnou míru korupce, spíše vyzdvihují kvalitu žalobců, soudů a případně také médií při odhalování a vyšetřování korupce. Zachycení vnímání korupce – tj. názorů lidí, kteří jsou schopni na základě svého postavení zhodnotit míru korupce ve veřejném sektoru v příslušné zemi, tak představuje nejspolehlivější metodu umožňující srovnání relativní míry korupce v různých zemích.“<sup>29</sup>*

CPI sestavuje mezinárodní nezisková organizace TI každoročně od roku 1995, kdy bylo hodnoceno 41 zemí. V letech 2007-2009 bylo hodnoceno 180 zemí, za rok 2010 bylo hodnoceno 178 zemí, v roce 2011 zemí 183 a za rok 2012 176 zemí. Pro sestavení indexu se používá několik různých výzkumů provedených několika nezávislými institucemi, například pro index z roku 2009 bylo čerpáno ze 13 zdrojů údajů poskytnutých nezávislými institucemi. Státy jsou hodnoceny od čísla 10 (nejnižší vnímání přítomnosti korupce, kolem tohoto čísla se pohybují země severní Evropy či Nový Zéland) do čísla 0 (vysoká míra vnímání přítomnosti korupce, v roce 2013 mělo nejnižší hodnotu Somálsko, společně se Severní Koreou a Afganistánem). Tato čísla mohou být odrazem pesimismu občanů více, než je skutečný výskyt korupce, ale pesimismus sám zdůrazňuje závažnost tohoto problému. V roce 2012 TI zpřesnila metodologii, za cílem objektivnějšího meziročního srovnávání, a bodová stupnice je nyní od 100 do 0. Nová metodologie klade zejména důraz na jednodušší a lépe aplikovatelný přístup při zpracovávání dat, který je umožněn také díky většímu počtu kvalitních zdrojů.<sup>30</sup>

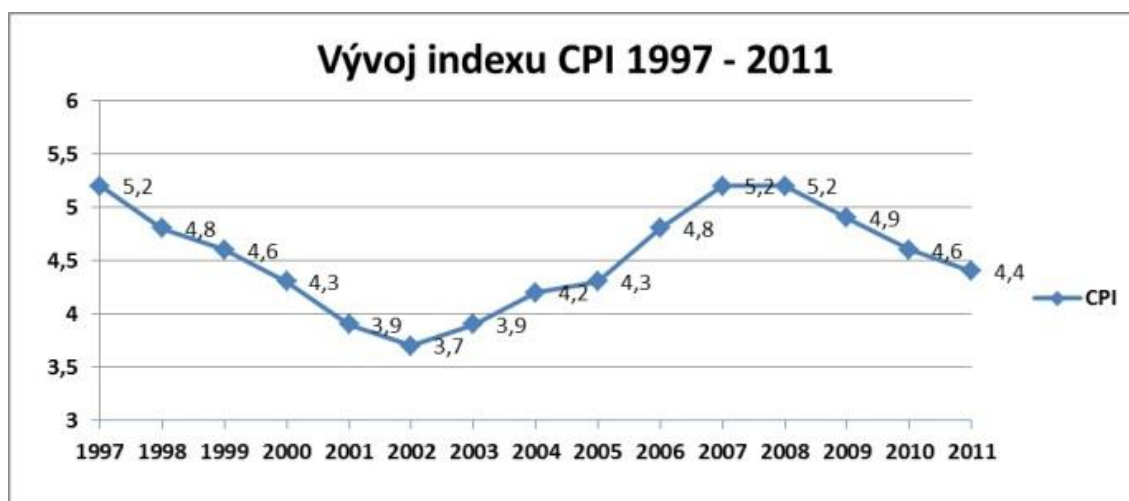
Následující graf ilustruje, jak se hodnota indexu vnímání korupce v České republice od roku 1997 snižovala, přičemž nejnižší byla v roce 2002 (3,7), poté začala kontinuálně stoupat, ke konci roku 2011 pak zaznamenáváme mírný pokles.

<sup>28</sup> E15, <http://strategie.e15.cz/zpravy/edelman-vyzkum-duvera-v-media-v-cesku-poklesla-1019219>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>29</sup> [http://www.transparency.cz/doc/CPI\\_2012/2012-12-05\\_CPI\\_2012\\_otazky\\_a\\_odpovedi.doc](http://www.transparency.cz/doc/CPI_2012/2012-12-05_CPI_2012_otazky_a_odpovedi.doc), navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>30</sup> [http://www.transparency.org/cpi2012/in\\_detail](http://www.transparency.org/cpi2012/in_detail), navštíveno dne 13. 12. 2013

**Graf č. 1 – Vývoj hodnot indexu CPI v České republice v letech 1997 až 2011**



Zdroj: Transparency International – Česká republika

Vyvstává zde otázka, proč od roku 2002 vnímání korupce stoupá. Mohou za to snad politické události spojené s rokem 2003, či spíše s rokem 2004?<sup>31</sup> Pokud ano, tak se krátce podívejme, co se důležitého v roce 2004 událo. Milník pro ČR v roce 2004 je bezpochyby vstup do Evropské unie. Mohl by to však být spouštěč stoupající tendence vnímání korupce? Tomuto jednoznačně odporuje Podhrázký (2006), který naopak vidí vstup naší země do EU jako tím pravým impulsem pro představitele územních samospráv, aby i při své činnosti dbali principu transparentnosti rozhodování v mnohem vyšší míře než doposud, jelikož právě EU dbá principu otevřenosti a transparentnosti a vyžaduje to samé od svých členských států.<sup>32</sup> Pokud se na tento argument s odstupem času podíváme, nemůžeme říci, že by to mohla být úplně pravda. Právě se vstupem do EU a s posílením regionů v ČR tím, že dosáhli větších finančních prostředků na různorodé projekty, korupce dostala novou příležitost „seberealizace“. Můžeme to vidět z praxe na množství korupčních skandálů spojených právě se získáváním prostředků z EU.<sup>33</sup> Mohla by se zde vyjmenovat řada kauz do roku 2004 a pravděpodobně by u většiny spojení s EU bylo k nalezení, to však není záměrem této práce, ale možná by stálo za to nějaký takový hlubší výzkum realizovat. Nicméně tímto rozhodně nelze říci, že by snad za korupci mohla EU samotná. Vstup do EU znamená sice novou „šanci“ pro korupci, tím že ji vytváří nový prostor a možnosti, ale na

<sup>31</sup> V roce 2004 byl skok v hodnotě indexu výraznější, viz příloha B

<sup>32</sup> B. Dančák et al., Korupce: Projevy a potírání v České republice a Evropské unii, s. 194.

<sup>33</sup> Viz např. P. Holub, Evropské dotace pro Česko vysychají kvůli korupci,

<http://aktualne.centrum.cz/domaci/spolecnost/clanek.phtml?id=712865>, navštíveno dne 13. 12. 2013

počátku byla velká očekávání, že vstup do EU přinese mnoho pozitivních změn. Pokud by nedocházelo k selháním ze strany jednotlivců, jistě bychom o korupci nezavadili, což je zřejmě také podstatou celého problému.

Je vhodné se také krátce podívat na mírný pokles indexu v letech 2009 až 2011 (kvůli pozměněné metodice měření indexu nelze bohužel srovnávat roky následující). V celosvětovém žebříčku Česká republika sice bohužel v těchto letech poklesla, v roce 2010 klesla z 53. místa na 52. a v roce 2011 dokonce poklesla až na místo 57.<sup>34</sup> Lze se však domnívat, že k mírnému poklesu indexu v ČR došlo možná také díky zvýšenému zájmu vlády o boj proti korupci. První Strategie vlády v boji proti korupci vznikla pro období 2006 až 2011.<sup>35</sup> Poté vláda Petra Nečase přišla v roce 2011 s již zmíněnou Strategií vlády v boji proti korupci. Souvislost vládních Strategií v boji proti korupci a indexu vnímání korupce CPI by zde byla na místě, neboť data vydání Strategií a hodnot indexu CPI spolu vzájemně korelují. Taková souvislost by byla samozřejmě pozitivní, jelikož bychom tím mohli předpokládat, že přijetí novely zákona o ÚSC by mělo za následek právě snížení indexu CPI v ČR.

CPI samozřejmě není jediným „měřítkem“ na korupci, existují ještě další indexy na globální úrovni. Příkladem budiž Global Corruption Barometer (GBI), také z dílny TI, podle kterého vnímání občanů dokonce naznačuje, že je korupce na vzestupu. Podle údajů z roku 2010 vyplynulo, že 56 % občanů po celém světě věří, že se korupce v posledních třech letech zvýšila. Kupodivu, tento údaj je nejvyšší v EU, kde více než 73 % respondentů vnímá, že jejich země zaznamenala nárůst korupce.<sup>36</sup> Pro účely této práce však postačí stručné popsání indexu CPI, jelikož se jednak pohybujeme převážně v rámci ČR a také není účelem této práce zkoumat způsoby měření indexu korupce.<sup>37</sup>

V souhrnu nejsou k dispozici žádné dobré údaje o celkovém dopadu korupce na ekonomický růst a výskyt chudoby. Například V roce 2004 Světová banka odhadovala, že celosvětová úroveň úplatkářství dosáhla alespoň jednoho trilionu dolarů ročně,<sup>38</sup> ale tento odhad byl zřejmě velmi hrubý. V ČR je podle různých zdrojů odhadován rozsah

---

<sup>34</sup> <http://www.apuen.cz/boj-s-korupci-zatim-vysledky-neprinasi-cesko-se-dal-propada>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>35</sup> <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2006-az-2011/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2006-az-2011-108630/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>36</sup> <http://www.transparency.org/gcb201011/results>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>37</sup> Více ke způsobům měření korupce pojednává např. diplomová práce T. Babicové, Metody měření korupce, Univerzita Pardubice, 2011, dostupná on-line na: <http://dspace.upce.cz/handle/10195/39726>

<sup>38</sup> <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>, navštíveno dne 13. 12. 2013

ztrát z korupce na 30 či 60 miliard korun, někdo dokonce soudí, že je to celý deficit veřejných rozpočtů.<sup>39</sup>

## 2.4. Shrnutí kapitoly

Korupce je, jak vyplývá z výše uvedeného, velmi negativním jevem, se kterým je více než nutné, obzvláště v demokratických zemích, bojovat. Pokud budeme schopni detekovat korupční rizika v zákonných normách, měli bychom být schopni nalézat možné změny těchto norem, které by korupční rizika mohly omezit. Záměrně je nutno zdůraznit, že by normy pouze mohly korupci omezit, neboť nikdy nebude předem jisté u žádné změny zákona, jak se bude lišit reálný dopad od dopadu zamýšleného. Proto je možné vyvodit závěr, že je opravdu nutné vyhledávat problematické zákonné normy a stanovovat pravidla omezující příležitosti korupce, i když korupce samotná asi nikdy vymýcena nebude. Změny zákonů o ÚSC lze však pokládat za velmi esenciální, co se týče boje proti korupci, protože zasahuje právě do těch oblastí, kde ke korupci docházet může. Příkladem budiž aktuální kauza bývalého hejtmána Davida Ratha, která je stále v řešení a kdo ví, jak dlouho se ještě řešit bude.<sup>40</sup>

Index vnímání korupce (CPI) i přes své nedostatky vyobrazuje určitý stav korupce ve zkoumaných zemích a dá se s ním seriózně pracovat i v odborných studiích, což dokazuje samotná studie popisující ekonomické dopady korupce Alesina a kolektiv (2007). Lze navíc předpokládat, vzhledem k vývoji indexu CPI v čase a politickým opatřením v ČR, že v případě schválení návrhu novely o ÚSC může dojít k postupnému snižování tohoto indexu. Takový efekt by přinesl zřejmě nejen lepší obraz České republiky ve společnosti, ale také kupříkladu přísun zahraničních investic a zlepšení ekonomiky v zemi.

---

<sup>39</sup> M. Kala, Jak měřit korupci?, dostupné on-line na: <http://www.ceskapozice.cz/domov/pravo-bezpecnost/jak-merit-korupci>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>40</sup> iDnes.cz, Případ Davida Ratha, dostupné on-line na: <http://zpravy.idnes.cz/pripad-davida-ratha-0oz-/domaci.aspx?klic=64175>, navštíveno dne 13. 12. 2013

### 3. Strategie

Pro pochopení problematiky by chyběly významné souvislosti, pokud by nebyla popsána samotná Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 – 2012, která byla zmíněna krátce v úvodu, a která tvoří základ k celé této práci. Strategie se citelně dotýká nejen ÚSC, ale upravuje i další problematiky. Tyto budou krátce popsány s využitím samotné Strategie, a to v jejím posledním znění, ve kterém bylo promítnuto naposledy usnesení vlády ze dne 16. května 2012 č. 346.<sup>41</sup>

Strategie hledá vhodnou rovnováhu mezi prevencí, represí a zprůhlednění příslušných procesů a strukturována podle toho, na jakou oblast veřejného života se dané problematiky vztahují. Konkrétně se zaměřuje nejen na oblast veřejné správy, ale také na moc zákonodárnou a moc soudní. Samostatná část je pak ve Strategii vyhrazena oblasti upravující veřejné zakázky, tedy přímo novelu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Jak v moci výkonné, tak soudní je věnována patřičná pozornost komplexním preventivním opatřením nelegislativního charakteru. V případě moci zákonodárné se pak věnuje nejen preventivním opatřením, ale také větší transparentnosti v jednání zákonodárců. Vzdělávání v oblasti boje proti korupci je pak součástí každé problematiky vymezené Strategií, zaměřuje se především na vzdělávání úředníků, policistů, soudců a státních zástupců.

Pokud to tedy shrneme, tak je Strategie strukturována do pěti tematických okruhů:

- Veřejná správa
- Veřejné zakázky
- Policie ČR
- Státní zastupitelství a soudy
- Moc zákonodárná

---

<sup>41</sup> Strategie vlády v boji korupci na období let 2011 a 2012, dostupná on-line na: [http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011\\_2012/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni.pdf](http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni.pdf), navštíveno dne 13. 12. 2013

Strategie je svým způsobem prostředkem ke vzájemné komunikaci mezi jednotlivými institucemi veřejné správy a neziskového sektoru, kterých se boj proti korupci týká. Je tedy komunikačním kanálem a koordinátorem jednotlivých úkolů obsažených ve Strategii. Spolupráce podle Strategie tedy neprobíhá jen mezirezortně, ale také pomocí vytvořených skupin a poradních sborů. Příkladem může být Poradní sbor ministra vnitra pro boj s korupcí zahrnující zástupce neziskového sektoru, policie a státního zastupitelství. Strategie také nekomunikuje pouze vnitrostátně. Mezinárodní spolupráce, zkušenosti a doporučení mezinárodních institucí jsou pro ni neméně důležitá. V tomto případě lze krátce zmínit platformu Open Government Partnership (OGP).

*„Partnerství pro otevřené vládnutí - Open Government Partnership (OGP) je mezinárodní iniciativou administrativy USA podporující otevřenost, transparentnost a boj proti korupci. Cílem je konkrétní závazek vlád podpořit rozpočtovou transparentnost, zvýšit občanskou angažovanost, bojovat s korupcí a transformovat se ve více otevřené, efektivní a odpovědné instituce. Předkládané závazky České republiky jednoznačně reagují na priority uvedené ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, jakožto i ve Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, přičemž deklarované závazky jsou orientovány na výzvu zvyšování veřejné integrity, a to z pohledu opatření vypořádávajících se s korupcí a přístupů k informacím.“<sup>42</sup>*

Kromě tematických okruhů definuje Strategie také zároveň 11 vládních priorit:

1. Novela zákona o veřejných zakázkách
2. Přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy
3. Přísnější pravidla pro nakládání s majetkem obcí a krajů
4. Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu
5. Posílení kontrolních pravomocí NKÚ ve vztahu k územním samosprávným celkům

---

<sup>42</sup> <http://www.korupce.cz/cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp-104810/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

6. Pokračování a dokončení elektronizace agend provozovaných v rámci veřejné správy
7. Efektivnější systém svobodného přístupu k informacím
8. Posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci
9. Předložení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob
10. Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů
11. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů korupčního jednání

Nastavení takového počtu priorit v daných tematických okruzích se může zdát na první pohled jako velmi odvážné. Splnění většího počtu bodů může být přeci jen ohroženo takovým způsobem, že bude splněna jen část nebo od každého bodu část a tím pádem žádný bod zcela. Proto si zřejmě zpracovatelé v nové Strategii v boji proti korupci na období let 2013 a 2014 stanovili priorit méně.<sup>43</sup>

Ve stručnosti by se daly jednotlivé vládní priority shrnout následovně, s tím, že jejich zhodnocení úspěšnosti bude provedeno na konci této kapitoly. Novela zákona o veřejných zakázkách byla prioritou zejména proto, aby bylo s veřejnými prostředky nakládáno hospodárně, nedocházelo k manipulacím s předmětem zadávacího řízení, ke střetu zájmů a obecně k netransparentnosti celého průběhu veřejných zakázek. Strategie se také snaží řešit jednu z nejvýraznějších problematik veřejných zakázek a to jejich účelové dělení, za účelem vyhnutí se výběrovému řízení ze strany zadavatele a případně i dodavatele.

Druhou prioritou je přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy. Tato si klade za cíl vyřešit dlouhodobě nevyřešenou otázku přijetí zákona o úřednících, jehož nepřijetí může mimo jiné ohrozit ČR v získávání prostředků z Evropské unie.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014-104844/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>44</sup> H. Váľková, Bez zákona o úřednících nedostanete miliardy z EU, tvrdí Evropská komise, dostupné on-line na: [http://zpravy.idnes.cz/zakon-o-urednicich-zastavi-cerpani-dotaci-varuje-evropska-komise-pyr-/domaci.aspx?c=A130529\\_074419\\_domaci\\_hv](http://zpravy.idnes.cz/zakon-o-urednicich-zastavi-cerpani-dotaci-varuje-evropska-komise-pyr-/domaci.aspx?c=A130529_074419_domaci_hv), navštíveno dne 16. 9. 2013

Třetím bodem je zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu, který vyžaduje přesnější úpravu zákonů o ÚSC co se týče právních úkonů pro nakládání s majetkem a finančními prostředky a celkově dosažení hospodárného nakládání s majetkem obce nebo kraje.

Čtvrtý bod se týká tématu, které je s oblibou používáno při politických, především předvolebních soubojích.<sup>45</sup> Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo ÚSC s majetkovou účastí států se totiž týká především dosazování odborníků do orgánů společností s majetkovou účastí státu nebo s majetkovou účastí územních samospráv.

Pátý bod, posílení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k ÚSC, by se také mohl významně dotknout územních samospráv. Nicméně z důvodů, patrných z hodnocení úspěšnosti těchto jedenácti priorit, které je uvedeno v závěru této kapitoly, nebude se tato práce problematice rozšíření NKÚ dále věnovat. Ve stručnosti si Strategie dala za cíl rozšířit činnost NKÚ tak, aby mohl kontrolovat hospodaření ÚSC, hospodaření právnických osob s majetkovou účastí státu a veřejnoprávních korporací.

Šestá priorita se týká pokračování a dokončení elektronizace agend provozovaných v rámci veřejné správy, tento bod je sám o sobě vysvětlujícím. Konkrétně se jedná o zajištění souladu realizace SMART Administration s digitální agendou.

Sedmý bod je významným posílením transparentnosti procesů ve veřejné správě. Jedná se totiž o zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zefektivnění spočívá zejména k omezení protahování přístupu k informacím a ke zlepšení obrany před neoprávněným odepřením informací.

Osmý bod se týká posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství na výkon svěřené pravomoci. Konkrétně jde například o změnu způsobu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, změnu způsobu dohledové pravomoci nadřízených nebo změnu způsobu přidělování případů.

---

<sup>45</sup> Viz např. iDNES.cz, ČTK, Rusnok chystá čistku v dozorčí radě ČEZ. Nesedí tam podle něj odborníci, dostupné on-line na: [http://ekonomika.idnes.cz/rusnok-chysta-cistku-v-dozorci-rade-cez-fcb-/ekoakcie.aspx?c=A130802\\_184537\\_ekoakcie\\_neh](http://ekonomika.idnes.cz/rusnok-chysta-cistku-v-dozorci-rade-cez-fcb-/ekoakcie.aspx?c=A130802_184537_ekoakcie_neh), navštíveno dne 16.9. 2013

V devátém bodě se jedná o návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Jedná se o legislativní opatření vyvolané hlavně pod tlakem ratifikace úmluvy OSN proti korupci (UNCAC). Jedná se o celkem pochopitelný krok, neboli je celkem k podivu, že by vůbec mohly být právnické osoby postaveny mimo trestní odpovědnost. Nová legislativa by přitom upravovala také stanovení orgánů, které budou trestní činnost odhalovat a ukládat za ni sankce.

Bod desátý pojednává o posílení restitutivní funkce trestního řízení. To vlastně znamená posílení specializovaných policejních útvarů a efektivnější systém zajišťování výnosů z trestné činnosti. Cílem je zřízení pracoviště specializované na vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti. Pracoviště by bylo zřízeno v rámci Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality (ÚOKFK).

V bodu jedenáctém a posledním se pak jedná o analýzu whistleblowingu a ochrany oznamovatelů korupčního jednání. Tato problematika, která by si jistě zasluhovala prostor v samostatné práci, se dotýká ochrany oznamovatelů korupce, takzvaných whistleblowerů. Zásadním principem ochrany oznamovatelů je důraz na zachování jejich anonymity.

Pro tuto práci je však stěžejním bodem právě nastavení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů. Právě tento bod je totiž tím impulsem, který nastartoval snahu reformovat legislativní úpravu ÚSC a díky kterému byla zpracována samotná novela zákona o ÚSC.

### 3.1. Aplikace Strategie na ÚSC

Kromě vládní priority upravení pravidel pro nakládání s majetkem ÚSC obsahuje Strategie ještě další body, které je dobré zmínit, neboť se pak právě tyto body promítají do samotné novely zákonů o ÚSC.

Strategie uložila provedení následujících změn zákonů o ÚSC, případně souvisejících předpisů:

1. Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu

2. Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy, nebo o zakázkách, dotacích a grantech
3. Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím
4. Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona
5. Zvýšení transparentnosti nakládání s veřejným majetkem
6. Zpracování etických kodexů na úrovni všech volených zástupců

Strategie se s každým bodem vypořádává tak, jak by podle ní měl v ideálním případě vypadat. Zda-li se představa Strategie podařila a jednotlivá opatření se promítly i do reality bude rozebráno a analyzováno v dalších kapitolách. Nyní však bude proveden popis jednotlivých bodů týkajících se ÚSC tak, jak si je představuje Strategie.

Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu se zdá být z uvedených bodů jako nejzásadnějším a svou legislativní úpravou je také nejrozsáhlejším. Jeho dopad na finance spravované územními samosprávami je více než citelný. Strategie se tím snaží upravit dosud obecnou úpravu pravidel pro ÚSC při nakládání s majetkem a finančními prostředky. Klíčové je zde taky vymáhání osobní odpovědnosti za špatné hospodaření a zavedení aktivní žalobní legitimace k napadení nezákonných úkonů s veřejným majetkem. Strategie upozorňuje na nedostatky v chybějící přímé sankci za neplnění povinnosti vymáhat a nenechat promlčet škodu způsobenou ÚSC. V tom samém případě pak také chybí mechanismus, který by umožnil občanům obce či zastupitelům obce vymáhat nároky za ÚSC vůči třetím osobám, pokud ji nevymáhají samotní představitelé obce. Lze si představit situaci, kdy by měla obec vymáhat v určitém případě škodu jí způsobenou, akorát ji nevymáhá z toho důvodu, že právě většina zastupitelů tuto smlouvu schválila a opoziční zastupitelé nejen, že svůj nesouhlas mohli vyjádřit fakticky pouze svým zamítavým hlasováním, ale ani nemohou namítat neplatnost této smlouvy, protože takový institut není v právním řádu ČR zaveden. Podle Strategie je potřeba tento nedostatek náležitě upravit tak, aby právem uplatnit nárok obce v případě její nečinnosti disponoval i jiný subjekt a to například státní zástupce, který by mohl čerpat i z podnětu občanů. Dalším problémem je odpovědnost konkrétních úředníků,

kterých se sice týká zejména zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v praxi však nebývá plně uplatňován a úřední osoby mají pak pocit, že jsou svým způsobem beztrestní a nemají motivaci vyvarovat se špatných rozhodnutí či se právě může jednat o nějaký případ korupce či klientelismu.

Strategie apeluje na následující instituty týkající se zejména úprav hospodaření s majetkem ÚSC:

- *„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.“<sup>46</sup>*

Co se týče zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech ÚSC, tak Strategie navrhuje tuto úpravu jen ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy, nebo o zakázkách, dotacích a grantech a to způsobem zveřejňování informací o hlasování jednotlivých členů příslušných orgánů samospráv. Kromě lepší informovanosti veřejnosti si od tohoto kroku Strategie slibuje také větší odpovědnost zastupitelů ÚSC

---

<sup>46</sup> Odbor pro koordinaci boje s korupcí vlády ČR, Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, s. 16.

za případná špatná rozhodnutí. Již dnes lze informace o jmenovitém hlasování zveřejňovat, cíl je však tuto možnost změnit na povinnost.

Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím by měla především zajistit včasné informování zastupitelů (zejména opozičních) o nadcházejícím hlasování. Tedy zajistit včasné získání informací k jednotlivým bodům na zasedání zastupitelstva tak, aby mohl opoziční či jiný zastupitel objektivně hlasovat. Současná právní úprava sice umožňuje zastupiteli nahlížet neomezeně do dokumentů své obce, nicméně je omezen třicetidenní lhůtou, kterou mají úředníci a radní k dispozici pro poskytnutí informace. S takovouto lhůtou nemusí člen zastupitelstva obdržet požadovanou informaci do termínu zasedání. Strategie apeluje také na potřebu odlišit prostou žádost o informace od žádosti o názor či stanovisko k působnosti ÚSC.

Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona směřuje na současnou právní úpravu, kdy jsou radě města či obce jmenovitě vyhrazeny kompetence<sup>47</sup> a zastupitelstvo obce tak rozhodnutí rady v těchto věcech nemůže ovlivnit, i když je fakticky nejvyšším orgánem. Vzhledem k tomu, že jsou navíc schůze rady neveřejné, může tak docházet k záměrnému skrývání informací před veřejností. Strategie uvádí odstrašující příklad, kdy rada například uzavře nájemní smlouvu na 99 let a zastupitelstvo je v tomto bezmocné neboť je smlouva uzavřena dle právní úpravy správně.

Problematika zvýšení transparentnosti nakládání s veřejným majetkem zní, jako by měla patřit k problematice první, tedy k zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem ÚSC. Nicméně je postavena odděleně a to zřejmě z toho důvodu, aby nezapadla mezi rozsáhlou problematiku první. Jedná se ve stručnosti o velmi významný krok zvyšující transparentnost nakládání s majetkem ÚSC vůbec. Konkrétně jde zveřejňování relevantních informací týkající se prodeje a pronájmu majetku ÚSC a relevantních informací o poskytnutých dotacích a grantech na jednom centrálním místě, tedy na jakési centrální adrese.

Poslední bod se týká zavedení etických kodexů u členů zastupitelstev ÚSC. Tyto kodexy mají jasně vymezovat pravidla chování volených zástupců. Strategie považuje etické kodexy za důležitou součást politické kultury a indikátorem ochoty volených zástupců vykonávat svou funkci čitelně.

---

<sup>47</sup> § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

## 3.2. Zhodnocení Strategie

Protože se práce opírá o Strategii z minulých let, je možné ji nyní zpětně vyhodnotit. Práce se zaměří nejprve na vyhodnocení vládních priorit a poté na body týkající se územních samospráv. Přestože Strategie měla oporu nejen v Programovém prohlášení vlády, ale také v Koaliční smlouvě a očekávala se tím její maximální efektivnost, nebyly splněny všechny vytyčené cíle. V následující tabulce je přehled všech cílů stanovených Strategií a jejich úspěšnost.

**Tabulka č. 1 – Vyhodnocení vládních priorit Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 až 2012**

|    | <b>Název priority</b>                                                                                                                                  | <b>Stav plnění formální</b> | <b>Stav plnění faktický</b> |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. | Novela zákona o veřejných zakázkách                                                                                                                    | splněno                     | splněno                     |
| 2. | Přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy                                                  | nesplněno                   | nesplněno                   |
| 3. | Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů                                                                                    | splněno                     | nesplněno                   |
| 4. | Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu | splněno                     | nesplněno                   |
| 5. | Posílení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územním samosprávným celkům                                                    | splněno                     | nesplněno                   |
| 6. | Pokračování a dokončení elektronizace agend provozovaných v rámci veřejné správy                                                                       | splněno                     | splněno                     |
| 7. | Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím                                                                                                  | nesplněno                   | nesplněno                   |
| 8. | Posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci                                                                | nesplněno                   | nesplněno                   |
| 9. | Předložení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob                                                                                       | splněno                     | splněno                     |

|    |                                                                       |         |         |
|----|-----------------------------------------------------------------------|---------|---------|
| 10 | Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů | splněno | splněno |
| 11 | Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů korupčního jednání     | splněno | splněno |

Zdroj: Odbor pro koordinaci boje s korupcí vlády ČR

Z následující tabulky vyplývají celkem zajímavé informace. Pokud bychom nahlíželi čistě jen na formální plnění, měli bychom splněno ze 72 %. Pro nás je však důležitá informace o plnění faktickém, to je na tom s úspěšností pouze na 45 %. Pro lepší srozumitelnost, formální plnění znamená čistě vypracování daného materiálu a plnění faktické je uvedení daného materiálu v platnost a účinnost. Z tohoto pohledu můžeme říci, že si Strategie na předchozí období stanovila celkem nereálné cíle, které byly sice zpracovatelné co do formálnosti, ale narazily na politické souvislosti, které zodpovídají za jejich finální úspěšnost. Obdobně dopadla Strategie v celkovém hodnocení všech úkolů včetně prioritních.

*„Z pohledu formálního bylo splněno nebo částečně splněno z celkových 88 úkolů celkem 73 úkolů (83 %), naopak z pohledu faktického přímého dopadu můžeme za splněné označit 57 z celkových 88 úkolů, tj. 65 %.“<sup>48</sup>*

Cílem této práce však není hodnotit Strategii jako celek a proto je potřeba zejména zhodnotit Strategii co se týče jejích částí, které se přímo týkají ÚSC a které byly rozebrány v předchozí části. Nicméně některé části budou detailněji popsány až v souvislosti s novelou zákona o ÚSC, neboť se je úspěšně podařilo do této novely integrovat. Účelem této podkapitoly tedy popsat instituty, které Strategie zavést chtěla, avšak v důsledku následných jednání se je nepodařilo prosadit.

### ***Přísnější pravidla pro nakládání s majetkem ÚSC***

Ve smyslu stejného chronologického členění jako ve Strategii bude popsán nejprve dopad bodu zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem ÚSC a posílení odpovědnosti za způsobenou škodu. Tento bod se podařil úspěšně začlenit do předložené vládní novely zákonů o ÚSC, jen ne v celé své šíři. Dle informací Odboru koordinace pro boje s korupcí vlády ČR měla tato problematika velmi komplikovanou

<sup>48</sup> Sekce pro koordinaci boje s korupcí, Zhodnocení plnění úkolů obsažených ve Strategii vlády v boji proti korupci za období let 2011 a 2012, s. 5.

historii, kterou zde však není potřeba rozebírat.<sup>49</sup> Důležité však je, které části udané Strategii z finální podoby novely vypadly.

Velmi výrazným institutem, který z větší části vypadl v průběhu jednání o finální podobě novely je zavedení žalobního oprávnění určitých subjektů. Ministerstvo vnitra jako gestor tohoto bodu nabídl několik variant této žalobní legitimace a za jakých okolností by mohla být uplatňována.

Návrh subjektů disponující s žalobním oprávněním:

- Občan [s písemným souhlasem 0,5 % občanů obce, hl. m. Prahy nebo jeho městské části (nejméně však 10 občanů), v případě krajů 1 000 občanů, nebo souhlasem 1/3 členů zastupitelstva]
- Občan (bez omezení)

Žalobní legitimace by opravňovala subjekty k domáhání se náhrady škody za obec, vydání bezdůvodného obohacení, domáhání se regresivní náhrady a také by se týkala neplatnosti smluv. U jednotlivých institutů by se pak lišily zejména lhůty a částky, které zde však nebudou rozebrány, důležité totiž je, že by měl občan možnost uplatnit žalobu až poté, co by ji sama obec neuplatnila. Přitom obec je ze zákona povinna ji uplatnit.<sup>50</sup> Problémem je, jak již bylo zmíněno, že za to obec není nijak sankciována, čehož si je velmi dobře vědoma. Podání žaloby ze strany občana či skupiny občanů by navíc podléhalo vyššímu soudnímu poplatku z důvodu omezení možnosti zneužívání tohoto institutu například z popudu předvolebního boje a podobně. Částka byla navrhována ve výši 12 500 Kč (polovina výše průměrné mzdy v ČR k 31. 12. 2010). Ministerstvo vnitra přitom, jako zpracovatel tohoto bodu, upřednostňoval podmíněné podávání žalobní legitimace ze strany občana, tedy s písemným souhlasem 0,5 % občanů obce nebo 1/3 zastupitelů.

Zároveň s výše zmíněnými subjekty už samotná Strategie navrhla rozšířit oprávnění Nejvyššího státního zastupitelství podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o určení neplatnosti smlouvy uzavřené podle předpisů soukromého práva.

---

<sup>49</sup> Viz Sekce pro koordinaci boje s korupcí, Zhodnocení plnění úkolů obsažených ve Strategii vlády v boji proti korupci za období let 2011 a 2012, s. 7 - 10.

<sup>50</sup> § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Příklady, proč žalobní legitimaci vůbec zavádět může být mnoho, je však dobré si situaci představit na jednom případě z praxe: „*Obec Vysoká na Bruntálsku. Její obyvatel Oldřich Michálek zjistil, že radnice pronajala bývalou celnici za nápadně nízkou cenu. Každý měsíc obec přichází zhruba o 60 tisíc korun na nájemném. A k dnešnímu dni ta škoda činí milion 600 tisíc korun. Oldřich Michálek se obrátil na radnici, aby nevýhodnou smlouvu vypověděla a uzavřela novou. To samé udělal se svou právníčkou, to samé udělalo občanské sdružení, které kontaktoval, oslovil i ministerstvo vnitra. Zatím bez výsledku.*“<sup>51</sup>

Pokud se analyzuje tento případ, tak zde vystupuje aktivní občan obce, kterému není zdaleka lhostejné, jak obec nakládá se svými prostředky, které sice spravuje v samostatné působnosti, ale stále se jedná o veřejný majetek. Občan sice může aktivně zasahovat do dění obce, ať už jsou to samotné volby zastupitelů jednou za čtyři roky nebo vyvolání místního referenda, ale obrana proti tomuto konkrétnímu případu se mu nedostává. Jak je vidět, ani samotné Ministerstvo vnitra nemá „páky“ na to, aby s případem něco dělalo, nedisponuje ani žalobním oprávněním. Stejně tak jím nedisponuje samotný občan. A zastupitelé? Ti s tím něco dokonce musí dělat podle zákona, ale neučiní tak. Proč by to také dělali? Vždyť právě tito zastupitelé smlouvu sami uzavřeli a pravděpodobně si těchto očividně nevýhodných podmínek byli předem vědomi. A opoziční zastupitelé mohou na tuto kauzu maximálně upozorňovat a využít ji do dalších voleb. Z tohoto plyne závěr, že zde opravdu nějaký obranný mechanismus chybí a měla by se tato problematika dále analyzovat. Samozřejmě nelze na tuto problematiku pohlížet jen z jedné strany, existují totiž také zásadní argumenty proti zavedení žalobní legitimace. Strach může být z určité právní nejistoty, jak ze strany samospráv, tak ze strany kupujících.

*„Tato možnost by se mohla stát nástrojem pro opoziční boje a v konečném důsledku by mohla vést až k paralýze činnosti obce. Navíc by mohla být narušena právní jistota při uzavírání smluvních vztahů obcemi, neboť by byly pro ostatní partnery nedůvěryhodné (s ohledem na dobu trvání soudních sporů a také na možnost napadnout smlouvu tímto způsobem až po dobu deseti let).“<sup>52</sup>*

Takové obavy lze pochopit, kdyby tato problematika neměla svá jasná korupční rizika. Pokud nedojde k zákonné úpravě, nedojde tak k možnosti zvýšení kontroly samotných

<sup>51</sup> <http://www.bezkorupce.cz/blog/2012/01/23/pruhlednejsi-hospodareni-obci-na-dohled/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>52</sup> I. Ryšavý, Boj s korupcí? Určitě ano! Ale ne boj s obcemi. Moderní obec 3/2012, s. 7.

občanů a korupce může dále stoupat. Zásadním argumentem proti předchozí citaci je úspěšné zavedení žalobní legitimace na Slovensku, kde k jejímu zneužívání v praxi nedochází.<sup>53</sup>

Po dlouhém jednání však vláda došla k závěru, že žalobní legitimaci ze strany občanů neschválí a do návrhu novely o ÚSC se tak nedostala. Jediné co se do návrhu promítlo, je oprávnění Nejvyššího státního zastupitelství podat žalobu, které by mělo být povinno žalobu podat v případě, že shledá důvod neplatnosti uzavřené smlouvy, ovšem aniž by přezkoumávalo veřejný zájem.

Z institutů týkajících se přísnějších pravidel nakládání s majetkem ÚSC se do novely zákonů o ÚSC nakonec dostaly instituty povinné veřejné dražby nebo veřejné soutěže, zvýšení odpovědnosti osob, uplatňování regresní náhrady vůči odpovědným úředním osobám, povinnost disponovat s majetkem za cenu obvyklou a další, které jsou detailněji popsány v dalších kapitolách.

### ***Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy***

Tento bod byl úspěšně včleněn do návrhu novely zákona o ÚSC, proto bude podrobně popsán až v další části této práce. Implementace tohoto bodu je klíčová zejména kvůli větší transparentnosti jednání zastupitelstva a zvýšení odpovědnosti jednotlivých zastupitelů za body, které odhlasovali. Ve stručnosti se jedná o povinnost zaznamenávat jmenovitě výsledek o hlasování v zastupitelstvu a dokonce v radě, dále o povinnost zveřejňovat zápisy z jednání zastupitelstva a usnesení ze schůze rady a nakonec o zmocnění ke zveřejnění zvukového nebo obrazového záznamu z jednání zastupitelstva i bez souhlasu zaznamenaných.

### ***Změna přístupu zastupitelů k informacím***

Tento bod se podařilo také úspěšně implementovat do novely zákona o ÚSC ve smyslu zkrácení lhůty pro poskytnutí informace zastupiteli samosprávy z 30 dnů na 7 pracovních dní, s výjimečným prodloužením až na 15 dní. Opoziční zastupitelé by tak nemuseli být ohroženi nemožností být neinformováni k nadcházejícím událostem v obci či městě. Jak bylo s tímto bodem naloženo konkrétně, je popsáno v další části této práce věnující se samotné novele.

---

<sup>53</sup> Sněmovní tisk č. 904, 6. volební období, s. 66.

## ***Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou***

I v tomto bodě se setkáváme s úspěšným skloubením Strategie s novelou zákonů o ÚSC. Novela radě odnímá vyhrazené její pravomoci, co se uzavírání nájemních smluv o výpůjčce a smluv o pronájmu týče, a vyhrazuje zastupitelstvu schvalování pronájmu a výpůjčku nemovitých věcí na celkovou dobu delší 4 let. Tím dochází k logické úpravě kompetencí mezi zastupitelstvem a radou ve smyslu zastupitelstva jako nadřazeného orgánu, což nelze vnímat jinak než pozitivně.

## ***Zvýšení transparentnosti nakládání s veřejným majetkem***

Tento bod prošel nejdříve důkladnou analýzou obsahující návrhy řešení k zavedení maximální transparentnosti při nakládání s majetkem státu a územních samospráv a při realizaci výdajů z veřejných rozpočtů, tedy ve stručnosti zveřejňování takovýchto údajů na jednom centrálním místě. Problematika při nakládání s majetkem státu se jeví velmi složitou, a to víceméně proto, že se dotýká velkého množství další legislativy s ní související. Významný je z této doby také pocházející poslanecký návrh zákona ke zřízení registru smluv<sup>54</sup>, který se týká vlastně té samé problematiky s dopadem na celý stát. Po důkladných analýzách došlo ke konsensu, že bude k tomuto účelu využít Portál veřejné správy.<sup>55</sup> Existovala totiž dokonce diskuse o zveřejňování na Centrální adrese<sup>56</sup>, které by bylo ovšem za úplatu a pravděpodobně by ani Centrální adresa nemohla pojmout kapacitu takového rozsahu. Problémy se změnami, či vůbec problémy s elektronizací veřejné správy si v dnešní době dokážeme velmi dobře představit třeba na příkladu zavádění Centrálního registru vozidel.<sup>57</sup> Co se týče majetku územních samospráv, je toto úspěšně ošetřeno jako řada předchozích bodů v předkládané novele o zákonech ÚSC.

## ***Etické kodexy***

Problematika etických kodexů a jejich efektivita by jistě zasluhovala svou odbornou práci a důkladnou analýzu, neboť lze pochybovat o reálném dopadu etických kodexů, pokud jsou jen dokumentem nad rámec zákonné úpravy, který vlastně nemá na dané subjekty žádný účinek. Do novely zákonů o ÚSC byla však povinnost vydat etický kodex zahrnuta. Ovšem bez další podrobnější úpravy či sankce za nevydání takového

---

<sup>54</sup> Sněmovní tisk č. 740, 6. volební období

<sup>55</sup> Dostupný on-line na: <http://portal.gov.cz/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>56</sup> Centrální adresu spravuje Česká pošta, s.p. a je dostupná on-line na: <http://www.centralniadresa.cz/cadr/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>57</sup> eGov.cz, Rezort dopravy přiznal příčiny dlouhotrvajících problémů registru vozidel, dostupné on-line na: <http://bit.ly/1g6GcBJ>, navštíveno dne 13. 12. 2013

etického kodexu. Zajímavé je, že měl být s tímto bodem zaveden i etický kodex u poslanců a senátorů, v této oblasti však Strategie úspěšná nebyla. Můžeme se však setkat s případy, kdy politické strany pro své poslance vydávají etické kodexy vlastní.<sup>58</sup>

### 3.3. Shrnutí kapitoly

Z předchozího textu plynou zásadní informace. Strategie byla formálně splněna z 83 % a fakticky pouze z 65 %. Přičemž samotné body týkající se přímo novelizace zákonů o ÚSC byly formálně splněny téměř všechny, ovšem fakticky jsou splněny z 0 %. Je to dáno tím, že jsou všechny zahrnuty právě v návrhu novely zákonů o ÚSC, který legislativně fakticky „zamrzl“ a je dosud nejasné, zdali s touto novelou bude dále nějak nakládáno. Faktický faktor plnění celé Strategie potom závisí pouze a jedině na politické vůli. Je velkou otázkou, z jakého důvodu nedopadlo faktické plnění Strategie ještě lépe, pokud navíc došlo před samotným vznikem tohoto dokumentu k politickému konsensu v boji proti korupci a to formou Koaliční smlouvy. Důvody nulového faktického plnění co se ÚSC týče lze celkem pochopit. Ve chvíli, kdy se začala vůbec novela zákonů o ÚSC projednávat, byla rozpuštěna Sněmovna. Jediné co se vlastně fakticky stihlo, bylo určení zpravodaje tisku Ing. Jany Fischerové, CSc. a příkázání k projednání Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Ani tento výbor však své stanovisko vydat nestihl.<sup>59</sup>

Co se týče žalobní legitimace, lze vnímat jako velký nedostatek právě to, že z navrhovaných variant prošel takto okleštěný návrh, kdy by došlo pouze k rozšíření oprávnění Nejvyššího státní zastupitelství ve věcech neplatnosti smluv. Co je na tom celém důležité, je prvek, že při těchto úkonech nebude Nejvyšší státní zastupitelství přezkoumávat veřejný zájem. Bude tedy vlastně přezkoumávat jen formální správnost tohoto aktu. V takovém případě nebude v žádném případě zaručeno to, že by takové opatření mělo nějaké výrazné protikorupční dopady. Navíc lze oprávněně pochybovat, že by Nejvyšší státní zastupitelství vůbec bylo kapacitně schopno danou činnost vůbec vykonávat. Došlo tak k významnému vychýlení od původního návrhu, kdy by žalobní legitimací disponoval samotný občan, který by se obracel na soudy první instance. Pokud nebude žalobní legitimace zavedena tak, jak byla definována v původním

---

<sup>58</sup> Např. Etický kodex poslance politického hnutí ANO 2011, dostupný on-line na: <http://bit.ly/1auKQ8w>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>59</sup> <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=904>, navštíveno dne 13. 12. 2013

návrhu, bude stále možné zneužívat tohoto legislativního nedostatku, kdy vlastně neexistuje instance, která by veřejný zájem přezkoumávala a byla schopna vydávat efektivní opatření vedoucí k nápravě daného stavu.

*„Právě občané obce často zjistí nekalé praktiky a rádi by se domáhali nejen náhrady škody způsobené obci (de facto všem občanům obce), ale i neplatnosti uzavřených smluv. Podávat podněty ke kontrole výkonu samostatné působnosti v tomto ohledu jsou nadbytečné, neboť Ministerstvo vnitra, i kdyby zjistilo porušení zákona mající za následek absolutní neplatnost smlouvy ze zákona, nemá aktivní žalobní legitimaci.“<sup>60</sup>*

---

<sup>60</sup> J. Horník, Dny práva 2011, Poskytuje zákon o obcích prostor pro netransparentní jednání zastupitelů?, s. 69.

## 4. Protikorupční novela zákona o ÚSC

V této kapitole budou čerpány informace z návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a důvodové zprávy k této novele.<sup>61</sup> Je vhodné také hned na začátku zmínit, že se od sebe jednotlivé úpravy zákonů o ÚSC v zásadě neliší. Případné odlišnosti jsou dostatečně vyznačeny v následujícím textu. V obecné rovině je proto v textu hovořeno o obcích jako o zástupcích samospráv. Pro lepší práci s následujícím textem a vůbec možnosti si dané změny v zákoně představit je změna obecního zřízení přiložena jako příloha k této práci.<sup>62</sup>

Potřebnost vůbec přijmout takovou novelu vyplývá nejen ze Strategie či indexu CPI, jak je znázorněno v předchozích kapitolách. O reálných nedostatcích se již řadu let hovoří díky výstupům Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, který díky tomu, že provádí kontroly nad výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků, včetně vyřizování podnětů a stížností spadajících do této oblasti, může vyhodnocovat reálné případy z praxe.<sup>63</sup> Z těchto důvodů je také dobře, že materiál zpracovalo právě Ministerstvo vnitra i na základě zkušeností svého odboru. Tímto faktem je také jasně dána celková apolitičnost materiálu, neboť je zpracován sice z politického podnětu, ale na základě zkušenosti a praxe úředníků. To dává materiálu jakousi výhodu například nad materiály předkládanými samotnými zákonodárci, neboť je pak použitelný i v dalších volebních obdobích, což by mohlo být velmi zásadní pro budoucí zavedení novely o zákonech ÚSC.

### 4.1. Technické a ostatní změny

Než začnou být rozebírány kmenové části předkládané novely, je vhodné nejdříve zmínit, že novela obsahuje kromě protikorupčních opatření také několik technických

---

<sup>61</sup> Sněmovní tisk č. 904, 6. volební období, dostupné on-line na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=904>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>62</sup> Viz příloha B

<sup>63</sup> Veškeré výstupy Odboru dozoru a kontroly veřejné správy dostupné on-line na: <http://www.mvcr.cz/odk2/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

změn a změn souvisejících s předchozími usneseními vlády. Byl to od předkladatele celkem moudrý krok, aby byla novela takto komplexní a dalo se vyvarovat dalším možným nedostatkům v budoucnu.

Významnou technickou změnou je rozhodně přizpůsobení novely novému občanskému zákoníku (dále jen „NOZ“), který nabývá účinnosti 1. ledna 2014. Protože se stejným datem účinnosti počítala novela zákonů o ÚSC, bylo vhodné tyto úpravy implementovat. V současné době již víme, že novela účinnosti tohoto data nenabyde, NOZ však ano.<sup>64</sup> Přesto, že se novela snaží NOZ přizpůsobit, stále obsahuje určité nedostatky, na které je vhodné upozornit. Jedná se o § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde i v návrhu zákona chybí nové smluvní typy, které zavádí NOZ. Jednak dochází k novému pojetí nájemní smlouvy (§ 2201 NOZ), kdy ji nový zákon chápe jako smlouvu, na jejímž základě může nájemce věc dočasně užívat a současně zavádí nový závazkový vztah, který je nazván pacht (§ 2332 NOZ). Na základě tohoto vztahu bude pachtýř oprávněn věc nejen dočasně užívat, ale také požívat. Podobně je na tom institut výpůjčky podle stejné části obecního zřízení. Podle NOZ znamená výpůjčka (§ 659) přenechání věci po dohodnutou dobu k bezplatnému užívání. V podobném smyslu je zavedena výprosa (§ 2189–2192), která se od výpůjčky liší tím, že není předem dohodnuta doba ani účel bezplatného vypůjčení věci. Tyto dva nové instituty by měli být tedy rozhodně do novely zákonů o ÚSC zahrnuty. V souvislosti s NOZ narážíme také ještě na problematiku nemovitých věcí:

*„Nemovitými věcmi nebudou jako dosud pouze hmotné věci (§ 496), ale též věci nehmotné (§ 496 odst. 2), tj. věcná práva k hmotným nemovitým věcem. Ustanovením § 39 odst. 1 zákona o obcích užívaný pojem nemovitý majetek bude nutné nově chápat ve smyslu § 495 (ten vymezuje pojem majetek) a § 498 (vymezující pojem nemovitá věc) nového občanského zákoníku.“<sup>65</sup>*

Další technické změny se týkají zejména oblastí, které vymezila aplikační praxe Ministerstva vnitra. Jedná se o problémy, které aktuální zákonná úprava vůbec neupravuje nebo problémy, které nelze vyřešit ani současnou interpretací zákona. Ve stručnosti se jedná o opatření pro situace, v nichž pověřený obecní úřad neplní povinnost vykonávat přenesenou působnost; upřesnění odměňování členů

<sup>64</sup> Více informací k novému občanskému zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.) např. na stránkách Ministerstva spravedlnosti, dostupné on-line na: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>65</sup> A. Furek, Zveřejňování záměru při pachtu a výprose podle NOZ. Moderní obec 8/2013, s. 36.

zastupitelstev; účast obce nebo kraje ve veřejné dražbě; svěření pravomocí rady obce starostovi obce, místostarostovi obce nebo obecnímu úřadu a modifikace pravidel pro zastupování starosty místostarostou; upřesnění pravidel pro rozhodování o dotacích v podmínkách obcí a uzavírání manželství v hlavním městě Praze v době tzv. „volebního mezidobí“. Pro účely práce není třeba tyto technické úpravy podrobněji rozebírat, nicméně poslední technická změna je jedna z mála změn, která se odlišuje od ostatních navržených úprav zákonů o ÚSC.

Kromě technických změn zahrnuje novela také změny týkající se předchozích usnesení vlád a to:

- Provedení změn právní úpravy ustavování výborů pro národnostní menšiny a označování ulic a dalších veřejných prostranství v jazyce národnostní menšiny
- Odstranění neodůvodněných odchylek postupů zákonů o ÚSC oproti správnímu řádu
- Změny právní úpravy týkající se uzavírání veřejnoprávních smluv

První bod byl schválen již v roce 2009 Radou vlády pro národnostní menšiny a má řešit situace, kdy sice v obci žije více než 10 % občanů jiné než české národnosti, obec v tomto případě zřizuje výbor pro národnostní menšiny<sup>66</sup>, avšak o práci v tomto výboru nejvíce daná menšina zájem. V nové úpravě by o zřízení výboru muselo zároveň požádat občanské sdružení zastupující zájmy dané národnostní menšiny. Podobně došlo k i úpravě značení ulic, kdy o označení ulic v jazyce národnostní menšiny může požádat i občanské sdružení zastupující zájmy národnostní menšiny, které působí alespoň 5 let na území obce. Současně je upravena obecně 10 % menšina, která je platná podle posledních dvou sčítání lidu.<sup>67</sup> Tato změna úpravy národnostních menšin se jeví jako zcela logickou, až je k podivu, že nebyla dosud upravena.

Druhá změna má ryze technický charakter. Jedná se de facto o zrušení duplicit obecního zřízení a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Konkrétně se jedná o povinnosti týkající se vydávání potvrzení orgány obcí, ustanovení týkajících se úpravy spolupráce obcí, které mohou mít povahu veřejnoprávních smluv, které již správní řád upravuje.

---

<sup>66</sup> § 117 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

<sup>67</sup> § 29 novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Třetí bod se týká zejména doby, na kterou je možné uzavírat veřejnoprávní smlouvy. Úprava vychází z výsledků Zprávy o převodu správních agend vykonávaných obcemi v přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávních smluv, kterou vzala vláda na vědomí v lednu roku 2011.<sup>68</sup> Zpráva upozorňuje na hrozbu určité právní nejistoty fyzických a právních osob vzhledem k nejasnosti toho, který správní orgán je pověřen projednáváním jejich konkrétní záležitosti. Zpráva proto doporučuje uzavírání veřejnoprávních smluv ÚSC omezit, protože každá samospráva by měla být schopna vykonávat úkoly jí stanovené samostatně. Konkrétně zavádí zákaz uzavírání veřejnoprávních smluv týkající se přenesené působnosti na dobu neurčitou a omezuje ji na 3 roky. Dále zavádí oznamovací povinnost v případě výpovědi veřejnoprávní smlouvy.<sup>69</sup> Tato celkem výrazná úprava (co se týče nových nároků na územní samosprávy) vypadá celkem logicky, pokud by ovšem samosprávy byly opravdu schopny veškerou přenesenou působnost vykonávat, tak jak jim udává zákon. Lze si představit množství malých obcí v České republice, které nemají buď lidské kapacity či finanční prostředky na realizaci veškeré přenesené působnosti. Kupříkladu nejsou schopny zavést činnost přestupkové komise a vyplatí se jim, zvláště z ekonomického hlediska, tuto agendu převést například na obec s pověřeným obecním úřadem v jejich regionu. Pro ty by znamenala tato opatření pouze a jen další administrativní zátěž, protože by museli veřejnoprávní smlouvu každé tři roky obnovovat a vykonávat navíc oznamovací povinnost vůči krajskému úřadu či Ministerstvu vnitra. Bylo by proto vhodné tuto problematiku nejdříve podrobit důkladné analýze, která by dokázala zhodnotit výkon přenesené působnosti obcí a poté až zasahovat do legislativní úpravy tohoto institutu.

## 4.2. Související změny zákonů

S návrhem novely zákonů o ÚSC přichází také změny zákonů, které jsou s těmito normami provázány, nebo je novela nově zavádí. V následujícím textu jsou veškeré související změny ostatních zákonů stručně popsány.

### ***Novela zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství***

Tato novela počítá se změnou § 42 tohoto zákona, zavedením institutu občanskoprávní žaloby, například formou návrhu státního zastupitelství, která by umožňovala napadnout

---

<sup>68</sup> Viz [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs?Open&2011&01-05](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2011&01-05), navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>69</sup> § 66c novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

nezákonná jednání s veřejným majetkem.<sup>70</sup> Občan by musel podat takový návrh do 3 let ode dne zveřejnění povinně zveřejňované smlouvy, která by byla dle znění návrhu ve výši 50 000 Kč v případě obcí a ve výši 200 000 Kč v případě krajů nebo pokud se jednalo o nemovitost. Zvýšení pravomocí Nejvyššího státního zastupitelství je vlastně jediným kompromisem, který prošel vládou, co se týče celé problematiky žalobní legitimace, která byla zmíněna v předchozím textu. Není tedy třeba ji znovu dopodrobna rozebírat. Co je však velmi tristní skutečností, je fakt, že samotné Nejvyšší státní zastupitelství s takovou úpravou nepočítalo na dlouho, konkrétně jen na jeden rok. Existuje totiž novější novela tohoto zákona<sup>71</sup>, která měla nabýt účinnosti od 1. ledna 2015, kde již protikorupční ustanovení chybí. Celková úprava se v tomto tedy naprosto míjí účinkem. Otázka žalobní legitimace je natolik zásadní, že by se rozhodně měla v budoucnu řešit, záleží zde opět na politické vůli, zdali k tomu dojde.

### ***Novela zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem***

Novela tohoto zákona by měla zpřesnit a zavést přísnější podmínky pro vymáhání regresivní náhrady a povinnosti vymáhat náhradu škody po konkrétních osobách.<sup>72</sup> Dosud je tato úprava stanovena pouze jako možnost vymáhat náhradu škody. Dostáváme se tak k obecné problematice zákonů o ÚSC, viz citace níže.

*„Zákon o obcích je ukázkovou imperfektní normou, tedy právním předpisem s mnoha stanovenými povinnostmi, avšak bez možnosti uložení sankce za jejich porušení, ale ani související právní předpisy neposkytují možnost se účinně bránit proti svévoli špatně zvolených zástupců lidu – občanů té které obce.“<sup>73</sup>*

Pokud tedy vyžadujeme dodržování určitého zákona, měli bychom zakotvit do zákona také opatření, které povede k jeho samotnému dodržování. Pokud je v zákoně stanovena jen možnost uplatnit vymáhání škody, je dost pravděpodobné, že je potom tato úprava uplatňována jen minimálně. Novela zákona vede tedy k celkem jasnému ustanovení. Při uplatnění tohoto ustanovení by odpovědná osoba již nemohla mít pocit, že je vlastně nepostihnutelná, a dávala by si celkově pozor na své jednání při výkonu veřejné správy.

---

<sup>70</sup> Viz příloha C

<sup>71</sup> Sněmovní tisk č. 1054, 6. volební období, dostupná on-line na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=1054&O=6>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>72</sup> Viz příloha D

<sup>73</sup> J. Horník, Dny práva 2011, Poskytuje zákon o obcích prostor pro netransparentní jednání zastupitelů?, s. 69.

## ***Novela zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů***

Novelu tohoto zákona bylo třeba předložit v souvislosti s poskytováním dotací a návratných finančních výpomocí z rozpočtu samospráv. Stanovuje totiž základní pravidla pro tyto úkony a tím sjednocuje postup ÚSC pro poskytování dotací a návratných finančních výpomocí včetně způsobu zveřejňování informací o nabídkách finanční podpory, žádostech o poskytnutí finanční podpory a uzavřených smlouvách o poskytnutí dotace nebo návratné finanční pomoci z rozpočtu ÚSC a to na Portálu veřejné správy. Novela však dopadla stejně jako samotná novela o zákonech ÚSC, legislativní proces byl předčasně ukončen v souvislosti s rozpuštěním Poslanecké sněmovny.<sup>74</sup>

### ***Centrální registr smluv***

Nad rámec je dobré zmínit poslanecký návrh novely zákona o centrálním registru smluv a zveřejňování objednávek a faktur veřejnou správou, neboť se přímo dotýká jedné části novely zákonů o ÚSC, konkrétně části o zvýšení transparentnosti o nakládání s veřejným majetkem. Jedná se o novelu poslance Mgr. Jana Farského<sup>75</sup>, která má stejný osud jako novely předchozí, tedy narazila na rozpuštění Poslanecké sněmovny. Myšlenka celé novely byla podložena na základě zkušeností Slovenska, kde již centrálním registrem disponují a výsledky na sebe nenechali dlouho čekat, viz citace níže. Pokud tedy má centrální registr takovýto úspěch, je otázkou, zdali ho nepřidružit k vládní novele o zákonech ÚSC. Pokud by došlo k revizi této problematiky, byť na základě zkušeností Slovenska, mohlo by jít nakonec například o jednotný vládní návrh tohoto zákona, který by se zaměřil na vytvoření centrálního registru třeba právě na Portálu veřejné správy. Pokud toto opatření funguje technicky v jiné zemi, není důvod pochybovat nad jeho nezavedením a pokud navíc přináší viditelné úspory ve veřejné správě, není pak sebemenší důvod toto opatření negovat. Opatření jistě přináší vyšší administrativní zátěž a pravděpodobně v některých případech i zvýšené nároky na personální kapacitu. Pokud však přináší výsledky, které převyšují náklady na zvýšené nároky, mělo by se na to problematice dále pracovat. Ideální představou může být

---

<sup>74</sup> Viz sněmovní tisk č. 988, 6. volební období, dostupné on-line na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=988&snzp=1>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>75</sup> Sněmovní tisk č. 740, 6. volební období, dostupné on-line na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=740&O=6>, navštíveno dne 13. 12. 2013

například dočasná mezivládní skupina, která by ve spolupráci se Slovenskem dala dohromady veškeré potřebné podklady pro zavedení centrálního registru v ČR.

*„Zákonodárci na Slovensku zavedli k 1. 1. 2011 revoluční povinnost do zákona. Všechny smlouvy, které jsou na Slovensku uzavřeny s veřejným sektorem (vláda, ministerstva, kraje, města, obce...), jsou účinné od prvního dne potom, co jsou zveřejněny. A to od nuly eur. Pokud není smlouva zveřejněna během tří měsíců, považuje se za nikdy neuzavřenou. A ono to funguje. Pro vládu a ministerstva byl za částku přibližně 25 tisíc eur zprovozněn portál <http://www.crz.gov.sk/>, a to včetně serverů i zaškolení uživatelů. O provoz se starají v rámci své další pracovní náplně dva zaměstnanci úřadu vlády. Vše zvládli během pouhých čtyř týdnů. Neoficiálně přinesl slovenský registr smluv úspory v řádu 30 %. To promítnuto do našeho prostředí by přineslo úspory v řádu desítek miliard korun.“<sup>76</sup>*

### 4.3. Klíčové protikorupční změny

Návrh novely přináší klíčové části změn, které se dají, díky své provázanosti se Strategií, rozčlenit do identických kategorií. Je to dobrým krokem směrem k přehlednosti legislativy a také dobrým obrazem o jednotlivých zpracovatelských bodech ze Strategie, neboť je vidět, že se dokáží držet předem daného strategického dokumentu, jakým Strategie bezesporu je.

#### ***Přísnější pravidla pro nakládání s majetkem ÚSC***

Pokud pohlédneme do aktuálního zákona o obcích, nalezneme opravdu jen vágní úpravu nakládání ÚSC s majetkem. V zákoně je de facto uvedeno pouze to, že s majetkem ÚSC musí být nakládáno účelně a hospodárně.<sup>77</sup> Novela zákonů o ÚSC zavádí celkem rázná a jasná ustanovení, jak by měl ÚSC se svým majetkem zacházet, pro zachování co největší efektivity a transparentnosti. Tato práce člení pro přehlednost jednotlivá ustanovení podle pořadí paragrafů v samotné novele zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

První oblast týkající se nakládání s majetkem je v novém ustanovení odstavce 3 v § 38, kdy je zavedena povinnost obce při úplatném prodeji svého majetku, pokud jde

<sup>76</sup> J. Farský, Centrální registr smluv a zveřejňování objednávek a faktur veřejnou správou, dostupné on-line na: <http://blog.aktualne.centrum.cz/blog/jan-farsky.php?itemid=16123>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>77</sup> § 38 odst. 1 a § 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

o nemovitost, jejíž obvyklá cena<sup>78</sup> je vyšší než 50 000 Kč, využít veřejnou dražbu nebo veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku. V případě krajů zde narážíme na jeden z mála rozdílů a to ten, že se musí jednat o nemovitost, jejíž obvyklá cena je vyšší než 200 000 Kč. Pro tuto povinnost platí ovšem určité výjimky, které daný paragraf také vyjmenovává. Celkem podstatná výjimka je ta, kdy zastupitelstvo rozhodne, že veřejnou dražbu nebo veřejnou soutěž o nejvýhodnější nabídku zkrátka nevyužije a pouze uvede důvod takového jednání ve svém usnesení. To, že zákon takové ustanovení vůbec vytvořil, je až zarážející. Zákon vytvořil určitou povinnost, kterou si hned na konci jejího znění sám podkopává. Lze si naprosto reálně představit situaci, kdy se zastupitelstvo bude chtít veřejné dražbě či veřejné soutěži o nejvýhodnější nabídku vyhnout a udělá to jednoduše tak, že si vymyslí určitý důvod do usnesení, proč to tak neučinilo a vše bude právně v pořádku. Otázka je také, jaká proti takovému jednání bude obrana? Žalobní legitimace občanů v návrhu novely chybí, jak již bylo řečeno v předchozích částech této práce. To ovšem znamená, že občan ani opoziční zastupitel nebudou moci dané jednání napadnout. Nejvyšší státní zastupitelství pak může prozkoumat sice neplatnost smlouvy, ale bez ohledu na veřejný zájem. Bude tedy zkoumán jen soulad postupu obce se zákonem, který bude pravděpodobně v pořádku. Zákon v tomto znění by mohl být samozřejmě v pořádku, ale jen v případě, že by zastupitelstvo tuto výjimku nezneužívalo za účelem vyhnutí se veřejné dražbě či veřejné soutěži o nejlepší nabídku. Lze také přirozený očekávat odpor zastupitelstev k takové povinnosti, neboť mohou argumentovat nadbytečným zatížením jejich samosprávy tímto novým ustanovením. Zvláště u malých obcí si lze takovou argumentaci představit, otázkou však je, zdali tento argument není pouze obavou před zavedením něčeho nového, na co zastupitelé v malých obcích nemusí kapacitně dostačovat. Protiargumentem může být předpoklad, že na malých obcích není prodejů nemovitostí nad 50 000 Kč v průběhu kalendářního roku mnoho. U větších obcích či měst toto opatření může zase přivést výrazné úspory do rozpočtu, neboť je transparentní a utváří tlak na nejlepší cenu na daném trhu.

Pokud ještě zůstaneme u § 38, tak narazíme na zprvu nevýrazně vypadající ustanovení, které celkem logickým způsobem upravuje povinnost obce uplatnit právo na náhradu škody, na vydání bezdůvodného obohacení nebo na regresní úhradu. Obec by ji podle nového ustanovení nemusela uplatnit v případech, kdy by jejich vymáhání znamenalo

---

<sup>78</sup> § 2 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

převýšení hodnoty samotné škody nebo dosažení hodnoty stejné. Stejně podmínky jsou pak dány také u prominutí dluhu, tedy pokud by v tomto případě byly vyšší náklady na uplatnění pohledávky nebo srovnatelné s její výší. Toto ustanovení je logické, pokud by byla na povinnost vymáhat náhradu škody, bezdůvodné obohacení či regresní úhradu stanovena také sankce za jejich nevymáhání. Jak je nám již známo, tak taková sankce není a neexistuje ani žalobní legitimace, která by tento nedostatek mohla ošetřit.

Dostáváme se k § 39, který obsahuje nová ustanovení týkající se hlavně transparentnosti nakládání s majetkem ÚSC. V první řadě se jedná dobu a způsob zveřejňování záměru obce prodat, směnit, darovat, pronajmout či vypůjčit nemovitou věc. Doba se prodlužuje nově z 15 dnů na 30 dnů a ustanovuje se povinnost záměr, kromě vyvěšení na úřední desce, ještě zveřejnit na Portálu veřejné správy. Další novinkou je povinnost uvádět v záměrech ještě informace o zamýšleném právním jednání a povinnost označit nemovitost údaji dle katastrálního zákona. Přičemž velmi důležitý je odst. 3 § 39, který říká, pokud obec nezveřejní záměr přesně podle výše zmíněného způsobu, je pak dané právní jednání považováno za neplatné. K těmto ustanovením jsou pak také dány určité výjimky, kterou mají však svou logiku.<sup>79</sup> Prodloužení doby vyvěšení záměru je určitě na místě, neboť pokud je zrovna případný zájemce na dovolené, tak si daného záměru nemůže všimnout. Navíc pokud ještě obec nemá své vlastní internetové stránky, kde by záměr mohla vyvěsit. Toto by se mělo ošetřit právě zveřejňováním na Portálu veřejné správy, které by se zároveň stalo jakýmsi centrálním místem zveřejňovaných nabídek a tím by pravděpodobně také došlo ke zvýšení zájemců o danou nabídku a ve finále i ke zvýšení příjmu z dané zakázky pro obec. Při povinnosti zveřejňování na Portálu veřejné správy je však otázkou, zdali naopak prodloužení lhůty na 30 dní nemůže působit negativně. Jednak musí delší dobu čekat samotní zájemci a obec se zrovna může nacházet ve stavu, kdy potřebuje urychleně finance a musí také čekat déle než by ji vyhovovalo. Je to možná určitý kompromis, aby nedocházelo ke stížnostem, že i 15 dnů zveřejněné nabídky na centrálním místě je moc krátká doba na postřehnutí nabídky či rozhodnutí se, zdali daný subjekt bude mít o danou nabídku vůbec zájem. Na závěr analýzy tohoto paragrafu je vhodné zmínit, že byla ještě včleněna povinnost obce umožnit každému nahlédnout do obdržených nabídek a to až po rozhodnutí příslušného orgánu obce o právním jednání. To znamená, že každý bude mít právo, po rozhodnutí o uzavření či neuzavření smlouvy, posoudit nahlédnutím do přijatých nabídek, zdali

---

<sup>79</sup> § 39 odst. 2 návrhu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

nedošlo k nějakému pochybení ze strany obce. Takové opatření lze vnímat jen pozitivně ve směru lepší možnosti kontroly ze strany občanů samospráv.

Další nové, či spíše rozšiřující ustanovení, které novela přináší je § 39a. Jedná se o sjednávání ceny při úplatném převodu majetku ve výši, která je v daném čase a místě obvyklá. Nové ustanovení rozšiřuje původní majetek dále na sjednávání nájmu, včetně povinnosti uvedení případných důvodů pro odchylku v usnesení zastupitelstva nebo rady obce. Bez tohoto by se právní jednání považovalo za neplatné. Takovou úpravu lze považovat jedině jako pozitivní krok směrem k zpřehlednění právních úkonů samospráv.

### ***Zvýšení transparentnosti nakládání s veřejným majetkem***

V souvislosti se zvýšením transparentnosti při nakládání s veřejným majetkem, se dostáváme k § 40. Ten udává obci zcela novou povinnost zveřejňovat veškeré smlouvy nad 50 000 Kč a veškeré smlouvy týkající se nemovitostí. Termín je dán do 15 dnů ode dne uzavření dané smlouvy a opět na již zmíněném Portálu veřejné správy. Je to tedy jakási podoba centrálního registru smluv, ale pouze na úrovni ÚSC. Smlouvy mají být zveřejněny na tomto portálu po dobu pěti let ode dne vkladu do katastru nemovitostí nebo ode dne zániku závazků z této smlouvy. Důležité je ovšem ustanovení, které stanovuje nabytí účinnosti dané smlouvy. Ta totiž nabývá účinnosti až dnem následujícím pod ní zveřejnění na Portálu veřejné správy, nebyl-li ve smlouvě stanoven termín pozdější. Povinnost se pak nevztahuje na smlouvy uzavírané podle pracovněprávních předpisů, na smlouvy o pronájmu bytů fyzickým osobám za účelem bydlení a na smlouvy o pronájmu hrobových míst. Pokud jsou nějaké informace podle zvláštního předpisu vyloučeny z uveřejnění, musí být smlouva zveřejněna bez nich, ovšem s příslušným zdůvodněním. Takové maximální zprůhlednění finančních operací samospráv je samozřejmě jedině pozitivní. I když hospodaří samosprávy samy podle svého rozpočtu, tak stále hospodaří s veřejnými prostředky. Není tedy ke škodě, pokud bude mít občan lepší přehled o hospodaření samosprávy a navíc na jednom místě, které je dálkově přístupné. Samosprávy pak budou rozhodně opatrnější ve všech ohledech. Jediné kde lze vidět určitou hrozbu, je nevědomost úředníků samospráv, jak s takovým systémem mají pracovat. Bylo by vhodné před případným nabytím účinnosti novely zákonů o ÚSC provést zaškolení úředníků, případně i zastupitelů, co se týče veškerých nových institutů, které by novela přinesla. Další hrozbu lze snad jen vnímat v souvislosti se zvyšováním technických nároků na samotný Portál veřejné správy.

Tedy bylo by potřeba učinit taková předběžná opatření, aby byl Portál veřejné správy technicky schopen přijmout takové množství nových požadavků a také ošetřit veškeré otázky týkající se zabezpečení tohoto portálu, aby nedošlo k jeho kolapsu.

### ***Změna přístupu zastupitelů k informacím***

Ustanovení týkající se změny přístupu zastupitelů k informacím je zakotveno v § 82. Tento je již ve stávající úpravě přítomen, v novele však dochází k jeho zásadní úpravě. Je jistě nevyvratitelné, že informace jsou pro zastupitele před jednáním zastupitelstva obce klíčové. Pokud tedy sama obec svou vlastní aktivitou materiály k jednotlivým bodům zastupitelům nerozesílá, či je neuveřejňuje na svých internetových stránkách, nemůže být zastupitel v žádném případě dobře připraven na nadcházející zasedání zastupitelstva. Stávající úprava navíc umožňuje určitým způsobem diskriminovat opoziční zastupitele tím, že udává lhůty pro poskytnutí informací tak dlouhé, že danému zastupiteli nemusí být informace poskytnuta včas. Tyto ustanovení se tedy dají celkem dobře účelově zneužívat. Naštěstí přichází novela zákonů o ÚSC s důmyslným řešením. Jednak upřesňuje, na koho se může zastupitel obracet se svými připomínkami a podněty, které souvisejí s výkonem jeho funkce, a dále také zkracuje termíny pro poskytování informací. Nově je tedy ustanoveno, že se má zastupitel právo obracet se na starostu a místostarostu obce, na obecní úřad, na právnické osoby, jejichž zakladatelem nebo zřizovatelem je obec nebo které obec ovládá ať sama nebo s dalšími obcemi či kraji. Dochází tak k určitému zobecnění orgánů oproti stávající úpravě, kde stojí de facto konkrétní osoby, na které se zastupitel může obracet. Je to celkem logický krok, neboť sám obecní úřad či právnická osoba by měla sama určit, koho ze své struktury vyřízením daného požadavku pověří. Dále je třeba odlišit připomínku či podnět a informace, které souvisejí s výkonem funkce zastupitele. U připomínky a podnětu je lhůta nově zkrácena na 15 dní s možností prodloužení o dalších 15 dní, pokud k tomu nastanou závažné důvody. Pokud nebude zastupitel s poskytnutými informacemi spokojen, může do 30 dnů od poskytnutí informace vyžadovat od příslušných orgánů nápravu. Odpovídající opatření je pak přijato na dalším zasedání zastupitelstva či rady. U informací, které bezprostředně souvisí s výkonem funkce zastupitele, je lhůta zkrácena absolutně. To znamená, že musí být zastupiteli v těchto případech informace poskytnuta bezodkladně, a není-li to možné, tak nejpozději do 7 pracovních dnů a v případě požadavku na poskytnutí informace vztahující se k připravovanému zasedání zastupitelstva musí být informace poskytnuta do

3 pracovních dnů ode dne doručení žádosti. Takové změny lze vnímat jen v pozitivním světle, i když taková změna samozřejmě oslabuje pozici vládnoucí koalice na obci či ve městě, tím že opoziční zastupitelé získají nástroj ke své lepší informovanosti. Lze tak očekávat, že se k tomu řada vládnoucích zastupitelů může z těchto důvodů stavit negativně, ovšem zcela neoprávněně.

### ***Etické kodexy***

Povinnost zastupitelstva obce vydat etický kodex člena zastupitelstva obce je zakotvena v novém § 83a. U etických kodexů, jak bylo již zmíněno, je nutno pochybovat o jejich samotném účinku. Bez nějaké možnosti postihu se staví do pozice takřka bezcenného dokumentu, který je přítomen pouze proto, že přítomen být musí. Novela sice stanovuje povinnost etický kodex vydávat, ale nikdo už dále netuší, jak by takový etický kodex měl vypadat. Ve finále si lze představit situaci, kdy si obce mezi sebou kopírují předlohu etického kodexu, přepíší titulky, schválí ho a vloží do archivu, kde pak může nedotčeně ležet několik let. Pokud tedy etický kodex opravdu stanovit jako povinnost, pak by bylo potřeba ještě vydat jakýsi manuál, který by popisoval, k čemu vůbec takový etický kodex slouží a jakou má mít podobu. Je ovšem etický kodex opravdu tak klíčovým dokumentem? Odpovědět může například následující citace Karla Přibyla, tajemníka městského úřadu Jindřichova Hradce.

*„V obecné rovině to řeší například jednací řád zastupitelstva. Chovat se tak, aby neutrpěla vážnost jejich funkce, navíc ukládá zastupitelům i jeden z paragrafů zákona o obcích. Vytváření nějakého zvláštního dokumentu, jež by se touto problematikou zabýval, není nutné. Jednalo by se vlastně o duplicitní materiál.“<sup>80</sup>*

### ***Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou***

Ustanovení čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR jasně stanoví, že je obec samostatně spravována zastupitelstvem. V tom případě je zvláštní, že toto ustanovení stávající obecní zřízení porušuje ve svém § 84 odst. 4, kde vlastně stojí, že má zastupitelstva vůči radě v určitých případech omezenou pravomoc. Novela zákonů o ÚSC však naštěstí tento podivný stav opravuje, protože výše zmíněný paragraf náležitě opravuje, tak aby k takovému stavu již nedocházelo. Problematickými se totiž ve stávající úpravě jeví instituty výpůjčky a pronájmu, které jsou vyhrazeny radě, a zastupitelstvo tak například

---

<sup>80</sup> L. Novotná, M. Soldán, Etický kodex zastupitelé města a obce většinou nemají, dostupné on-line na: [http://jindrichohradecky.denik.cz/zpravy\\_region/eticky-kodex-zastupitele-mesta-a-obce-vetsinou-nemaji-20130516.html](http://jindrichohradecky.denik.cz/zpravy_region/eticky-kodex-zastupitele-mesta-a-obce-vetsinou-nemaji-20130516.html), navštíveno dne 13. 12. 2013

s nevýhodnými pronájmy uzavřenými radou nemůže nijak operovat. Nově úprava také vyhrazuje pravomoci o pronájmu a výpůjčce na dobu delší 4 let zastupitelstvu.<sup>81</sup> Ve zbytku je svěřuje do nevyhrazené pravomoci rady. Je to vyloženě ochranný mechanismus, aby rada, v případě kdy by jí i přesto byly svěřeny pravomoci o výpůjčkách a pronájmech, nemohla schválit kupříkladu pronájem na 100 let dopředu. V souvislosti s touto úpravou je ještě logicky upraveno i ustanovení týkající se rady obce, tedy zejména § 102, kde se také mění ještě jedno důležité ustanovení v odst. 3. V dosavadní úpravě můžeme nalézt, že rada může jen s výjimkami svěřit své vyhrazené pravomoci starostovi obce či obecnímu úřadu. Nové ustanovení povoluje svěřit tyto pravomoci v celé své šíři bez omezení. Výše zmíněná ustanovení lze vnímat pouze a jen pozitivně. Vždyť zastupitelstvo, které je vlastně v obci nejvyšším orgánem a které je v této pozici také zcela legitimně, vzhledem ke svému zvolení občany v řádných volbách, nemůže být natolik omezeno rozhodnutím rady, aby jej nemohlo případně měnit. Jedná se tedy o jakousi nápravu legislativního stavu mezi Ústavou ČR a obecním zřízením.

### ***Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy***

Tato problematika se konkrétně dotýká třech oblastí v novele zákonů o ÚSC a těmi jsou jmenovité hlasování rady a zastupitelstva, zveřejňování zápisu zastupitelstva a pořizování záznamů ze schůzí zastupitelstva. První je upraveno jednak v § 95 novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kdy je stanovena povinnost uvádět v zápise schůze zastupitelstva, jak jednotliví zastupitelé hlasovali a poté v § 101, kde je stanovena ta samá povinnost pro členy rady. Takové ustanovení je celkem pokrokové neboť zároveň přináší kromě transparentnosti také větší odpovědnost zastupitelů. Pokud bude informace o tom, který zastupitel či radní jak hlasoval, bude možné vždy nalézt případného viníka daného problému. Zastupitelé budou zároveň jistě mnohem obezřetnější při svých hlasování, jednak kvůli strachu z případného postihu a jednak také kvůli tomu, že výsledky hlasování uvidí jejich potencionální voliči. Občan-volič si může díky tomu vytvořit představu o daném zastupiteli, jak se staví k určitým problematikám a díky tomu se rozhodnou, zdali mu udělí hlas i v příštích volbách. Povinné zveřejňování zápisů ze zastupitelstva je pak zakotveno v § 95, který říká, že musí obecní úřad zveřejnit zápis ze schůze zastupitelstva do 10 dnů a to způsobem, umožňující dálkový přístup. Stejně tak je tomu u rady v § 101. Zde vyvstává zásadní

---

<sup>81</sup> § 85 novely zákona 128/2000 Sb., o obcích

otázka, co když obec nevlastní dálkově přístupné místo, kde by zápisy z rady a zastupitelstva mohla zveřejňovat? Bude pak zřejmě nucena uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí, která to za ni bude muset vykonávat. Tedy trochu krkolomné řešení, které možná donutí i ty obce, které dosud své internetové stránky neprovozuje, aby své internetové portály zprovoznily. Což na druhou stranu jistě není nic negativního, internetové stránky v dnešní době mají provozní náklady v řádech stokorun.<sup>82</sup> Co se týče pořizování záznamů ze schůzí zastupitelstva, lze to vnímat jako vstřícnější krok směrem k samotným občanům obce, aby neměli pocit, že před nimi obec snad něco skrývá. Novela celou úpravu možnosti pořizování zvukového nebo obrazového záznamu vkládá pod nový § 96a. Ustanovení je sepsáno velmi benevolentně směrem k případným zájemcům o pořízení zvukového nebo obrazového záznamu. Ten je pouze povinen oznámit k jakému účelu takový záznam pořizuje, pokud ho nepořizuje pouze pro osobní potřebu, pak tato povinnost neplatí. Citlivé údaje mohou být zveřejněny jen se souhlasem subjektu těchto údajů a záznamy nepodléhají oznamovací povinnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů.

## 4.4. Hodnocení aplikace novely na ÚSC

Cílem této kapitoly je stručně shrnout pohled na některé problematiky ze strany subjektů, kterých se novela zákonů o ÚSC dotýká nejvíce, tedy samotných samospráv a také vybraných neziskových organizací. K tomuto účelu je využito především oficiálních vyjádření těchto subjektů k dané problematice.

Velmi výrazná vyjádření ÚSC se dají objevit k žalobní legitimaci, která byla v této práci vyhodnocena jako potřebná, ÚSC ji dle dostupných zdrojů hodnotí velmi negativně. Obava panuje například při investičních záměrech, kdy by obec prodala investorovi pozemek, aby tam postavil určitý objekt, ale třetina zastupitelů danou věc napadne u soudu. Investor pak bude muset čekat několik let, než soudy danou věc pravomocně vyřeší. Další obavy jsou ze zneužití tohoto institutu jako zbraně v politickém boji na místní úrovni, kdy by bylo napadáno kdejaké rozhodnutí zastupitelstva. Obava je také z celkového ochromení rozhodovacích procesů v obcích či městech a proměnu v neustálý soudní boj. Jsou také určité názory na zavedení speciálního rozhodčího soudu, který by tyto žaloby řešil za přijatelné ceny. Celkově se pak shodují, že jsou

---

<sup>82</sup> Např. pro představu jedna ze služeb „Chytré stránky pro obce“, dostupné on-line na: <http://obcenawebu.cz/stranky-pro-obce/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

mnohem akutnější problémy, než vůbec řešit novelu zákona o obcích. S tím samozřejmě nelze souhlasit. Navíc obavy ze zneužívání institutu žalobní legitimace jsou pravděpodobně přehnané. Případné zneužívání tohoto institutu může být ošetřeno soudním poplatkem a v praxi na Slovensku se navíc ukazuje, že tento institut může bez obtíží fungovat.<sup>83</sup>

Pozitivně je naopak hodnocena povinnost zaznamenávat výsledek hlasování v radě a v zastupitelstvu, i když panují pochyby nad technickým řešením v malých obcích a potřebných finančních nákladech na nákup hlasovacího zařízení.<sup>84</sup> Lze však předpokládat, že i malé obce nějakým způsobem zaznamenávají výstupy ze svých schůzí zastupitelstva. Není potom sebemenší důvod pochybovat nad tím, že by zároveň nemohli zaznamenávat, jak který zastupitel hlasoval.

Neziskové organizace Oživení a Transparency International ČR a Otevřená společnost hodnotí novelu jako normu, která směřuje správným směrem, ale má stále své nedostatky. Tyto neziskové organizace, které se především pohybují v oblastech boje proti korupci, považují žalobní legitimaci občanů naopak za velmi klíčový institut. Vladan Brož, vedoucí právní poradny TIC k dané problematice uvádí:

*„Praxe ukázala, že státní zástupci žaloby na neplatnost smluv uzavíraných obcemi podávají jen velmi sporadicky, a to i v případech, kde by to bylo dle našeho názoru opodstatněné. Neexistuje rozumný důvod, proč by oprávnění podat žalobu k soudu neměli mít napříště občané. Na Slovensku, kde tento institut zavedli před dvěma roky, soudy vůbec nejsou zavaleny žalobami, jak odpůrci takovéto možnosti prorokují.“<sup>85</sup>*

Je zřejmé, že neziskové organizace jdou tímto směrem k razantním opatřením, která by zavedla taková opatření, která by se v maximální možné míře pokusila zamezit korupčnímu prostředí a to nelze hodnotit jinak, než pozitivně.

Výše zmíněným neziskovým organizacím se ještě nelíbí opatření novely zákonů o USC ohledně přístupu zastupitelů k informacím. Ve stávající úpravě totiž stojí, že se může zastupitel obracet s žádostmi přímo na pracovníky obce nebo zřízených organizací, které danou informací disponují. Novela však zavádí opatření, kdy se zastupitel obrací

---

<sup>83</sup> Sněmovní tisk č. 904, 6. volební období, s. 66.

<sup>84</sup> J. Němec, Antikorupční opatření určitě ano. Ale ne komplikace pro chod obcí a krajů. Moderní obec 3/2012, s. 7.

<sup>85</sup> Oživení, o.s., Protikorupční novela zákona o obcích je nedostatečná, dostupné on-line na: <http://www.bezkorupce.cz/blog/2011/04/21/protikorupcni-novela-zakona-o-obcich-je-nedostatecna/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

na orgán samotný, tedy například na obecní úřad, který sám posoudí, komu vyřízení žádosti přenechá. Oldřich Kužílek, člen Otevřené společnosti argumentuje takto:

*„Člen zastupitelstva jim přece není podřízený. Je to zásadní změna principu samosprávy, zavedené po převratu.“<sup>86</sup>*

V tomto případě ovšem se zástupci neziskových organizací nelze úplně souhlasit. Úprava výše zmíněného ustanovení má naopak spíše zjednodušit, či zpřehlednit práci obecního úřadu či zřízených organizací. Účelem úpravy jistě nebylo, aby měl snad zastupitel samosprávy pocit, že je jí nějakým způsobem podřízený.

## 4.5. Shrnutí kapitoly

Předkládanou novelu zákonů o ÚSC lze hodnotit pozitivně v tom směru, že se snaží vůbec nedostatky v daných zákonných úpravách řešit a omezovat tak prostor pro možnou korupci. Velmi pozitivní je zahrnutí vypozerovaných nedostatků, které jsou v novele zahrnuty jako technické změny či také zahrnutí opatření, která souvisejí s usneseními vlád z předchozích let. Kladně lze hodnotit úpravy směřující k vyšší transparentnosti a odpovědnosti jednotlivých subjektů. Jedná se zejména a úpravu transparentnosti v oblasti nakládání s majetkem ÚSC, kdy novela zavádí povinnost zveřejňování nabídek a smluv na jednom centrálním místě – Portálu veřejné správy. Dále pak také zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy. Díky těmto úpravám lze očekávat nejen úspory v rozpočtech územních samospráv, ale také větší obezřetnost samotných zastupitelů nad úkony, které svým hlasováním bezprostředně ovlivňují. Kladně lze také ohodnotit úpravu kompetencí mezi zastupitelstvem a radou, kdy je vlastně vyřešena otázka dosavadního nesouladu obecního zřízení a Ústavou ČR a to tak, aby rada neměla vyhrazené pravomoci takové, do kterých by zastupitelstvo nemohlo zasahovat. Podobně lze také hodnotit ustanovení novely upravující informovanost zastupitelů, které má zabránit především možné diskriminaci zastupitelů opozičních.

Negativní na celém návrhu může být jeho odklon od Strategie v důležitých částech, jako je žalobní legitimace občanů, která je také neziskovými organizacemi bojujícími s korupcí hodnocena jako velmi potřebnou. Protože právě žalobní legitimace může

---

<sup>86</sup> Oživení, o.s., Protikorupční novela zákona o obcích je nedostatečná, dostupné on-line na: <http://www.bezkorupce.cz/blog/2011/04/21/protikorupcni-novela-zakona-o-obcich-je-nedostatecna/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

zajistit dodržování zákonem stanovených pravidel pro nakládání s veřejným majetkem a to ve smyslu své preventivní funkce. Pokud by samosprávy operovaly pod hrozbou napadnutí u soudu, lze očekávat, že by ve všech svých jednáních jednali natolik obezřetně, aby k tomu nejlépe nikdy nedošlo. Možná i proto je tak obrovský odpor samospráv k zavedení tohoto institutu. Dalšími negativními prvky předkládané novely jsou dále určité nedostatky, kterými se doslova sama „podkopává“. Jsou to například chyby v terminologii v souvislosti s novým občanským zákoníkem, které by měly být pro případné znovu předložení novely opraveny. Dále velmi nešťastná úprava v případě povinné veřejné dražby nebo soutěže o nejvhodnější nabídku, kdy se zastupitelstvo může vlastně jednoduše této povinnosti vyhnout tím, že pouze uvede nějaký určitý důvod, proč institut veřejné dražby či veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku nevyužilo. Dle této úpravy pak tímto způsobem neudělá zastupitelstvo nic protizákonného a díky chybějící možnosti žalobní legitimace občana se ani nemusí obávat, že by mohlo být jejich rozhodnutí ohroženo. Soud může v tomto případě pak jen zkonstatovat správný postup dle novelizované právní úpravy, protože veřejný zájem není předmětem jeho zkoumání. Je to tedy další důkaz potřeby institutu žalobní legitimace.

Neutrálně lze pak hodnotit přístup novely k etickým kodexům. Ta je totiž upravuje minimalistickým způsobem bez udání dalších postupů. V tomto směru by bylo vhodné vydat kupříkladu elektronický manuál k tvorbě etických kodexů a vůbec k vysvětlení podstaty etických kodexů, včetně úspěšných aplikací v zahraničí. Pokud totiž novela zavede takto laxně jednou větou povinnost etické kodexy vydávat, nelze očekávat, že k tomu samosprávy snad přistoupí jinak.

Otázkou ovšem je a ještě bude možnost nabytí účinnosti této novely a to buď v této, nebo modifikované podobě. Nejlepším krokem by bylo samozřejmě znovuotevřít tuto problematiku a začít ji znovu diskutovat s územními samosprávami a neziskovým sektorem. Výsledkem těchto jednání by mohla být úprava, která by se snad více přiblížila původnímu návrhu Strategie, tedy ve smyslu výraznějšího dopadu na boj proti korupci.

## 5. Makrokomparace s vybranými státy

K lepší představě možnosti fungování určitých právních úprav je vhodné poohlédnout se, zdali tyto úpravy již někde jinde nefungují. To je cílem této kapitoly, která zkoumá sousední státy České republiky s ohledem na vybrané instituty, které přináší novela zákona o ÚSC. Kapitola je zpracována za základě studie Parlamentního institutu Poslanecké sněmovny a pomocí zahraničních internetových zdrojů.<sup>87</sup> Vybrané instituty jsou přístup k pravidlům pro nakládání s majetkem ÚSC a to zejména povinnost veřejné dražby či veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku. Dále je pak zkoumána transparentnost nakládání s veřejným majetkem a nakonec je zkoumán samotný institut žalobní legitimace, jelikož se právě tento institut jeví v této práci jako klíčový.

### 5.1. Slovensko

Právní úprava obecního zřízení a obecního majetku je obsažena v několika základních právních předpisech, které se svou strukturou relativně podobají právní úpravě v ČR. Jde především o zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, zákon č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, zákon č. 302/2001 Zb., o samosprávě vyšších územních celků a zákon č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech veřejné správy.

#### ***Pravidla pro nakládání s majetkem ÚSC***

Způsob zpeněžování obecního majetku na Slovensku upravuje zákon o majetku obcí. Ustanovení § 9a říká, že jestliže zákon o majetku obcí nestanoví jinak, převody vlastnictví majetku obce se musí vykonat na základě obchodní veřejné soutěže, dobrovolnou dražbou nebo přímým prodejem, jehož bližší podmínky stanoví samotný zákon o majetku obcí.<sup>88</sup>

O přechodu vlastnictví věcí, postoupení majetkových práv a závazků, jsou nabývací a odevzdávající právnické osoby povinny sepsat písemné protokoly v souladu s § 14 zákona o majetku obcí. O přechodu práva hospodaření k věcem a postoupení

---

<sup>87</sup> P. Bartošková., Srovnání vybraných ukazatelů právních úprav obecního zřízení ve vybraných zemích, Parlamentní institut, březen 2013.

<sup>88</sup> § 281 obchodního zákoníku

majetkových práv a závazků do správy organizací, sepisují protokoly orgány místní státní správy, obecní zastupitelstva a organizace.

### ***Transparentnost nakládání s veřejným majetkem***

Podle § 9a zákona o majetku obcí, obec zveřejní záměr prodat svůj majetek a způsob tohoto prodeje na své úřední desce, na internetové stránce obce, jestliže ji má obec zřízenou, a v regionálním tisku. Jestliže jde o převod majetku vykonávaný na základě obchodní veřejné soutěže nebo prostřednictvím dobrovolné dražby, musí oznámení v regionálním tisku obsahovat alespoň informaci o místě, kde jsou dané podmínky obchodní veřejné soutěže nebo dražby zveřejněné. Záměr prodat majetek přímým prodejem zveřejní obec nejméně na dobu 15 dní a zároveň zveřejní lhůtu pro doručení cenových nabídek zájemců.

Pokud jde o stanovení ceny obecního majetku, zákon upravuje pouze stanovení ceny u tzv. přímého prodeje majetku obce. V případě, že dojde k prodeji obecního majetku prostřednictvím tohoto přímého prodeje, musí se podle § 9a zákona o majetku obcí převody vlastnictví obce vykonat přímým prodejem nejméně za cenu ve výši všeobecné hodnoty majetku stanovené podle zvláštního předpisu, tj. podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 492/2004 Zb., o stanovení všeobecné hodnoty majetku.

Je ještě vhodné zmínit, že zde funguje také centrální registr smluv s celostátní působností.<sup>89</sup> Veškeré smlouvy, které jsou na Slovensku uzavřeny s veřejným sektorem, jsou účinné až od prvního dne zveřejnění. A to bez jakéhokoliv omezení finanční částkou. Jsou tím pádem zveřejňovány všechny smlouvy od nuly €. Právě tento registr se stal inspirací i českým zákonodárcům, kteří se o jeho zavedení pokoušeli v minulém volebním období.<sup>90</sup>

### ***Žalobní legitimace***

Zákon o obcích ani zákon o majetku obcí nestanoví výslovně zvláštní oprávnění státního zastupitelství ve věcech obecního zřízení a prodeje obecního majetku. Obecně je úloha a postavení státního zastupitelství upravena v zákoně č. 153/2001 Zb., o prokuratuře. Podle čtvrté části tohoto zákona vykonává prokuratura dozor nad zachováváním zákonnosti orgány veřejné správy. Podle § 20 vykonává prokurátor dozor nad dodržováním zákonů a ostatních všeobecně závazných právních předpisů orgánů

---

<sup>89</sup> Centrálny register zmlúv, dostupný on-line na: <http://crz.gov.sk/>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>90</sup> Sněmovní tisk č. 740, 6. volební období

veřejné správy. Těmi se podle § 20 odst. 2 písm. b, rozumí mimo jiné také orgány územní samosprávy. Prokurátor tento dozor vykonává přezkoumáváním zákonnosti, vykonáváním prověrek zachovávání zákonnosti a uplatňováním poradního hlasu na zasedáních orgánu veřejné správy. Konkrétními právními prostředky jsou pak protest prokurátora, upozornění prokurátora a návrh na zahájení jednání před soudem podle občanského soudního řádu. Protest prokurátora může směřovat proti všeobecně závaznému právnímu předpisu vydanému orgánem veřejné správy, proti opatření a proti rozhodnutí, kterými byl porušen zákon nebo jiný všeobecně závazný právní předpis. Prokurátor může v rámci zákona o prokuratuře podat protest proti rozhodnutí orgánu samosprávy o prodeji majetku, jestliže je v rozporu se zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy.

Zákon o majetku obcí stanovuje oprávnění domáhat se neplatnosti smlouvy pouze fyzické osobě, která má v obci trvalý pobyt, a to postupem podle § 9b. Tato osoba se může domáhat neplatnosti právního úkonu, jestliže převod majetku obce nebyl realizován na základě obchodní veřejné soutěže, dražbou nebo přímým prodejem, kromě případů, kdy tento jiný způsob převodu zákon připouští. Žalobu na určení neplatnosti smlouvy je možné podat u soudu ve lhůtě do jednoho roku ode dne převodu vlastnického práva z majetku obce na nabyvatele. Co se samotných zastupitelů týče, tak zákon o obcích ani zákon o majetku obcí nestanovuje pravomoc části zastupitelstva domáhat se náhrady škody, bezdůvodného obohacení či určení neplatnosti smlouvy, kterou obec uzavřela. Namítaná obava ze zneužívání tohoto institutu se nedá přesněji posoudit, neboť nejsou veřejně dostupné žádné přímé statistiky. Důvodová zpráva k novele zákonů o ÚSC však zdůrazňuje, že k takovému zneužívání nedochází.

*„Zkušenosti s obdobnou právní úpravou ve Slovenské republice ukazují, že počty podaných návrhů nijak dramaticky nenarostly.“<sup>91</sup>*

## 5.2. Německo

Vzhledem k uspořádání Německa jako federativní republiky musíme rozlišovat právní úpravu, která je vytvářena na dvou úrovních, jednak jako právo spolkové, jednak jako právo jednotlivých spolkových zemí. Právní úprava územní samosprávy vychází

---

<sup>91</sup> Sněmovní tisk č. 904, 6. volební období, s. 66.

z německé ústavy, konkrétně z čl. 28 odst. 2.<sup>92</sup> Ten stanovuje, že obcím musí být zaručeno právo upravovat všechny náležitosti místního společenství v rámci zákonů a s vlastní odpovědností. Také svazy obcí mají v rámci svého zákonného okruhu působnosti podle ustanovení zákona právo na samosprávu. Záruka samosprávy zahrnuje také základy vlastní finanční odpovědnosti. Na úrovni spolkové je pro problematiku majetku územně samosprávných celků základním právním předpisem zákon o majetku obcí, měst a okresů.<sup>93</sup> Tento zákon určuje původ obecního majetku a to způsobem, že spolkový majetek, který slouží k plnění komunálních úkolů a komunálních služeb, je bezplatně převeden na obce, města a okresy. Zákon ukládá obecná pravidla využívání komunálního majetku v § 5. S komunálním majetkem může být nakládáno neomezeně v rámci tohoto zákona. Využívání komunálního majetku musí být zásadně uskutečňováno takovým způsobem, aby bylo zajištěno výnosné zhodnocení majetku, vliv a finanční kontrola obce, jakož i respektován veřejný účel obecního majetku. Vlastní pravidla převodu movitého ani nemovitého majetku však tento zákon neupravuje. Tyto obecné zákony, přijaté na úrovni Spolku, jsou doplněny zákony jednotlivých spolkových zemí, jako je např. legislativa spolkové země Bádensko-Württembersko, která bude použita jako příklad pro jednotlivé instituty.

### ***Pravidla pro nakládání s majetkem ÚSC***

Právní úprava obecního zřízení spolkové země Bádensko-Württembersko neupravuje povinnost obcí prodávat obecní majetek prostřednictvím veřejné dražby nebo obchodní veřejné soutěže.

### ***Transparentnost nakládání s veřejným majetkem***

Základním právním předpisem Bádenska v oblasti územní samosprávy je obecní řád.<sup>94</sup> Ten obsahuje pouze obecná ustanovení o prodeji obecního majetku v čl. 75. Podle tohoto ustanovení může obec prodat majetek, který nepotřebuje k plnění svých úkolů. Toto ustanovení obsahuje také obecné pravidlo k určení ceny majetku, když stanoví, že majetek obce smí být zpravidla prodán pouze za tzv. plnou cenu. Jestliže chce obec prodat svůj majetek pod cenou, musí předložit souhlasné rozhodnutí orgánu dozoru nad činností veřejnoprávních organizací. Ministerstvo vnitra může stanovit obecnou výjimku z této povinnosti pro právní úkony, které slouží k plnění určitých úkolů obce,

<sup>92</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, dostupné on-line na: <http://bit.ly/JZl7hH>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>93</sup> Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise, dostupné on-line na: <http://bit.ly/1gBhkTK>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>94</sup> Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, dostupné on-line na: <http://bit.ly/198Kl96>, navštíveno dne 13. 12. 2013

pro právní úkony, které se pravidelně opakují nebo stanovit určitou cenovou hranici nebo hodnotu, při jejímž překročení musí být tento souhlas předložen.

### ***Žalobní legitimace***

Státnímu zastupitelství nepřísluší oprávnění napadnout platnost smlouvy uzavřené samosprávou a ani právní předpisy upravující obecní zřízení ve spolkové zemi Bádensko-Württembersko nestanovují možnost části členů obecního zastupitelstva domáhat se náhrady škody, vydání bezdůvodného obohacení nebo se domáhat určení neplatnosti smlouvy. Žalobní legitimace jako taková tedy není žádným způsobem upravena.

## **5.3. Rakousko**

Základ obecní samosprávy vychází z rakouské ústavy, z její části páté, která upravuje otázky samosprávy.<sup>95</sup> Rakouské právo hovoří o místních obcích a podle čl. 116 odst. 2 rakouské ústavy jsou obce samostatným hospodářským celkem. V mezích všeobecných spolkových a zemských zákonů má obec právo vlastnit, získávat a disponovat majetkem, provozovat hospodářské podnikání a v rámci finanční ústavy samostatně hospodařit a vypisovat dávky. Obce jsou povinny hospodařit se svým majetkem na základě principů hospodárnosti a účelnosti, přičemž kontrola dodržování těchto principů náleží jednotlivým spolkovým zemím. Opatření, která vydává obec ve vlastní působnosti a která se dotýkají vyšších zájmů, zejména opatření se zvláštním finančním významem, mohou být vázána příslušným zákonodárstvím na souhlas dohlédacího úřadu. Podobně jako v Německu, také v Rakousku leží právní úprava obecního zřízení na jednotlivých spolkových zemích, které ve svých obecních zákonech upravují základní pravidla dispozic s obecním majetkem. Pro přiblížení rakouské úpravy bude následující srovnání obecního zřízení vycházet z obecního zákona spolkové země Tyrolsko.<sup>96</sup>

### ***Pravidla pro nakládání s majetkem ÚSC***

Podle tyrolského práva není stanovena povinná forma prodeje majetku obce.

---

<sup>95</sup> Ve Fassungsübergangsgesetz, dostupné on-line na: <http://bit.ly/KtC6sY>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>96</sup> Tiroler Gemeindeordnung, dostupné on-line na: <http://bit.ly/1La1cz>, navštíveno dne 13. 12. 2013

### ***Transparentnost nakládání s veřejným majetkem***

Podle § 80 tyrolského obecního zákona musí být záměr prodeje a pronájmu obecního majetku vyhlášen veřejně podle § 60 obecního zákona, popřípadě také zveřejněn v tisku nebo v médiích. Z povinného zveřejnění může být vyloučen takový majetek obce, u kterého by toto zveřejnění záměru prodeje majetku nebylo účelné s ohledem na povahu a význam majetku obce. Obecní zákon dále v § 60 stanoví, že nařízení a právní akty obce, které vyžadují souhlas nadřízeného dohlédacího orgánu, stejně jako oznámení, která jsou určena veřejnosti, musí být bezodkladně oznámena veřejnou vyhláškou, jestliže zákon nestanoví něco jiného. Zákon určuje dvě povinné formy zveřejnění a to na úřední desce příslušné obce po dobu dvou týdnů a také jiným způsobem, v místě obvyklým (např. vyhlášením veřejným rozhlasem, publikace v místních novinách apod.) Jestliže se obec skládá z více obecních částí, musí být tato povinnost splněna v každé z těchto částí.

### ***Žalobní legitimace***

Vymezení pravomocí státního zastupitelství v Rakousku je obsaženo v zákoně o státním zastupitelství, v zákoně o služebním poměru soudců a státních zástupců a v trestním řádu. Obecní zákon ani tyto specializované zákony neupravují oprávnění státního zastupitelství domáhat se neplatnosti smlouvy uzavřené obcí. Zákon ani nepřiznává oprávnění části zastupitelstva domáhat se náhrady škody či bezdůvodného obohacení za územní samosprávný celek, ani domáhat se určení neplatnosti smlouvy. Institut žalobní legitimace zde tedy opět není nijak upraven.

## **5.4. Polsko**

Právní úprava územní samosprávy v Polsku je obsažena v zákoně o obecní samosprávě z roku 1990.<sup>97</sup> Právní úpravu nakládání s nemovitým majetkem obcí doplňuje zákon o nakládání s nemovitostmi z roku 1997.<sup>98</sup> Zákon o obecní samosprávě obecně vymezuje majetek obce v čl. 43 jako majetek a majetková práva náležející jednotlivým obcím a jejich sdružením a stejně tak i majetek náležející právnickým osobám obce. Zákon o nakládání s nemovitostmi upravuje podle svého čl. 1 principy hospodaření s majetkem státu a jednotek územní samosprávy.

<sup>97</sup> Ustawa o samorządzie gminnym, dostupné on-line na: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>, navštíveno dne 13. 12. 2013

<sup>98</sup> Ustawa o gospodarce nieruchomościami, dostupné on-line na: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971150741>, navštíveno dne 13. 12. 2013

### ***Pravidla pro nakládání s majetkem ÚSC***

Povinnost prodat obecní majetek určitými zákonnými postupy stanovuje zákon o nakládání s nemovitostmi v čl. 37. Podle tohoto ustanovení prodej nemovitosti nebo jeho svěřením do užívání probíhá buďto formou veřejné dražby nebo jinou formou, v souladu s částí čtvrtou zákona o prodeji nemovitosti. Zákon v části čtvrté stanovuje obecné pravidlo, že nemovitý majetek je prodáván ve formě veřejné dražby s výjimkou majetku konkrétně vymezeného. Tak jde například o prodej nemovitého majetku osobám s předkupním právem, prodej nemovitého majetku mezi státem a územně samosprávnými celky nebo mezi těmito celky navzájem, apod. Určitý majetek může být také vyloučen z povinné veřejné soutěže na základě rozhodnutí vojvody, jestliže splňuje podmínky stanovené zákonem.

### ***Transparentnost nakládání s veřejným majetkem***

Základní pravidla postupu územních samosprávných celků při dispozicích s majetkem obce jsou obsažena v zákoně o obecní samosprávě. Podle čl. 45 tohoto zákona subjekty nakládající s obecním majetkem samostatně rozhodují o způsobu jeho využití v mezích stanovených zákonem. Prohlášení o záměru obce disponovat s majetkem obce vydává buďto starosta obce nebo na základě jeho pověření zástupce starosty nebo jiná, jím pověřená osoba. Jestliže z právního úkonu obce vyplývají pro obec peněžní závazky, je k jeho účinnosti nutná kontrasignace pokladníka obce nebo jím pověřené osoby.

Způsob určení ceny nemovitého majetku obce upravuje oddíl osmý zákona o nakládání s nemovitostmi. Cena nemovitosti se určí na základě její hodnoty. Zákon v čl. 67 stanoví způsob určení ceny nemovitosti v případě, že dojde k prodeji nemovitosti ve veřejné dražbě. Vyvolávací cena stanovená pro první kolo veřejné dražby nesmí být nižší než hodnota majetku. Vyvolávací cena určená pro druhé kolo veřejné dražby může být nižší než je samotná hodnota majetku, nesmí však klesnout pod padesát procent hodnoty nemovitosti. V případě, že druhé kolo veřejné dražby neskončilo prodejem nemovitosti, stanoví se nová vyvolávací cena, která však nesmí klesnout pod 40 % hodnoty nemovitosti. V případě, že je majetek obce prodáván mimo veřejnou dražbu, nesmí jeho stanovená cena klesnout pod hodnotu majetku. Příslušný orgán obce může, podle čl. 37 odst. 2 a 3, z ceny majetku poskytnout slevu v případě prodeje mimo veřejnou dražbu na základě rozhodnutí vojvody nebo obecní rady, jestliže jsou splněny podmínky čl. 68 zákona o nakládání s nemovitostmi (např. jestliže jde o majetek určený

pro bydlení, rozvoj technické infrastruktury a další veřejné účely, jestliže jde o převod na fyzické a právnické osoby, které provozují kulturní, charitativní, zdravotní, vzdělávací a jinou veřejně prospěšnou činnost, apod.)

### ***Žalobní legitimace***

Právní úprava obecního zřízení ani prokuratury nezakotvuje pravomoc státního zastupitelství domáhat se vyslovení neplatnosti smlouvy uzavřené samosprávou a stejně tak ani nedává části zastupitelstva pravomoc domáhat se náhrady škody nebo vydání bezdůvodného obohacení za územní samosprávný celek. V Polsku se tedy setkáváme s podobnou situací jako v Rakousku a Německu.

## **5.5. Shrnutí kapitoly**

Lze si povšimnout, že z výše uvedené makrokomparace vyplývá pár zcela nevyvratitelných faktů. Úprava, kterou přináší novela zákonů o ÚSC, vypadá ve světle makrokomparace dost drasticky. Není jiné země, ze čtyř srovnaných, až na Slovensko, kde by taková úprava již fungovala. Z toho plyne také jednoznačný závěr, že by měla Česká republika při případných úvahách o opakovaném předložení této novely konzultovat své kroky právě se Slovenskem. Neboť Slovensko má zavedený institut povinné veřejné dražby, způsobu určení ceny, centrálního registru a také hlavně žalobní legitimace. K těmto jednotlivým právním úpravám by měl případný opětovný předkladatel novely zákonů o ÚSC získat co nejvíce informací z praxe a hlavně tvrdých dat. A to přesně takových, které by vyvrátily případné obavy ze zneužívání toho či onoho právního institutu. Přeci jen jsou si Česká republika a Slovensko celkem blízké a mají společnou historii. Vzájemná výměna zkušeností a poznatků by byla proto více než potřebná.

Co se týče právních úprav v ostatních zemích, můžeme konstatovat, že tyto země nedošly k závěru, že by takto drastické úpravy zákonů, omezující protikorupční prostředí, musely vůbec potřebovat. Německá i rakouská úprava jsou si v ledasčem podobné a to zejména ve své celkové obecnosti a tím pádem i volnosti pro ÚSC. Dají se tedy vlastně celkem srovnávat se současnou právní úpravou ÚSC v České republice. Otázkou je, proč tomu tak u německé a rakouské právní úpravy je. Pokud tyto země srovnáme podle hodnocení indexu CPI, můžeme jasně vidět, že jsou na tom obě země

výrazně lépe oproti České republice.<sup>99</sup> Německo se nachází dokonce na místě 12. a Rakousko na místě 26. A Česká republika? 57. místo. Z toho vychází celkem zajímavý závěr, o kterém lze samozřejmě jen spekulovat, že zákonné úpravy vlastně nemají natolik vliv na míru korupce v dané zemi. Pokud máme tři podobné právní úpravy, tři vzájemně si sousedící země, ale jedna z nich je na tom v korupčním měřítku výrazně hůře, musíme se zřejmě poohlédnout po jiném měřítku. Může za to snad pověstná nátura českého národa nebo či spíše politický vývoj v posledních letech ovlivněný celkem drastickou historií? Takové otázky zůstanou ještě pravděpodobně velmi dlouho otevřené.

---

<sup>99</sup> Viz příloha A

# Závěr

Korupce je jednoznačně problémem dnešní společnosti, o tom ani nelze moc pochybovat. Korupce se nedá vlastně ani absolutně eliminovat, vždy tu v nějaké formě bude, v nějaké oblasti více a v nějaké méně. Boj proti korupci je tedy spíše jakousi snahou o minimalizaci korupčního prostředí. Česká republika na tom v celosvětovém hodnocení míry korupce není úplně nejlépe, což jen potvrzuje významnost tématu řešení korupce, včetně korupce na úrovni územních samosprávných celků, které se významně podílejí na rozvoji našeho státu a to zejména díky svým dispozicím a nakládáním s veřejnými prostředky. Negativní vliv korupce na ekonomiky států, z pohledu dopadu míry korupce na fiskální politiku, byl také potvrzen. Univerzální recept na korupci však neexistuje, neboť se každá země v mnohém odlišuje. Výsledkem by tedy měla být určitá kombinace zákonných, represivních a preventivních opatření v boji proti korupci.

Že se dá korupce nějakým způsobem měřit, dokazuje názorně index CPI. Tento index má stále sice své nedostatky, zejména vzhledem k subjektivnosti zdrojových dat, nicméně je stále významným nástrojem pro globální porovnání míry korupce. Na příkladu České republiky je možné vidět, i přes svou špatnou pozici v žebříčku, že s příchodem vládních protikorupčních strategií se index CPI postupně snižuje, i když jen mírným tempem. Lze proto předpokládat, že si index CPI bude držet svou klesající tendenci a to v případě, že se bude celostátní politika dále snažit o omezování korupčního prostředí. Ve finále z toho plyne také pozitivní závěr pro případné nabytí účinnosti protikorupční novely zákonů o ÚSC, které by pravděpodobně nejen zapříčinilo globální zlepšení hodnocení korupce v České republice, ale také by přineslo řadu pozitivních efektů a to zejména do veřejných rozpočtů.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, která obsahuje zásadní opatření týkající se územních samosprávných celků, je velmi kvalitně a profesionálně zpracovaným dokumentem, který právě v oblasti ÚSC vyjmenovává veškeré závažné nedostatky, které současná právní úprava obsahuje. Celkové hodnocení Strategie, co se jejího zpracování týče, dopadlo velmi dobře, ovšem faktické dopady jednotlivých bodů jsou na tom již hůře. Příčinou tohoto úkazu je zejména samotná politická reprezentace

toho daného období, která nebyla schopna jednotlivá opatření uvést v život. Jediné co politickou reprezentaci může omlouvat je to, že došlo k předčasnému rozpuštění Sněmovny a nemohlo tak dojít k dokončení jednotlivých protikorupčních opatření, mezi kterými je mimo jiné i protikorupční novela zákonů o ÚSC.

Rozsáhlá novela o územně samosprávných celcích zavádí jistě zajímavé instituty, které by mohli výrazně omezit korupční prostředí v České republice. Můžeme konstatovat, že 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. To je ovšem pouze první dojem, který tato novela dodává. Po důkladné analýze lze totiž nalézt významné nedostatky a to zejména v samotných úpravách či technických změnách, které novela také přináší. Z technických změn to je hlavně nesoulad s novým občanským zákoníkem a v úpravách jsou to určité části, o kterých lze oprávněně pochybovat, že budou mít takový účinek, kterého chtějí dosáhnout. Nemluvě o zcela zásadních bodech, které obsahovala Strategie a které do novely již nebyly zahrnuty. Řeč je hlavně o zavedení tzv. žalobní legitimace, která byla zcela zásadním a klíčovým opatřením v boji proti korupci, v důsledku jednání však v novele zahrnuta nebyla. Lze potom pochybovat, pokud by vůbec došlo ke schválení novely v této podobě, zdali by měla nějaké výrazné účinky na územně samosprávné celky. Spíše by to byla ale jakási novela na půli cesty, která by se minula svým účinkem. Novela totiž vlastně přináší vesměs jen opatření, které si již v dnešní době mohou samosprávy zavést dobrovolně. Byla by proto potřeba celou novelu znovu zrevidovat, prodiskutovat s dotčenými orgány, neziskovými organizacemi bojující proti korupci a také samotnými občany. Negativní postoj samospráv je zde zcela pochopitelný. Velká změna zákonů s sebou vždy přináší větší práci, nutnost školení, zaměstnání více lidí, vyšší náklady apod. Nedostatek této novely pramení totiž také z někdy obecných ustanovení, kdy vlastně není jasné, jak s takovým ustanovením naložit. Vydáním určitého manuálu či uspořádání tematických seminářů by tuto situaci mohlo výrazně zlepšit. Samotná úprava, pokud je komplikovanější než úprava předešlá, musí logicky také zatížit rozpočty územních samosprávných celků o něco více, než tomu bylo doposud. Protiargumentem může být jediné to, že omezením korupčního prostředí dojde k mnohem větším úsporám, než o kolik se zvýší náklady spojené s touto novou právní úpravou.

Srovnání se zahraničím se jev jako celkem jasný ukazatel potřebnosti zavedení protikorupčních úprav zákonů o ÚSC v České republice. Komparace došla k tomuto závěru díky srovnání právních úprav jednotlivých zemí a indexu CPI. Pokud jsou si právní úpravy podobné a přesto je zde výrazný rozdíl v měřítku korupce, protikorupční opatření jsou bezesporu na místě. Kde nefunguje zákon, je potřeba lepších úprav včetně postihů za jejich nedodržení. V tomto se může Česká republika inspirovat Slovenskem, kde jsou vybrané protikorupční instituty, včetně žalobní legitimace, již úspěšně zavedeny. Lze proto případným budoucím předkladatelům doporučit, aby blíže prozkoumali a zkonzultovali již zavedené právní instituty na Slovensku a vyvarovali se případně i nějakých chyb či nedostatků. Z makrokomparace vlastně také tak trochu vyplývá, že si český národ vlastně vydává takto složitá opatření sám, aby se uchránil sám před sebou, a tím zpomaluje veškerý další proces rozvoje své země. Příkladem budiž úpravy sousedních států a jejich globální postavení v měřítku CPI.

Vývoj se do budoucna jeví celkem nejasným. Záleží totiž čistě na politické reprezentaci této země, jak se k novele zákonů o ÚSC postaví a zdali o ni vůbec projeví zájem. Nicméně veškeré faktory, legislativní nedostatky a chybějící represivní opatření, které byly ostatně popsány v této práci, tomu nahrávají. Pokud by se zachoval současný stav, může dále docházet k výrazným únikům a zpronevěrám veřejných financí na úrovni samospráv. Tento stav by trval do té doby, než by se o novelu zákonů o ÚSC politická moc začala zajímat a úspěšně tyto zákony schválila. Z toho vyplývá, že čím dříve se touto problematikou někdo začne zabývat, tím lépe pro celkový rozvoj České republiky.

Hlavní cíl této práce byl tedy splněn a to zároveň s cílem sekundárním. Práce zhodnotila navrhovanou novelu zákonů o ÚSC na základě její podrobné analýzy a komparace vybraných problémů se způsoby řešení v zahraničí a zároveň zhodnotila dopady této novely na ÚSC.

Lze konstatovat, že by bylo možné dále řešit nad rámec zadání práce řadu dalších problematik, pokud by tato práce nebyla limitována svým zadáním a stanoveným rozsahem. Jednalo by se zejména o důkladnou analýzu problematiky žalobní legitimace ve srovnání se Slovenskem a analýzu přenesené působnosti obcí, z pohledu uzavírání veřejnoprávních smluv.

# Soupis použitých zdrojů

## Právní předpisy

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Obecní řád, Bádensko-Württembersko)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Ústava, Německo)

Gesetz über das Vermögen der Gemeinden (Zákon o majetku obcí, měst a okresů, Německo)

Tiroler Gemeindeordnung (Obecní zákon spolkové země Tyrolsko).

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Ustawa o samorządzie gminnym (Zákon o obecní samosprávě, Polsko).

Ustawa o gospodarce nieruchomościami (Zákon o nakládání s nemovitostmi, Polsko).

Vefrassungsübergangsgesetz (Spolková ústava, Rakousko).

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Zákon č. 138/1991 Zb., o majetku obcí (Slovensko).

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

Zákon č. 302/2001 Zb., o samosprávě vyšších územních celků (Slovensko).

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení (Slovensko).

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.

Zákon č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech veřejné správy (Slovensko).

## Návrhy právních předpisů

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 904, 6. volební období, [www.psp.cz](http://www.psp.cz))

## Monografie

DAVID, Vladislav a Alexander NETT. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007, ix, 345 s. Právo a společnost. ISBN 978-807-1795-629.

KOUDELKA, Zdeněk a Milan PODHRÁZKÝ. Střet zájmů. In: DANČÁK, Břetislav, Vít HLOUŠEK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 13. ISBN 9788021040625. DOI: 80-210-4062-9.

PODHRÁZKÝ, Milan. Projevy a potírání korupce v ČR na úrovni krajů. In: DANČÁK, Břetislav, Vít HLOUŠEK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 14. ISBN 9788021040625. DOI: 80-210-4062-9.

ROUDNÝ, Radim a Josef ZILVAR. *Korupce: boj proti korupci ve veřejné správě*. Vyd. 1. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2001, 143 s. ISBN 80-719-4314-2.

VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007, 390 s. ISBN 978-80-7259-055-1.

## Odborné studie

BARTOŠKOVÁ, Petra. *Srovnání vybraných ukazatelů právních úprav obecního zřízení ve vybraných zemích*. Parlamentní institut, březen 2013.

ROSE-ACKERMAN, Susan, Rory TRUEX, *Corruption and Policy Reform*. Yale Law & Economics Research Paper No. 444, February 2012. Dostupné na: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2007152](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2007152)

ALESINA, Alberto, Filipe CAMPANTE a Guido TABELLINI. *Why is fiscal policy often procyclical?*. Harvard University, June 2007. Dostupné z: [http://didattica.unibocconi.it/mypage/upload/48805\\_20090204\\_031059\\_48805\\_20090113\\_044047\\_CORRUPTION\\_JULY07.PDF](http://didattica.unibocconi.it/mypage/upload/48805_20090204_031059_48805_20090113_044047_CORRUPTION_JULY07.PDF)

## Web

APUEN. *Boj s korupcí zatím výsledky nepřináší, Česko se dál propadá* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.apuen.cz/boj-s-korupci-zatim-vysledky-neprinasi-cesko-se-dal-propada>

CENTRÁLNY REGISTER ZMLÚV. *Centrálny register zmlúv* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://crz.gov.sk>

ČESKÁ POŠTA, s.p. *Centrální adresa* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.centralniadresa.cz/cadr/>

EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. *Co znamenají pojmy korupce, klientelismus a střet zájmů?* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/korupce-jednani-uredniku/rada/klientelisticky-nebo-pravni-stat-korupce-klientelism>

INVENTURA DEMOKRACIE. *Služební zákon* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.inventurademokracie.cz/sluzebni-zakon/>

Knihovna připravované legislativy. ÚŘAD VLÁDY ČR. *Portál aplikace ODok* [online]. 2013 [cit. 2013-12-04]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Portál veřejné správy* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Strategie vlády v boji proti korupci* [online]. 2011 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>

OŽIVENÍ. *Protikorupční novela zákona o obcích je nedostatečná* [online]. 2011 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/blog/2011/04/21/protikorupcni-novela-zakona-o-obcich-je-nedostatecna/>

OŽIVENÍ. *Průhlednější hospodaření obcí na dohled?* [online]. 2012 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/blog/2012/01/23/pruhlednejsi-hospodareni-obci-na-dohled/>

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, Poslanecká sněmovna. *Sněmovní tisk 740* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=740&O=6>

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, Poslanecká sněmovna. *Sněmovní tisk 988* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=740&O=6>

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, Poslanecká sněmovna. *Sněmovní tisk 1054* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=1054&O=6>

THE WORLD BANK. *The Costs of Corruption* [online]. 2004 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2012* [online]. 2012 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: [http://www.transparency.org/cpi2012/in\\_detail](http://www.transparency.org/cpi2012/in_detail)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global corruption barometer 2010/11* [online]. 2011 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/gcb201011/results>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Infographics: visualising the Corruption Perceptions Index 2013 - See more at: http://www.transparency.org/cpi2013/infographic#sthash.45Zquttt.dpuf* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/cpi2013/infographic>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR. *Na celosvětovém žebříčku CPI – Index vnímání korupce 2011 se Česká republika dělí o 57.–59. místo s Namibií a Saúdskou Arábií* [online]. 2011 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z:

<http://www.transparency.cz/celosvetovem-zebricku-cpi-index-vnimani-korupce-2011-ceska-r/>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR. *O nás* [online]. 2012 [cit. 2013-12-08]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/o-tic/>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR. *Výroční zpráva 2012* [online]. 2012 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/TI\\_Ceska\\_Republika\\_Vyrocní\\_zprava\\_2012.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TI_Ceska_Republika_Vyrocní_zprava_2012.pdf)

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Dokumenty vlády - 2011-01-05* [online]. 2011 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs?Open&2011&01-05](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2011&01-05)

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Odbor pro koordinaci boje s korupcí: Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP)* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp-104810/>

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Odbor pro koordinaci boje s korupcí: Strategie vlády na léta 2006 až 2011* [online]. 2013 [cit. 2013-12-13]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2006-az-2011/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2006-az-2011-108630/>

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Protikorupční strategie* [online]. [cit. 2013-12-08]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/protikorupcni-strategie-104809/>

# Přílohy

**PŘÍLOHA A:** Index vnímání korupce (CPI) pro rok 2013

**PŘÍLOHA B:** Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

**PŘÍLOHA C:** Návrh změny zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

**PŘÍLOHA D:** Návrh změny zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Zdroj: Transparency International



© 2013 Transparency International. All rights reserved.

# PŘÍLOHA B: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Vládní návrh

## **ZÁKON**

ze dne ..... 2013,

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

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

## **ČÁST PRVNÍ**

### **Změna obecního zřízení**

#### **Čl. I**

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 273/2001 Sb., zákona č. 320/2001 Sb., zákona č. 450/2001 Sb., zákona č. 311/2002 Sb., zákona č. 313/2002 Sb., zákona č. 59/2003 Sb., zákona č. 22/2004 Sb., zákona č. 216/2004 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 421/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 61/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 234/2006 Sb., zákona č. 245/2006 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 169/2008 Sb., zákona č. 298/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 477/2008 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 326/2009 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 424/2010 Sb., nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 80/2011 Sb., zákona č. 246/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 72/2012 Sb., zákona č. 142/2012 Sb., zákona č. 239/2012 Sb. a zákona č. .../2012 Sb., se mění takto:

1. § 14 se zrušuje.

2. V § 29 odst. 2 se slovo „posledního“ nahrazuje slovy „posledních dvou“.
3. V § 29 se na konci textu odstavce 2 doplňují slova „, anebo pokud o to písemně požádá spolek, který podle stanov zastupuje zájmy příslušné národnostní menšiny<sup>46)</sup> a který ke dni podání žádosti působí alespoň 5 let na území obce“.

Poznámka pod čarou č. 46 zní:

„<sup>46)</sup> § 5 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.  
§ 214 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.“.

4. V § 38 se za odstavec 2 vkládá nový odstavec 3, který včetně poznámek pod čarou č. 47 až 49 zní:

„(3) Obec je povinna při úplatném pozbytí vlastnického práva ke svému majetku (dále jen „zpeněžení“), jde-li o nemovité věci, využít veřejnou dražbu nebo veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku; to neplatí,

- a) pokud se týká veřejné dražby, je-li zpeněžení veřejnou dražbou podle zvláštního právního předpisu<sup>47)</sup> vyloučeno,
- b) jde-li o pozemek, který má být převeden do vlastnictví vlastníka stavby, která se na tomto pozemku nachází, nebo jde-li o pozemek, který svým umístěním a využitím tvoří s touto stavbou neoddělitelný celek a který má být převeden do vlastnictví vlastníka stavby,
- c) jde-li o převod nemovité věci na základě zákonného předkupního práva nebo předkupního práva vzniklého na základě nabídky vybrané ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo o převod nemovité věci na základě smlouvy o budoucí kupní smlouvě, vznikla-li smlouva o budoucí kupní smlouvě na základě nabídky vybrané ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku,
- d) jde-li o převod bytu vymezeného jako jednotka podle zvláštního právního předpisu<sup>48)</sup> nebo stavby určené k bydlení do vlastnictví nájemce, případně do vlastnictví bytového družstva, jehož členem je dosavadní nájemce bytu,

- e) jestliže obvyklá cena<sup>49)</sup> nemovité věci nepřesahuje 50 000 Kč, nebo
- f) pokud zastupitelstvo obce rozhodlo o jiném způsobu zpeněžení nemovité věci; důvod pro jiný způsob zpeněžení nemovité věci musí být uveden v usnesení zastupitelstva obce, jímž bylo o jiném způsobu zpeněžení nemovité věci rozhodnuto.

---

<sup>47)</sup> § 5 odst. 1 zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění zákona č. 315/2006 Sb.

<sup>48)</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>49)</sup> § 2 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zákona č. 403/2009 Sb.“.

Dosavadní odstavce 3 až 7 se označují jako odstavce 4 až 8.

5. V § 38 odstavec 5 zní:

„(5) Právní jednání učiněná v rozporu s ustanoveními odstavce 3 nebo 4 jsou neplatná.“.

6. V § 38 se na konci odstavce 7 doplňují věty „Zastupitelstvo obce může v jednotlivém případě rozhodnout, že obec právo na náhradu škody, na vydání bezdůvodného obohacení nebo na regresní úhradu neuplatní z důvodů hodných zvláštního zřetele, zejména tehdy, pokud by předpokládané náklady na jeho uplatnění byly vyšší nebo srovnatelné s výší škody, bezdůvodného obohacení nebo regresní úhrady; důvody hodné zvláštního zřetele musí být uvedeny v usnesení zastupitelstva obce, jímž bylo o neuplatnění práva na náhradu škody, na vydání bezdůvodného obohacení nebo na regresní úhradu rozhodnuto. Prominout dluh lze rovněž pouze z důvodů hodných zvláštního zřetele, zejména tehdy, pokud by předpokládané náklady na uplatnění pohledávky byly vyšší nebo srovnatelné s její výší; důvody hodné zvláštního zřetele musí být uvedeny v usnesení orgánu obce, jímž bylo o prominutí dluhu rozhodnuto.“.

7. § 39 včetně poznámek pod čarou č. 50 až 54 zní:

„§ 39

(1) Záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitou věc, pronajmout ji nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 30 dnů předcházejících rozhodnutí o zamýšleném právním jednání v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce<sup>3b)</sup> obecního úřadu a na portálu veřejné správy<sup>50)</sup>, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. V záměru se uvedou označení zamýšleného právního jednání, označení nemovitosti údaji podle katastrálního zákona<sup>51)</sup> platnými ke dni zveřejnění záměru, základní hlediska pro výběr nabídky a způsob jejího výběru. Obec je povinna každému umožnit nahlédnutí do obdržených nabídek po rozhodnutí příslušného orgánu obce o právním jednání.

(2) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li o

- a) převod bytu vymezeného jako jednotka podle zvláštního právního předpisu<sup>48)</sup> nebo stavby určené k bydlení do vlastnictví dosavadního nájemce nebo nájemců, případně do vlastnictví bytového družstva, jehož členy jsou dosavadní nájemci,
- b) pronájem bytů fyzickým osobám za účelem bydlení nebo o pronájem hrobových míst,
- c) pronájem nebo výpůjčku na dobu kratší než 60 dnů,
- d) výpůjčku právnické osobě zřízené obcí,
- e) pronájem silničního nebo silničního pomocného pozemku v souvislosti se zvláštním užíváním silnic podle zákona upravujícího pozemní komunikace<sup>52)</sup>,
- f) převod pozemku do vlastnictví vlastníka stavby, která se na převáděném pozemku nachází, nebo o převod stavby do vlastnictví vlastníka pozemku, na kterém se stavba nachází,

g) převod pozemku, ke kterému se vztahuje právo stavby, osobě, která má toto právo stavby, nebo o převod práva stavby vlastníkovu pozemku, ke kterému se toto právo stavby vztahuje, nebo

h) bezúplatný převod státu nebo jinému územnímu samosprávnému celku.

(3) Pokud obec uzavře smlouvu bez zveřejnění záměru podle odstavce 1 věty první nebo v rozporu se zveřejněnými hledisky pro výběr nabídky nebo se zveřejněným způsobem výběru nabídky, je toto právní jednání neplatné.

(4) Nevyhovuje-li záměr obce předpisu Evropské unie týkajícímu se prodeje pozemků a staveb orgány veřejné moci<sup>53)</sup>, oznámí obec záměr Evropské komisi. Podmínkou uzavření smlouvy je souhlas Evropské komise s prodejem podle přímo použitelných předpisů Evropské unie v oblasti veřejné podpory<sup>54)</sup>.

(5) Odstavce 1 až 4 se použijí obdobně při záměru obce změnit smlouvu, na niž se vztahovala povinnost zveřejnit záměr podle odstavce 1, nebo při záměru obce sjednat smlouvu o budoucí smlouvě spočívající v prodeji, směně, darování, pronájmu nebo výpůjčce nemovité věci obce.

---

<sup>50)</sup> § 6f zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 81/2006 Sb., zákona č. 263/2011 Sb. a zákona č. 167/2012 Sb.

<sup>51)</sup> § 5 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb., zákona č. 120/2000 Sb., zákona č. 186/2006 Sb. a zákona č. 8/2009 Sb.

<sup>52)</sup> § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 102/2000 Sb., zákona č. 256/2002 Sb., zákona č. 259/2002 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 97/2009 Sb. a zákona č. 152/2011 Sb.

<sup>53)</sup> Sdělení Komise o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci (97/C 209/03).

<sup>54)</sup> Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES.

Nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES.

Nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu de minimis.“.

8. Za § 39 se vkládají nové § 39a a 40, které včetně poznámky pod čarou č. 55 znějí:

#### „§ 39a

(1) Při úplatném převodu nebo pronájmu věci patřící obci musí být cena nebo nájemné sjednány alespoň ve výši v daném místě a čase obvyklé; to neplatí, jsou-li pro sjednání nižší ceny nebo nájemného dány důvody hodné zvláštního zřetele. Tyto důvody musí být uvedeny v usnesení zastupitelstva nebo rady obce, a rozhodl-li o převodu nebo pronájmu starosta obce nebo obecní úřad, musí být uvedeny v listině o daném právním jednání.

(2) Při úplatném nabytí věci obcí nebo při nájmu věci obcí nesmí být cena nebo nájemné sjednány vyšší, než je cena a nájemné v daném místě a čase obvyklé; to neplatí, jsou-li pro sjednání vyšší ceny nebo nájemného dány důvody hodné zvláštního zřetele. Tyto důvody musí být uvedeny v usnesení zastupitelstva nebo rady obce, a rozhodl-li o nabytí nebo nájmu starosta obce nebo obecní úřad, musí být uvedeny v listině o daném právním jednání.

(3) Při zpeněžení věci patřících obci ve veřejné dražbě nesmí být nejnižší podání stanoveno nižší, než je obvyklá cena zpeněžované věci; to neplatí, jsou-li pro stanovení nižší výše nejnižšího podání dány důvody hodné zvláštního zřetele. Tyto důvody musí být uvedeny v usnesení zastupitelstva nebo rady obce, a rozhodl-li o zpeněžení věci ve veřejné dražbě starosta obce nebo obecní úřad, musí být uvedeny ve smlouvě o provedení dražby, pokud podle zákona o veřejných dražbách má být taková smlouva uzavřena.

(4) Pokud je sjednána cena nebo nájemné v rozporu s odstavcem 1 nebo 2, je právní jednání neplatné.

#### § 40

(1) Obec je povinna zveřejnit smlouvu,

a) kterou je nakládáno s nemovitou věcí obce, nebo

b) jestliže celková výše jejího plnění ze strany obce je nebo lze očekávat, že bude vyšší než 50 000 Kč bez daně z přidané hodnoty, jedná-li se o jinou smlouvu podle předpisů soukromého práva

(dále jen „povinně zveřejňovaná smlouva“).

(2) Povinně zveřejňovaná smlouva musí být zveřejněna na portálu veřejné správy do 15 dnů ode dne jejího uzavření. Po uplynutí lhůty podle věty první zveřejní povinně zveřejňovanou smlouvu na portálu veřejné správy Ministerstvo vnitra na žádost kterékoli smluvní strany do 10 dnů ode dne doručení žádosti. Povinně zveřejňovaná smlouva musí být zveřejněna nejméně po dobu pěti let ode dne vkladu do katastru nemovitostí nebo ode dne zániku závazků z této smlouvy.

(3) Povinně zveřejňovaná smlouva nabývá účinnosti dnem následujícím po dni zveřejnění, nebyl-li v ní stanoven den účinnosti pozdější. Jestliže do 3 měsíců od jejího uzavření nebo od udělení souhlasu příslušným orgánem s jejím uzavřením, pokud je její platnost podmíněna udělením takového souhlasu, nedojde k jejímu zveřejnění podle odstavce 2, pozbývá smlouva uplynutím této doby platnosti.

(4) Povinnost uvedená v odstavci 1 se nevztahuje na smlouvy uzavírané podle pracovněprávních předpisů, na smlouvy o pronájmu bytů fyzickým osobám za účelem bydlení a na smlouvy o pronájmu hrobových míst.

(5) Obsahuje-li povinně zveřejňovaná smlouva informace, které jsou podle zvláštního právního předpisu<sup>55)</sup> vyloučeny ze zpřístupnění, zveřejní se smlouva po vyloučení chráněných informací spolu s informací o důvodu tohoto vyloučení.

(6) Listinné vyhotovení povinně zveřejňované smlouvy se opatří doložkou osvědčující, že povinnost stanovená v odstavci 1 byla splněna. V doložce se uvede datum zveřejnění smlouvy a úplná adresa internetové stránky, na níž byla smlouva zveřejněna, datum vyhotovení doložky a jméno a příjmení osoby, která doložku vyhotovila. Jestliže listinné vyhotovení povinně zveřejňované smlouvy tuto doložku obsahuje, má se za to, že povinnost stanovená v odstavci 1 byla splněna.

<sup>55)</sup> Například zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, § 27 odst. 8 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění zákona č. 430/2010 Sb.“.

9. V § 41 odst. 1 se za slova „Podmiňuje-li“ vkládá slovo „tento“, slovo „úkonu“ se nahrazuje slovem „jednání“ a slova „osvědčující tento právní úkon“ se nahrazují slovy „o tomto právním jednání“.

10. V § 41 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Je-li listina touto doložkou obcí opatřena, má se za to, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna.“.

11. V § 41 odst. 2 se slova „úkony, které“ nahrazují slovy „jednání, která“ a slova „od počátku neplatné“ se nahrazují slovem „neplatná“.

12. V § 41 se doplňuje odstavce 3, který zní:

„(3) K neplatnosti právního jednání z důvodů stanovených v odstavci 2 a v § 38 odst. 5, § 39 odst. 3 a § 39a odst. 4 přihlédne soud i bez návrhu.“.

13. V § 46 se odstavec 2 včetně poznámky pod čarou č. 17 zrušuje a zároveň se zrušuje označení odstavce 1.

14. § 47 včetně poznámek pod čarou č. 56 a 57 zní:

„§ 47

Na spolupráci mezi obcemi nelze užít ustanovení občanského zákoníku o spolku<sup>56)</sup> a o smlouvě o společnosti<sup>57)</sup>.

---

<sup>56)</sup> § 214 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>57)</sup> § 2716 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.“.

15. § 48 se zrušuje.

16. Nadpis § 49 zní: „Dobrovolný svazek obcí“.

17. V § 49 odst. 1 se slova „svazku obcí“ nahrazují slovy „dobrovolného svazku obcí (dále jen „svazek obcí“)“.

18. V § 49 se doplňují odstavce 4 a 5, které znějí:

„(4) Svazek obcí nabývá právní osobnosti zápisem do příslušného rejstříku právnických osob. Do příslušného rejstříku právnických osob se zapisuje den vzniku svazku obcí, den jeho zrušení s uvedením právního důvodu, den jeho zániku, název a sídlo svazku obcí, identifikační číslo osoby svazku obcí poskytnuté správcem základního registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, předmět činnosti svazku obcí, orgány, kterými svazek obcí jedná, a jméno, příjmení a adresa bydliště osob vykonávajících jejich působnost spolu s uvedením způsobu, jakým tento orgán svazek obcí zastupuje, a údaje o dni vzniku nebo zániku jejich funkce; do sbírky listin, která je součástí tohoto rejstříku, se ukládá smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami a změny těchto dokumentů. Návrh na zápis svazku obcí do příslušného rejstříku právnických osob se tomu, kdo tento rejstřík vede, podává prostřednictvím krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí; nemá-li návrh vady, zašle jej krajský úřad příslušný podle sídla svazku obcí tomu, kdo příslušný rejstřík právnických osob vede, bez zbytečného odkladu; krajský úřad je přitom činný v přenesené působnosti.

(5) K návrhu na zápis do příslušného rejstříku právnických osob se přikládá smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami; součástí této smlouvy nebo stanov je také určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu. Návrh podává osoba zmocněná obcemi, které jsou členy svazku obcí.“.

19. § 51 se včetně poznámky pod čarou č. 18 zrušuje.

20. V § 54 se slova „zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení“ nahrazují slovy „spolku<sup>56)</sup> a o smlouvě o společnosti<sup>57)</sup>“.

21. § 55 zní:

„§ 55

Obce mohou spolupracovat s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení územních samosprávných celků. Svazky obcí mohou spolupracovat se svazky obcí jiných států; obsahem spolupráce mohou být jen činnosti, které jsou předmětem činnosti svazku obcí, který smlouvu o vzájemné spolupráci uzavřel.“.

22. V § 65 odst. 1 se slova „; při jeho vydávání se nepostupuje podle správního řádu“ zrušují.

23. V § 65 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Na postup krajského úřadu podle vět první až třetí se správní řád nepoužije.“.

24. Za § 65 se vkládá nový § 65a, který zní:

„§ 65a

(1) Neplní-li pověřený obecní úřad povinnost podle § 7 odst. 2, rozhodne Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, že pro něj bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu se pověřený obecní úřad nachází. Rozhodnutí Ministerstvo vnitra vydá do 60 dnů ode dne, kdy se dozvědělo o neplnění povinnosti podle věty první. Ministerstvo vnitra zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Na postup Ministerstva vnitra podle vět první až třetí se správní řád nepoužije.

(2) Rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 se zveřejní na úřední desce<sup>3b)</sup> pověřeného obecního úřadu, který neplnil povinnosti podle § 7 odst. 2, a na úředních deskách obecních úřadů v jeho správním obvodu nejméně po dobu 15 dnů. Rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 se zveřejní také ve Věstníku právních předpisů kraje.“.

25. V § 66b odst. 1 se čtvrtá věta nahrazuje větou „Na postup Ministerstva vnitra podle vět první až třetí se správní řád nepoužije.“.

26. V § 66b se odstavce 3 a 4 zrušují.

27. § 66c zní:

„§ 66c

(1) Veřejnoprávní smlouva se uzavírá na dobu určitou, nejdéle na tři roky.

(2) Obec, která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy, ji do 15 dnů ode dne jejího uzavření zveřejní na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů; uzavřenou veřejnoprávní smlouvu současně zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup po celou dobu její platnosti. Uzavřená veřejnoprávní smlouva musí být každému přístupná na obecním úřadu obce, která je její smluvní stranou. Povinnosti podle vět první a druhé platí obdobně i pro změnu veřejnoprávní smlouvy a pro její ukončení.

(3) Obec, která vypověděla veřejnoprávní smlouvu, je povinna tuto skutečnost do 15 dnů ode dne doručení výpovědi druhé smluvní straně oznámit krajskému úřadu a v případě výpovědi veřejnoprávní smlouvy podle § 66a též Ministerstvu vnitra. Obdobně se postupuje při uzavření dohody o změně veřejnoprávní smlouvy.

(4) Ministerstvo vnitra bezodkladně zašle uzavřenou veřejnoprávní smlouvu podle § 66a příslušnému krajskému úřadu. Krajský úřad zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje oznámení o uzavření, změně nebo o ukončení platnosti veřejnoprávní smlouvy.“.

28. V § 75 se na konci textu odstavců 3 a 4 doplňují slova „; vznikl-li takovému členovi zastupitelstva obce nárok na tuto odměnu v době, kdy je proti němu vedeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin spáchaný v průběhu funkčního období, tato odměna se nevyplatí“.

29. V § 75 se na konci odstavců 3 a 4 doplňuje věta „Skončí-li trestní stíhání pro uvedený trestný čin pravomocným odsouzením takového člena zastupitelstva obce, má se za to, že nárok na tuto odměnu nevznikl; nedojde-li k takovému odsouzení, tato odměna se vyplatí, a to jednorázově.“.

30. V § 75 se na konci odstavce 5 doplňuje věta „Měsíční odměna v dosavadní výši náleží i členům dosavadní rady obce, kteří vykonávají pravomoci podle § 102a.“.

31. V § 75 odst. 7 se slovo „řízení“ nahrazuje slovem „stíhání“.

32. V § 75 odst. 7 větě první se za slova „měsíčních splátkách“ vkládají slova „nejméně ve výši jedné měsíční odměny podle odstavce 2“.

33. V § 77 odst. 2 se slova „který stanoví zastupitelstvo obce“ nahrazují slovy „kdy její poskytování schválilo zastupitelstvo obce, nestanovilo-li den pozdější“.

34. V § 79 odstavec 4 zní:

„(4) Obec poskytne uvolněnému členu zastupitelstva obce též tu část dovolené, kterou nevyčerpal před uvolněním k výkonu veřejné funkce. Nevyčerpal-li uvolněný člen zastupitelstva obce dovolenou před uplynutím doby uvolnění k výkonu veřejné funkce, může člen zastupitelstva obce do 7 dnů od uplynutí doby uvolnění k výkonu funkce požádat obec o náhradu měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou v rozsahu nejvýše 5 týdnů; obec v takovém případě členovi zastupitelstva obce náhradu poskytne do jednoho měsíce ode dne podání žádosti. Nepožádá-li člen zastupitelstva obce o náhradu nevyčerpané dovolené, poskytne mu ji uvolňující zaměstnavatel; není-li uvolňujícího zaměstnavatele, právo na tuto náhradu zaniká.“.

35. V § 79 se doplňuje odstavec 6, který zní:

„(6) Náhrada za jeden den nevyčerpané dovolené činí jednu třicetinu měsíční odměny, na niž měl člen zastupitelstva obce nárok ke dni, kdy o náhradu dovolené požádal.“.

36. § 82 včetně poznámky pod čarou č. 58 zní:

#### „§ 82

(1) Člen zastupitelstva obce má právo předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům zastupitelstva obce a komisím rady obce návrhy na projednání.

(2) Člen zastupitelstva obce má právo obracet se s připomínkami a podněty ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce, na starostu a místostarostu obce, na obecní úřad, na právnické osoby, jejichž zakladatelem nebo zřizovatelem je obec nebo které obec sama nebo spolu s dalšími obcemi nebo kraji ovládá sama nebo prostřednictvím jiných právnických osob podle zvláštního právního předpisu<sup>58)</sup>, a na organizační složky obce.

(3) K připomínce nebo podnětu musí být do 15 dnů ode dne jejich doručení poskytnuto vyjádření; tuto lhůtu lze ze závažných důvodů prodloužit, nejvíce však o 15 dní; o prodloužení lhůty musí být člen zastupitelstva předem informován. Jestliže člen zastupitelstva obce vyjádření v uvedené lhůtě neobdrží nebo považuje-li je za nedostatečné, může do 30 dnů od uplynutí lhůty pro obdržení vyjádření písemně požádat zastupitelstvo obce, popřípadě radu obce, jde-li o informace od právnických osob, jejichž zakladatelem, společníkem nebo zřizovatelem je obec, o prověření způsobu vyřízení vznesené připomínky nebo podnětu. Zastupitelstvo obce nebo rada obce na svém nejbližším zasedání nebo schůzi přijme odpovídající opatření.

(4) Člen zastupitelstva obce má právo požadovat informace, které souvisejí s výkonem jeho funkce, od obce, od právnických osob, jejichž zakladatelem nebo zřizovatelem je obec nebo které obec sama nebo spolu s dalšími obcemi nebo kraji ovládá sama nebo prostřednictvím jiných právnických osob podle zvláštního právního předpisu<sup>58)</sup>, a od organizačních složek obce. Informace musí být členovi zastupitelstva obce poskytnuta bezodkladně, a není-li to možné, nejpozději do 7 pracovních dnů ode dne, kdy o její poskytnutí požádal, a to včetně nahlédnutí do dokumentů, v nichž jsou tyto informace zaznamenány, nebo poskytnutí kopií těchto dokumentů, pokud o to člen zastupitelstva požádal; v případě požadavku na poskytnutí informace vztahující se ke zveřejněnému návrhu programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce podle § 93 odst. 1 musí být informace poskytnuta do 3 pracovních dnů ode dne doručení žádosti.

(5) Požaduje-li člen zastupitelstva obce větší množství informací v jedné žádosti nebo ve více podaných a dosud nevyřízených žádostech, lze lhůtu pro poskytnutí informace prodloužit, nejvíce však o 15 dní, s výjimkou informací vztahujících se ke zveřejněnému návrhu programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce; o prodloužení lhůty musí být člen zastupitelstva předem informován. Za poskytnutí mimořádně rozsáhlého množství kopií může obec požadovat od člena zastupitelstva obce náhradu ve výši nepřesahující materiálové náklady na jejich zhotovení; poskytnutí kopií je v takovém případě podmíněno zaplacením požadované náhrady.

---

<sup>58)</sup> § 74 až 78 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).“.

37. Za § 83 se vkládá nový § 83a, který zní:

„§ 83a

Zastupitelstvo obce vydá etický kodex člena zastupitelstva obce.“.

38. § 84 odstavec 2 zní:

„(2) Zastupitelstvu obce je vyhrazeno

- a) schvalovat program rozvoje obce,
- b) schvalovat rozpočtový výhled obce, rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni,
- c) zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce,
- d) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,
- e) rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, základací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách<sup>29)</sup>,
- f) delegovat zástupce obce, s výjimkou § 102 odst. 2 písm. c), na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast,
- g) navrhopvat zástupce obce, s výjimkou § 102 odst. 2 písm. c), do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání,
- h) vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- i) rozhodovat o vyhlášení místního referenda,
- j) navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- k) určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni,
- l) zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- m) volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva,
- n) stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce,
- o) zřizovat a zrušovat obecní policii,
- p) rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,
- q) rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství,
- r) udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,
- s) stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce,
- t) rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů,
- u) schvalovat koordinační dohodu a zprávu o plnění koordinační dohody podle zákona o Policii České republiky<sup>44)</sup>,
- v) plnit další úkoly stanovené tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem.“.

39. V § 84 odst. 4 se slova „mimo pravomoce vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2“ zrušují.

40. V § 85 se slova „majetkoprávních úkonech“ nahrazují slovy „právních jednáních“.

41. V § 85 se za písmeno a) vkládají nová písmena b) a c), která znějí:

„b) nabytí a zpeněžení nemovitých věcí v dražbě, pokud tuto pravomoc nesvěří zcela nebo zčásti radě obce,

c) pronájem a výpůjčka nemovitých věcí na celkovou dobu delší 4 let, s výjimkou pronájmu bytů fyzickým osobám za účelem bydlení, pronájmu hrobových míst a pronájmu nebo výpůjčky nemovité věci právnické osobě zřízené obcí,“.

Dosavadní písmena b) až l) se označují jako písmena d) až n).

42. V § 85 písmeno e) zní:

„e) poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci vyšší než 50 000 Kč,“.

43. V § 85 písm. f) se slovo „sdružení“ nahrazuje slovem „společnosti<sup>57)</sup>“ a slova „jehož je obec účastníkem“ se nahrazují slovy „jejíž je obec společníkem“.

44. V § 85 písm. h) se za slova „vzdání se práva a“ vkládají slova „uznání dluhu nebo“ a slovo „pohledávky“ se nahrazuje slovem „dluhu“.

45. V § 85 písm. l) se slovo „půjčky“ nahrazuje slovem „zápůjčky“, slova „o poskytnutí dotace,“ se zrušují a slovo „sdružení“ se nahrazuje slovem „společnosti<sup>57)</sup>“.

46. V § 85 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavce 2, který zní: „(2) V obcích, v nichž není volena rada obce, je zastupitelstvu obce dále vyhrazeno přijetí dotace nebo návratné finanční výpomoci vyšší než 50 000 Kč.“.

47. V § 87 se slova „zvláštní právní předpis“ nahrazují slovem „zákon“.

48. Na konci textu § 90 se doplňují slova „a s výjimkou pravomocí uvedených v § 84 odst. 2 písm. k) a n)“.

49. V § 95 se na konci textu odstavce 1 doplňují slova „; přílohou zápisu je informace zveřejněná podle § 93 odst. 1“.

50. V § 95 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „V zápise se dále uvede, jak jednotliví členové zastupitelstva obce hlasovali o navržených usneseních, ledaže zastupitelstvo obce rozhodlo o tajném hlasování v případě volby, jmenování nebo odvolání, nebo v případě rozhodování o zániku mandátu člena zastupitelstva obce podle zákona upravujícího volby do zastupitelstev obcí.“.

51. V § 95 se doplňuje odstavec 3, který zní:

„(3) Obecní úřad zveřejní zápis ze zasedání zastupitelstva obce způsobem umožňujícím dálkový přístup do 10 dnů ode dne skončení zasedání; obsahuje-li zápis informace, které jsou podle tohoto zákona nebo zvláštního právního předpisu<sup>55)</sup> vyloučeny ze zpřístupnění, zveřejní se zápis po vyloučení těchto informací. Zápis musí být zveřejněn nejméně po dobu 5 let.“.

52. Za § 96 se vkládá nový § 96a, který včetně poznámek pod čarou č. 59 až 62 zní:

#### „§ 96

(1) Každý, kdo pořizuje zvukový nebo obrazový záznam jednání zastupitelstva obce (dále jen „záznam“), je povinen na začátku jednání zastupitelstva obce nebo před začátkem pořizování záznamu informovat přítomné osoby o tom, v jakém rozsahu a pro jaký účel bude záznam pořizován, kdo, jakým způsobem a po jak dlouhou dobu bude záznam užívat a komu může být záznam zpřístupněn. Pořizuje-li záznam osoba odlišná od obce, umožní zastupitelstvo obce této osobě splnění povinnosti podle věty první; podrobnosti stanoví jednací řád zastupitelstva obce. Údaje podle věty první se uvedou v zápise z jednání zastupitelstva obce.

(2) Povinnost stanovená v odstavci 1 neplatí, pokud záznam pořizuje fyzická osoba výlučně pro osobní potřebu.

(3) Zveřejnění záznamu není porušením zákonem stanovené ochrany zaznamenaných osob nebo údajů. Citlivé údaje mohou být v záznamu zveřejněny jen s výslovným souhlasem subjektu těchto údajů, uděleným podle zvláštního právního předpisu<sup>59)</sup>. Se zveřejněním záznamu musejí být zveřejněny údaje podle odstavce 1 věty první; to neplatí, pokud je záznam zveřejněn při televizním nebo rozhlasovém vysílání provozovaném podle zvláštního právního předpisu<sup>60)</sup>.

(4) Splněním povinností podle odstavce 1 věty první a odstavce 3 věty třetí je splněna povinnost informovat subjekt osobních údajů o zpracovávání osobních údajů podle zvláštního právního předpisu<sup>61)</sup>.

(5) Pořizování a zveřejnění záznamu nepodléhá oznamovací povinnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů podle zvláštního právního předpisu<sup>62)</sup>.

-----  
<sup>59)</sup> § 4 písm. b) a § 9 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 177/2001 Sb., zákona č. 439/2004 Sb. a zákona č. 170/2007 Sb.

<sup>60)</sup> Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>61)</sup> § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 177/2001 Sb. a zákona č. 439/2004 Sb.

<sup>62)</sup> § 16 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 439/2004 Sb. a zákona č. 227/2009 Sb.‘‘.

53. V § 101 se na konci textu odstavce 2 doplňují slova „, nestanoví-li zákon jinak“.

54. V § 101 odst. 3 se věty třetí až pátá nahrazují větou „V zápise se dále uvede, jak jednotliví členové rady obce hlasovali o navržených usneseních, ledaže rada obce rozhodla o tajném hlasování v případě volby, jmenování nebo odvolání.“.

55. V § 101 se za odstavec 3 vkládají nové odstavce 4 a 5, které znějí:

„(4) Zápis ze schůze rady obce musí být pořízen do 7 dnů od jejího konání. O námitkách člena rady obce proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady obce. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce. Část zápisu, která se týká nabytí majetku v dražbě, včetně usnesení, jímž rada obce rozhodla o nabytí majetku v dražbě, je možné zpřístupnit podle tohoto zákona nebo podle zvláštního právního předpisu<sup>34)</sup> až po nabytí majetku v dražbě nebo po jiném způsobu ukončení dražby.

(5) Obecní úřad zveřejní usnesení přijatá na schůzi rady obce, včetně údaje o tom, jak jednotliví členové rady obce hlasovali o navržených usneseních, a údaje o výsledku hlasování podle odstavce 3, způsobem umožňujícím dálkový přístup do 10 dnů ode dne skončení schůze rady obce; usnesení, jímž rada obce rozhodla o nabytí majetku v dražbě, se zveřejní do 10 dnů ode dne ukončení dražby. Obsahuje-li usnesení informace, které jsou podle tohoto zákona nebo zvláštního právního předpisu<sup>55)</sup> vyloučeny ze zpřístupnění, zveřejní se usnesení po vyloučení těchto informací. Usnesení musí být zveřejněna nejméně po dobu 5 let.“.

Dosavadní odstavec 4 se označuje jako odstavec 6.

56. V § 102 odst. 2 úvodní části ustanovení se slova „je vyhrazeno“ nahrazují slovem „přísluší“.

57. V § 102 odst. 2 písm. K) se slova „příslušnému odboru obecního“ nahrazují slovem „obecnímu“.

58. V § 102 odst. 2 písmeno m) zní: „m) rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, nejde-li o pravomoc vyhrazenou zastupitelstvu obce podle § 85 odst. 1 písm. C); tuto pravomoc může zcela nebo zčásti svěřit příspěvkové organizaci obce,“.

59. V § 102 odst. 3 se na konci textu věty první doplňují slova „; rada obce může tyto pravomoci svěřit starostovi obce nebo obecnímu úřadu“.

60. V § 103 odst. 6 se věta první nahrazuje větou „Není-li funkce starosty obce obsazena, vykonává jeho pravomoc až do zvolení starosty místostarosta, a je-li místostarostů více, vykonává ji ten, kterého určilo zastupitelstvo obce k zastupování starosty (§ 104 odst. 1).“.

61. V § 117 odstavec 3 zní:

„(3) Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů obce hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny, pokud o to písemně požádá spolek zastupující zájmy národnostní menšiny<sup>46)</sup>. Nejméně polovinu členů výboru musí tvořit příslušníci národnostních menšin, ledaže tuto podmínku nelze splnit pro nedostatek kandidátů z řad národnostních menšin.“.

62. V § 131 písm. B) se slova „majetkoprávních úkonech“ nahrazují slovy „právních jednáních“.

63. V § 133 se slova „majetkoprávních úkonech“ nahrazují slovy „právních jednáních“.
64. V § 133 písm. D) se slovo „pohledávky“ se nahrazují slovem „dluhu“.
65. V § 133 písm. E) se slovo „půjčky“ nahrazuje slovem „zápůjčky“ a slovo „sdružení“ se nahrazuje slovem „společnosti<sup>57)</sup>“.
66. V § 133 se na konci písmene j) čárka nahrazuje tečkou a písmeno k) se zrušuje.
67. V § 147 se odstavce 1, 2 a 4 zrušují a zároveň se zrušuje označení odstavce 3.
68. § 148 se zrušuje.
69. Za § 149a se vkládá nový § 149b, který včetně poznámek pod čarou č. 63 až 65 zní:

#### „§ 149b

(1) Úkony podle občanského zákoníku spočívající v doporučení k uzavření smlouvy o nájmu bytu zvláštního určení, který byl zřízen ze státních prostředků nebo přispěl-li stát na jeho zřízení<sup>63)</sup>, a v předchozím souhlasu s výpovědí z nájmu tohoto bytu činí obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti.

(2) Jestliže za podmínek stanovených občanským zákoníkem<sup>64)</sup> starosta nebo ten, kdo je podle tohoto zákona oprávněn starostu zastupovat, zaznamenává zůstavitelovu poslední vůli, činí s tím související občanským zákoníkem předepsané úkony a zařizuje úschovu takto pořízené závěti u notáře, činí tak v přenesené působnosti.

(3) Výkon funkce veřejného opatrovníka podle občanského zákoníku<sup>65)</sup> obcí je výkonem přenesené působnosti.

---

<sup>63)</sup> § 3075 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>64)</sup> § 1543 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>65)</sup> § 471 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.“

## Čl. II

### Přechodná ustanovení

1. Pokud byl záměr obce podle § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zveřejněn přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, posuzuje se splnění podmínek pro zveřejnění záměru, jakož i následky jeho nezveřejnění a další otázky související se záměrem podle dosavadních právních předpisů.
2. Ustanovení § 40 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použije na dodatky smluv sjednaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud tyto dodatky byly sjednány ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona a smlouvy sjednané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se v důsledku uzavření těchto dodatků staly smlouvami podle § 40 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona; spolu s dodatkem se zveřejní smlouva i veškeré dosud sjednané dodatky. Zveřejnění smlouvy i veškerých dosud uzavřených dodatků je podmínkou nabytí účinnosti dodatku sjednaného ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.
3. Platnost veřejnoprávních smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona skončí nejpozději uplynutím tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.
4. Obce zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup veřejnoprávní smlouvy podle § 63 a 66a obecního zřízení, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona platné, do 60 dnů ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.
5. Jestliže o právním úkonu rozhodl přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona orgán, který byl podle právní úpravy účinné přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona k takovému rozhodnutí oprávněn, posuzuje se splnění podmínek pro uskutečnění právního úkonu podle dosavadních právních předpisů.
6. Povinnost zastupitelstva obce a rady obce uvádět v zápise, jak jednotliví členové těchto orgánů hlasovali o navržených usneseních, a povinnost zveřejnit zápis ze zasedání zastupitelstva obce nebo usnesení ze schůze rady obce způsobem umožňujícím dálkový přístup se vztahuje na zápisy ze zasedání zastupitelstva obce a zápisy ze schůzí rady obce konaných po dni nabytí účinnosti tohoto zákona.
7. Údaje a dokumenty dosud vedené u krajského úřadu v registru zájmových sdružení právnických osob, které se týkají dobrovolných svazků obcí, se dnem nabytí účinnosti tohoto zákona stávají součástí příslušného rejstříku právnických osob; krajský úřad tyto údaje a dokumenty bez zbytečného odkladu po dni nabytí účinnosti tohoto zákona zašle tomu, kdo příslušný rejstřík právnických osob vede.

# PŘÍLOHA C: Návrh změny zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

## **Změna zákona o státním zastupitelství**

### Čl. IX

V § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 261/1994 Sb., se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavcem 2, který zní:

„(2) Nejvyšší státní zastupitelství může podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o určení neplatnosti smlouvy uzavřené podle předpisů soukromého práva územním samosprávným celkem, jejíž smluvní stranou není jiný územní samosprávný celek a již bylo nakládáno s nemovitou věcí územního samosprávného celku nebo jejíž celkové plnění je vyšší než

a) 200 000 Kč, jde-li o smlouvu uzavřenou krajem, nebo

b) 50 000 Kč v ostatních případech,

má-li za to, že uzavřená smlouva je neplatná a jde-li o neplatnost, k níž soud přihlédne i bez návrhu. Působnost uvedená ve větě první se nevztahuje na smlouvy uzavírané podle pracovněprávních předpisů, na smlouvy o pronájmu bytů fyzickým osobám za účelem bydlení a na smlouvy o pronájmu hrobových míst.“

### Čl. X

#### **Přechodné ustanovení**

Ustanovení § 42 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použije na smlouvy uzavřené ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona a na smlouvy uzavřené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud se v důsledku dodatku smlouvy uzavřeného ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona staly smlouvami podle § 42 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

# PŘÍLOHA D: Návrh změny zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

## Změna zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

### Čl. VII

Zákon 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 zákona č. 120/2001 Sb., nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 234/2002 Sb., zákona č. 539/2004 Sb., zákona č. 160/2006 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 41/2011 Sb. a zákona č. 369/2012 Sb., se mění takto:

1. V § 16 odst. 1, § 17 odst. 1, § 23 a 24 se slova „může požadovat“ nahrazují slovem „požaduje“.
2. V § 16 na konci textu odstavce 1, v § 17 na konci textu odstavce 1 a na konci textu § 23 a 24 se doplňují slova „, nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele k neuplatnění takového požadavku“.
3. V § 16 odst. 2 se slova „může stát požadovat“ nahrazují slovy „požaduje stát“.
4. V § 16 se na konci textu odstavce 2 doplňují slova „, nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele k neuplatnění takového požadavku“.
5. V § 17 odst. 2 se slova „může požadovat“ nahrazují slovy „požaduje“.
6. V § 17 se na konci textu odstavce 2 doplňují slova „, nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele k neuplatnění takového požadavku“.
7. V § 17 odst. 3 se slova „nebo územní celky v přenesené působnosti“ zrušují.

8. V § 17 se na konci odstavce 3 doplňuje věta „Uhradily-li územní samosprávné celky v přenesené působnosti regresní úhradu státu, požadují regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele k neuplatnění takového požadavku.“.

## Čl. VIII

### **Přechodné ustanovení**

Došlo-li k vydání rozhodnutí nebo nesprávnému úřednímu postupu, kterým byla způsobena škoda nebo nemajetková újma, přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, postupuje se při uplatnění požadavku na regresní úhradu za náhradu takové škody nebo za poskytnuté zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu podle zákona č. 82/1998 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.