

Protikorupční novela zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze a její případný dopad do praxe územních samosprávných celků

1. Úvod

Po delší dobu se v oblasti územní samosprávy hovoří o prokazatelných nedostacích²⁾ při nakládání s majetkem obce (hovoříme zde především o věcech nemovitých), o nikoliv zcela odpovídající možnosti občanů zasáhnout do této oblasti v případě zájmu o ochranu společného obecního majetku či o potřebě celkového zvýšení transparentnosti jednotlivých procesů s tím souvisejících. O neutěšeném stavu v této oblasti opakovaně pojednává i Bezpečnostní informační služba, která ve své výroční zprávě za rok 2012 mj. uvádí, že „se korupce tradičně projevuje při rozhodování o veřejných zakázkách, dotacích a správě komunálního majetku“.³⁾ Jedním z kroků, který mohl a vzal si za cíl provedení takových žádoucích úprav v zákonech upravujících proces výkonu samostatné působnosti v územních samosprávných celcích (dále též jako „ÚSC“), tedy v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, mělo být přijetí několika opatření uvedených ve *Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* (dále jako „Strategie“), která byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 5. ledna 2011 č. 1, ve znění usnesení vlády ze dne 19. ledna 2011 č. 65, usnesení vlády ze dne 18. května 2011 č. 370, usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 837 a usnesení vlády ze dne 16. května 2012 č. 346.

Strategie identifikovala celou řadu problémů souvisejících s nakládáním s veřejnými prostředky, a to jak z hlediska potenciálního korupčního jednání, tak z hlediska jejich možného zneužívání. Nástrojem k jejich minimalizaci či odstra-

¹⁾ Mgr. Miloš Dvořák a JUDr. Jan Horník, Ph.D. pracují na Oddělení boje s korupcí Úřadu vlády České republiky, dříve pracovali na oddělení kontroly odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra.

²⁾ Nejčastější pochybení zjišťovaná při provádění kontrol výkonu samostatné působnosti, jakož i vyhodnocení výsledků kontrol samostatné působnosti obcí za období 2006-2012, jsou dostupná na www.mvcr.cz/odk2, navštíveno dne 22. února 2014.

³⁾ Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2012. Praha: 2013, s. 9, dostupná na <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zpráva-2012.html>, navštíveno dne 22. února 2014.

nění v oblasti územní samosprávy měla být zamýšlená legislativní i nelegislativní opatření obsažená ve Strategii a promítnutá do jednotlivých úkolů. Významnou součástí úkolů předpokládaných ve Strategii zacílených na úpravu územní samosprávy měly být změny směřující k posílení transparentnosti a veřejné kontroly při nakládání s majetkem územních samospráv a k odstranění souvisejících nedostatků či nejasností. Celkově mělo být dosaženo zejména následujících změn:

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;
3. Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávních celků k informacím;
4. Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona.

Níže se proto zevrubněji seznámíme s jednotlivými způsoby, jak měly být úkoly nastavené Strategií, které v sobě měly přinést změny zmíněných předpisů, plněny, respektive jakým způsobem se postupně jednotlivé navrhované změny v průběhu zpracování návrhu novel zákonů vyvíjely a v jaké finální podobě byly schváleny vládou. Bohužel nelze nevnímat křivku jejich vývoje jinak než jako klesající, nemluvě o předčasném ukončení legislativního procesu rozpuštěním Poslanecké sněmovny rozhodnutím prezidenta republiky uveřejněným ve Sbírce zákonů pod č. 265/2013 Sb. dne 28. srpna 2013. Přijetí této významné novely bude tedy záležet na rozhodnutí buď nové vlády (zda návrh předloží znovu, ať už opětovným schválením připraveného materiálu, nebo vytvořením nového, který bude opět podroben mezirezortnímu připomínkovému řízení a předložen Legislativní radě vlády k diskuzi) nebo na jednotlivých poslancích, kteří by mohli využít již zpracovaný materiál a bez ohledu na skutečnost, že jej předložila předchozí vláda, jej předložit ve formě poslaneckého návrhu. Následující řádky je proto třeba vnímat jako letmé zhodnocení dosavadního vývoje tohoto materiálu.

Cílem tohoto příspěvku je upozornit na potřebnost přijetí protikorupční novely zákonů o ÚSC a na některé odklony od původního záměru tak, aby i přes výhrady některých zástupců územních samospráv bylo zřejmé, že přijetí protikorupčních opatření i v oblasti územní samosprávy je více než žádoucí. Mnohdy se totiž tzv. sešlo z cesty a naplnění vytyčeného cíle by po přijetí redukované úpravy bylo pouze formální či v lepším případě částečné, tj. bez dostatečného promítnutí do skutečného fungování územních samospráv v uvedené oblasti. Evidentní je totiž neochota mnohých představitelů územních samospráv, jakož i samotných zákonodárců, navrhované změny přijmout, a to i přes obvykle navenek deklarovaný opak. Autoři článku proto považují za nezbytné upozornit na slabiny zpracovaného výsledného materiálu, které by v případě opakovaného předložení do legislativního procesu bylo žádoucí odstranit.

Současně je třeba si připomenout, že mnohé ze změn provedených v materiálu, který byl předložen do mezirezortního připomínkového řízení, proběhly právě v důsledku velkého množství uplatněných připomínek a jejich vzájemné rozpornosti. V mnohých případech nebylo možné jejich vypořádání provést jiným způsobem než předložením variantních řešení samotné vládě, aby rozhodla, která

skupina připomínek má větší relevanci. Po vypořádání připomínek a konečném přepracování materiálu byl tento předložen k projednání vládě dne 2. března 2012. K návrhu zákona zaujala rovněž stanovisko Legislativní rada vlády (dále jen „LRV“) jako poradní orgán vlády. LRV původní návrh zákona projednala dne 5. dubna 2012 a po obecné rozpravě, v níž byla uplatněna řada připomínek, přerušila projednávání návrhu zákona a doporučila předkladateli návrh zákona dopracovat a předložit jeho upravené znění k opětovnému projednání. Také při tomto projednání, uskutečněném dne 17. května 2012, byly k upravenému a přepracovanému návrhu zákona vzneseny zásadní připomínky a vzhledem k názorové roztříštěnosti i mezi samotnými členy LRV na vhodnost zařazení konkrétních institutů do předkládané novely vyústilo projednávání v opětovné přerušení. Závěrem bylo zpracovateli materiálu doporučeno návrh dopracovat ve spolupráci s některými členy LRV a Odborem vládní legislativy Úřadu vlády ČR. V mezidobí tak byla v rámci pracovní skupiny, složené ze zástupců Ministerstva vnitra, LRV a Úřadu vlády ČR (Odboru vládní legislativy a tehdejšího Odboru pro koordinaci boje s korupcí) projednána sporná ustanovení předložené novely. Jedním z hlavních cílů připomínek bylo odstranit složitost návrhu obsahujícího řadu variantních řešení, což jistě vedlo k efektivnímu projednávání, ovšem tím zároveň byl zcela negován původní záměr zpracovatele ponechat rozhodnutí o podobě některých institutů na vládě. Třetí projednávání materiálu v LRV dne 30. srpna 2012 se již setkalo s úspěchem. Vláda materiál projednávala na své schůzi konané dne 26. září 2012, a přestože LRV doporučila materiál schválit, projednávání bylo přerušeno do konce listopadu 2012 za účelem vytvoření pracovní skupiny k dořešení stávajících rozporů v návrhu zákona se zástupci Svazu měst a obcí České republiky, kteří u předsedy vlády zalobbovali pro změnu připraveného materiálu. Tato pracovní skupina, složená ze zástupců Ministerstva vnitra, Ministerstva financí, Ministerstva pro místní rozvoj, tehdejšího Odboru pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR, Svazu měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR, Transparency International – Česká republika, o.p.s. a občanského sdružení Oživení, se sešla celkem dvakrát (23. října a 7. listopadu 2012) a výsledkem její činnosti byl návrh věcného řešení 11 hlavních problémů, které nejvíce namítali zástupci ÚSC. Vláda nakonec návrh zákona schválila svým usnesením ze dne 9. ledna 2013 č. 1.

Pro úplnost je třeba uvést, že autoři na následujících řádcích pojednávají o platné právní úpravě, obsahu předmětné novely (sněmovní tisk č. 904, 6. volební období, www.psp.cz) a případně stavu žádoucím v rovině zákona o obcích, přičemž předloženou novelou se předpokládané úpravy obdobně promítají i do zbývajících dvou zákonů, tj. do zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze.

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

Jeden ze zásadních aplikačních problémů v oblasti výkonu samostatné působnosti, potažmo v rámci hospodaření, lze jednoznačně shledat v oblasti dispozic majetkem, zejména nemovitým.

Platná právní úprava v ustanovení § 39 zákona o obcích ukládá obcím povinnost zveřejnit záměr realizace určitého (majetko)právního jednání na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů. Již blíže nestanovuje lhůtu, kterou by bylo omezeno, do kdy je obec, resp. příslušný orgán obce⁴⁾ zamýšlené (majetko)právní jednání povinen učinit, tj. o něm rozhodnout. Hovoříme-li o pochybeních, jedná se např. o nezveřejnění záměru vůbec či nezveřejnění po celou zákonem stanovenou dobu, dále pak o nesprávné či nedostatečné určení bližších náležitostí záměru (záměr zveřejněn na prodej, ale zastupitelstvo následně schvaluje směnu; záměr zveřejněn na prodej pozemku, zastupitelstvo následně schvaluje prodej dvou geometricky oddělených polovin pozemku dvěma zájemcům, atd.), zveřejnění záměru dlouho před vlastním rozhodnutím o (majetko)právním jednání, zveřejnění záměru v době, kdy už zastupitelstvo obce schválilo další navazující právní jednání, apod.

Neméně podstatnou oblastí je nezbytnost vyšší míry zásahu do výkonu samostatné působnosti obce občany, kteří na takové správě mají větší zájem. Mnohá rozhodnutí orgánů obce týkající se jejího majetku mohou trpět vadou neehospodárnosti či neefektivního vynakládání jejích prostředků. V takovém případě je ovšem *de lege lata* umožněno domáhat se náhrady případné vzniklé škody pouze obci samotné, která je veřejnoprávní korporací, jež dle § 2 odst. 1 zákona o obcích nese odpovědnost vyplývající z právních vztahů uzavřených jejím jménem, a to i přesto, že v mnoha případech má o této skutečnosti rozhodovat právě ten orgán obce či někteří členové orgánů obce, kteří svým rozhodnutím takový postup (nehospodárný, případně i v rozporu se zákonem) umožnili.

V zájmu minimalizace či odstranění takových pochybení a souvisejících nedostatků známých z praxe bylo cílem Strategie dosažení následujícího stavu:

- stanovit povinnost zveřejnění záměru nakládat s nemovitým majetkem nejen po určitou dobu, ale až do doby rozhodování příslušného orgánu,
- v záměrech územních samosprávných celků disponovat nemovitým majetkem stanovit povinnost zveřejňovat i způsob rozhodování a metodu výběru zájemce,
- zavedení institutu občanskoprávní žaloby např. formou státního zastupitelství ve veřejném zájmu umožňující napadení nezákonných úkonů s veřejným majetkem,

⁴⁾ Jelikož zákon o obcích tuto pravomoc žádnému orgánu obce explicitně nevyhrazuje, rozhodnutí o zveřejnění záměru spadá do zbytkové pravomoci rady obce dle § 102 odst. 3, která může toto rozhodnutí delegovat na starostu či obecní úřad, případně si jej může zastupitelstvo obce vyhradit dle § 84 odst. 4; vlastní akt zveřejnění coby technického úkonu pak zpravidla vykonává zaměstnanec obce zařazený do obecního úřadu. V praxi problémy nastávají v situaci, kdy na základě žádosti občana obce o koupi obecního pozemku rada obce zveřejnění záměru neschválí a nezařadí tudíž tento bod pro nesplnění povinnosti zveřejnit záměr na program zasedání zastupitelstva obce, které však se žádostí občana obce musí být alespoň seznámeno, neboť v případě prodeje pozemku se jedná o záležitost spadající do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce dle § 85 písm. a), přičemž občan obce má dle § 16 odst. 2 písm. f) právo na projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti zastupitelstvem obce.

- zvýšit odpovědnost jednotlivých osob podle výsledků kontrol provedených u územních samosprávných celků,
- zajistit vynutitelnost alespoň těch povinností (nebo sankcí za jejich porušení), jejichž nedodržení by územnímu samosprávnému celku mohlo způsobit škodu,
- důsledně uplatňovat regresní náhrady vůči odpovědným úředním osobám v těchto případech.

K dosažení uvedeného kýženého stavu měl zpracovatel (Ministerstvo vnitra) v návrhu novely zákona úmysl prodloužit dobu zveřejnění záměru dispozice s nemovitým majetkem na 30 dní⁵⁾ bezprostředně předcházejících rozhodnutí o zamýšleném (majetko)právním jednání v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu⁶⁾ a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup na centrálním místě⁷⁾, současně se zavedením povinnosti uvádět v záměru též podmínky pro výběr nejvhodnější nabídky⁸⁾ (za souběžného stanovení neplatnosti

⁵⁾ Prodloužení by se týkalo jen obcí a hlavního města Prahy; v případě krajů je již nyní lhůta pro zveřejnění záměru 30 dnů.

⁶⁾ Lhůta 15 dnů se v mnoha případech známých v praxi ukázala jako příliš krátká na to, aby mohli své nabídky připravit a podat všichni potenciální zájemci. Nakonec pro obecní zřízení byla zvolena varianta 30 dnů, byť v diskuzích padaly i návrhy na 60 nebo 90 dnů, případně návrhy na odstupňování doby pro zveřejnění záměru odvozené dle výše plnění, což bylo záhy odmítnuto z důvodu nákladné nutnosti prvotního zjištění odhadní ceny znalcem.

⁷⁾ Původně se uvažovalo o centrální adrese, která je však provozována komerčně Českou poštou, s.p., proto se následně hledala jiná alternativa, která by nepřinášela zvýšení nákladů územních samosprávných celků, a nakonec bylo navrženo použití portálu veřejné správy spravovaného Ministerstvem vnitra.

⁸⁾ Podmínkami pro výběr nejvhodnější nabídky se rozumí základní hlediska pro výběr nabídky a způsob jejího výběru. Mezi základní hlediska pro výběr nabídky náleží kupříkladu minimální nabízená cena, podmínky budoucího využití nemovité věci, splatnost sjednané ceny, u nájemních smluv doba pronájmu atd. Způsobem výběru nejvhodnější nabídky se rozumí určení způsobu, jakým bude příslušný orgán rozhodovat při schvalování právního jednání, tzn., zda bude rozhodující nejvyšší nabídnutá cena (tzv. obálková metoda), zda se budou brát v potaz další hlediska, nejvhodnější nabídka bude losována atd. Přirozené při stanovení těchto kritérií a hledisek je územní samosprávný celek povinen respektovat zákonem daná omezení (např. zákaz diskriminace, povinnost pečovat se svěřeným majetkem s péčí řádného hospodáře, zákaz poskytování nepovolené veřejné podpory).

Příkladem špatné praxe budiž město J., ve kterém byl zveřejněn záměr na prodej pozemku, o který má zájem pouze soused (pozemek je u potoka a je nevhodný pro výstavbu). Po prvním zveřejnění záměru, aniž by obsahoval bližší podmínky či upozornění na možnost prodej nerealizovat, zastupitelstvo prodej neschválilo, neboť město obdrželo jen jednu nabídku. Záměr byl zveřejněn opětovně, a to i v místním tisku a na realitních serverech, přesto svou nabídku podal opět jen soused. Zastupitelstvo na základě doporučení vedoucí odboru prodej opět neschválilo, neboť podaná nabídka nedosahuje údajné odhadní ceny. Záměr byl tedy potřetí zveřejněn s informací, kolik činí nejnižší prodejní cena. Zda občan uspěje potřetí téměř po roce od první žádosti, nebylo v době sepsání tohoto příspěvku známo. Pozn.: Soused se domáhal kopie odhadu, což mu umožněno nebylo. Požádal tedy podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Poté, co se vedoucí úřednice seznámila s možností podat žádost i ústně, se dotazovala na právním oddělení, zda může být kopie odhadu poskytnuta, soused informaci nakonec v zákonné lhůtě obdržel.

právního jednání v případě uzavření smlouvy v rozporu s předem zveřejněnými hledisky pro výběr nabídky) a povinnost zveřejnit záměr až do rozhodnutí o předmětném (majetko)právním jednání v příslušném orgánu obce⁹⁾. Současně má být v zájmu zvýšení průhlednosti a informovanosti o celém procesu umožněno nahlížet do nabídek, které obec obdržela [po rozhodnutí příslušného orgánu o zamýšleném (majetko)právním jednání], tj. každý bude moci poté, co příslušný orgán rozhodne o uzavření či neuzavření smlouvy, nahlédnout do přijatých nabídek, a bude tak moci zkontrolovat, zda obec dodržela předem deklarovaný postup, zda nedošlo k pochybení při vyhodnocování nabídek atd. V otázce bezprostřednosti zveřejnění záměru před rozhodnutím o (majetko)právním jednání příslušného orgánu obce došlo v důsledku výhrady některých členů LRV a opakovaných tlaků ze strany územních samospráv ke schválení materiálu bez této podmínky. Lhůta ke zveřejnění a možnost seznámit se se zamýšleným (majetko)právním jednáním obce se sice měla prodloužit, avšak nelze odhlédnout od skutečnosti, že se nikterak neprojevila snaha o zcela žádoucí navázání lhůty pro zveřejnění na rozhodnutí o (majetko)právním jednání orgánem obce. Nadále tak zůstává nejasnost okolo otázky, dokdy časově lze zveřejněný záměr (majetko)právního jednání příslušným orgánem obce jeho rozhodnutím realizovat, přičemž spoléhat na judikaturu (která tuto otázku již řešila – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011) se nejvíce v kontinentálním systému práva jako šťastné.

V souvislosti s úpravou ustanovení § 39 zákona o obcích a s ohledem na rekodifikaci soukromého práva, účinnou od 1. ledna 2014, považujeme za potřebné se pozastavit i nad tím, že do výčtu právních jednání, u nichž zákonodárce považuje za nezbytné předem zveřejnit záměr, nebyly zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, přidány nové instituty, zejména pak pacht a výprosa, když podstata těchto institutů je z hlediska hospodaření s majetkem územních samospráv v podstatě stejná jako v případě nájmu a výpůjčky. Plně souhlasíme s názorem¹⁰⁾, že na absenci povinnosti zveřejnit záměr též v případě pachtu [srov. § 2332 zákona č. 89/2012 sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“)] a výprosy (srov. § 2189 občanského zákoníku) je nutno s ohledem na ústavní zásadu, že *každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*, zvolit výklad restriktivní, totiž že povinnost zveřejnit záměr v těchto případech

⁹⁾ Bezprostřednost zveřejnění záměru až do doby rozhodnutí o zamýšleném (majetko)právním jednání byla požadována z toho důvodu, aby nedocházelo k těm případům, ve kterých mezi dobou zveřejnění záměru a dobou, kdy je rozhodnuto o (majetko)právním jednání, uplynula delší doba, po kterou lze věcně zpochybnit záměr obce disponovat majetkem či dojde ke změně okolností (zhodnocení nemovité věci, změna využití nemovité věci apod.). Jinak řečeno, je třeba, aby v okamžiku, kde je o (majetko)právním jednání rozhodováno, měl občan možnost se seznámit s tímto záměrem (*de facto* se týká jen dispozic schvalovaných zastupitelstvem na veřejném zasedání) v daný okamžik na úřední desce.

¹⁰⁾ FUREK, A. Aplikace zákona o obcích z hlediska nového občanského zákoníku. *Právní rozhledy* č. 2/2014, s. 64.

není stanovena. To je však s ohledem na obsah těchto typů závazků špatně¹¹⁾. Věrne však tomu, že šlo o nevědomé nedopatření zpracovatele pozměňovacího návrhu¹²⁾ ke sněmovnímu tisku č. 930 (6. volební období), které mj. podtrhuje nutnost výrazně zregulovat možnost podávat neodůvodněné přílepký, než o zákonodárcův úmysl do zákonů o ÚSC vnést další potenciálně korupční oblast, v níž by bylo možno snáze realizovat nepoctivé úmysly některých představitelů ÚSC. Územním samosprávným celkům autoři doporučují zveřejňovat záměr i v případě sjednání pachtu či výprosy, a to ve vlastním zájmu. Do budoucna je neudržitelné, aby tato koncepce fungovala bez problémů; při nejbližší novelizaci zákonů o ÚSC bude nezbytné toto napravit.

Změny byly předpokládány rovněž v samotném postupu obce při zcizování jejího majetku, který měl být zpeněžován prioritně veřejnou dražbou nebo veřejnou soutěží o nejvhodnější nabídku¹³⁾ dle § 1772 občanského zákoníku, ledaže takový postup není vhodný či možný (výjimky byly v návrhu explicitně uvedeny), a to proto, že tyto dva způsoby zpeněžení majetku jsou pokládány za nejvíce transparentní. Z důvodu tlaku představitelů ÚSC byla doplněna jako jedna z výjimek možnost zastupitelstva rozhodnout o jiném způsobu zpeněžení nemovité věci, avšak za podmínky, že důvod pro tento jiný způsob zpeněžení nemovité věci musí být uveden v usnesení zastupitelstva, jímž bylo o jiném způsobu zpeněžení nemovité věci rozhodnuto. Pokud této výjimky nebude zneužíváno, lze s ní v zásadě souhlasit, ideálně pak za situace, že by její porušení bylo stíženo neplatností právního jednání. Ovšem za situace, že zastupitelstvo bude této výjimky užívat neustále, avšak relevantní důvod k tomu nebude, a v eventuálním soudním řízení soud nebude zkoumat věcnost použití této výjimky, nýbrž jen soulad postupu orgánu obce se zákonem, lze s úspěchem již nyní pochybovat o efektivitě ustanovení tohoto způsobu zpeněžování obecního majetku, resp. výjimky, neboť nastavený systém by postrádal účel, pro který měl být do zákonů o ÚSC vložen.

Variantně bylo v prvotním předloženém zpracování zvažováno též současné zveřejňování jednotlivých záměrů obce na centrální adrese, a to z důvodu možnosti získat vyšší počet zájemců a sekundárně též z důvodu snazšího vyhledávání dle jednotlivých kritérií. Centrální adresu provozuje Česká pošta, s. p., ovšem komerč-

¹¹⁾ Když je stanovena povinnost zveřejnit záměr v případě výpůjčky nemovité věci ve vlastnictví obce, tj. když je přenechána věc k bezplatnému užívání po dohodnutou dobu, je přinejmenším logické, že by tato povinnost měla platit i tehdy, když je přenechávána věc k bezplatnému užívání, aniž je sjednán účel užívání a doba tohoto užívání, neboť v tomto druhém případě hrozí větší riziko zneužití majetku ve vlastnictví ÚSC.

¹²⁾ Součástí protikorupční novely zákonů o ÚSC (sněmovní tisk č. 904, 6. volební období) byl i návrh na změnu některých vybraných ustanovení reagujících na přijetí nového občanského zákoníku. Poněvadž sněmovní tisk č. 904 prošel pouze 1. čtením, byla tato ustanovení inkorporována do tzv. rekodifikační novely (sněmovní tisk č. 930, 6. volební období), a to jako součást pozměňovacího návrhu Ústavního právního výboru Poslanecké sněmovny.

¹³⁾ Zpracovatel v novele použil pojem „veřejná obchodní soutěž“, přestože měl zcela jistě na mysli „obchodní veřejnou soutěž“ ve smyslu § 281 až § 288 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a přestože v době zpracovávání novely občanský zákoník již platil.

ně. Po mezirezortním připomínkovém řízení byla tato varianta upřednostněna a upravena tak, že mimo zveřejnění na úřední desce po stanovenou dobu [30 dnů „bezprostředně“ předcházející rozhodnutí příslušného orgánu obce o zamýšleném (majetko)právním jednání] a možnosti zveřejnit takový záměr rovněž způsobem v místě obvyklým, byla založena povinnost takto zveřejnit záměr rovněž na portálu veřejné správy, který spravuje Ministerstvo vnitra, a územní samosprávné celky by zde publikovaly záměry zdarma. V této variantě prošel předložený materiál projednáním v LRV, a následně vládou. Důkazem o tom, že by tato možnost svůj efekt přinesla, budiž stovky dobrovolně zveřejněných smluv či objednávek na portálu veřejné správy¹⁴⁾.

Současně s těmito kroky věnoval zpracovatel návrhu pozornost i úpravě povinnosti disponovat majetkem za cenu obvyklou, kterou na rozdíl od platné právní úpravy (ponechme stranou judikát Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010, který dovodil, že dispozice za cenu nižší než je v místě a čase obvyklá, aniž by takový postup byl odůvodněn, vede k neplatnosti uzavřené smlouvy) rozšiřuje i na sjednávání nájmu, včetně povinnosti výslovně uvádět důvody pro odchylku přímo v zápise ze zasedání zastupitelstva nebo schůze rady – bez uvedení této odchylky by bylo jednání (smlouva) neplatné. Takovou povinností nedochází k výraznějšímu zatížení orgánů obce rozhodujících o příslušném (majetko)právním jednání a současně v zákonem předpokládaných případech lze očekávat zvýšení přehlednosti a srozumitelnosti jednotlivých rozhodnutí. V zájmu upevnění povinnosti nakládat se svěřeným majetkem jako řádný hospodář se předpokládalo omezení, resp. zapovězení darování nemovitých věcí, jestliže se ke zveřejněnému záměru přihlásí zájemce o koupi. V takovém případě by bylo povinností nemovitou věc prodat, ledaže existují důvody hodné zvláštního zřetele, zejména plnění úkolů obce v samostatné působnosti – například se jedná o nemovitou věc, která má být darována na „obecně prospěšné“ účely nebo jako zvláštní odměna za aktivity pro obec či ve veřejném zájmu anebo nemovitou věc dlouhodobě užívá obdarovávaný, který se o nemovitou věc dlouhá léta staral. Toto ustanovení bylo z návrhu záhy vypuštěno, a to na základě připomínek vzešlých z připomínkového řízení, ačkoli takto nastavený mechanismus rozhodně lépe odpovídá povinnosti obce využívat svůj majetek hospodárně.

Věcně byla nejširší diskuze vedena o otázkách zavedení žalobní legitimace občanů domáhat se náhrady škody za obec nebo na vydání bezdůvodného obohacení a zavedení institutu občanskoprávní žaloby (např. formou návrhu státního zastupitelství ve veřejném zájmu) umožňující napadení nezákonných jednání s veřejným majetkem.

Právě posledně jmenovanou otázku navrhovalo Ministerstvo vnitra řešit začleněním oprávnění podat návrh na určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí nebo návrh na určení právního vztahu v podobě žaloby občanů obce. Tímto měla být rozšířena možnost nápravy postupů představitelů obce i ze strany jejich voličů,

¹⁴⁾ Vizte „Registr smluv“ na <https://portal.gov.cz/portal/obcan/rejstriky/data/10013/>, navštíveno dne 22. února 2014.

kterí jsou zainteresovaní na správě své obce. Podmínkou podání návrhu, jímž by takový občan měl možnost do 3 let ode dne zveřejnění povinně zveřejňované smlouvy¹⁵⁾ u soudu v občanském soudním řízení domáhat se určení neplatnosti této smlouvy nebo určení právního vztahu z důvodu porušení povinností stanovených tímto zákonem obci a jejím orgánům, by měl být písemný souhlas s jejím podáním, udělený jednou třetinou¹⁶⁾ všech členů zastupitelstva obce nebo nejméně 0,5 % občanů obce, avšak nejméně 10 občanů obce, kteří dosáhli věku 18 let. Podání této žaloby obce by navíc podléhalo vyššímu soudnímu poplatku, který by měl předem dostatečně omezovat potenciální kverulantské a šikanózní návrhy (navrhovalo se 12.500,- Kč coby cca polovina průměrné měsíční mzdy v České republice¹⁷⁾). Ve věci určení neplatnosti právního jednání spočívá legislativní mezera v tom, že právní jednání (např. kupní smlouva, nájemní smlouva) je sice absolutně neplatné (§ 41 odst. 2 zákona o obcích), tj. od počátku, o čemž ovšem může rozhodnout výhradně soud na základě žaloby podané tím, kdo je k tomu aktivně legitimován, což je malý okruh osob. Jistý posun představuje zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, jenž do § 41 odst. 3 zákona o obcích zakotvil, že „*k neplatnosti právního jednání z důvodů stanovených v odstavci 2 a v § 38 odst. 4 a § 39 odst. 1 přihlédne soud i bez návrhu*“, což „nově“ znamená, že se otázkou platnosti nebo neplatnosti právního jednání obce bude muset soud vypořádat předtím, než se začne zabývat meritem věci¹⁸⁾, avšak není tím vyřešena ta skutečnost, že soud bude o této neplatnosti rozhodovat výhradně na základě žaloby podané k tomu oprávněnou osobou.

Oprávnění podat návrh by bylo svěřeno též státnímu zástupci zavedením institutu občanskoprávní žaloby ve veřejném zájmu umožňující napadení nezákonných jednání s veřejným majetkem. Proto byl předložen návrh novely § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, jímž by mělo dojít k rozšíření oprávnění nejvyššího státního zástupce (dále jen „NSZ“), který by byl povinen podnět posoudit a vyrozumět podatele o způsobu jeho vyřízení (srov. § 16a odst. 6 zákona o státním zastupitelství). Takže by sice nebyly eventuálně zahlceny soudy žalobami, nýbrž NSZ podáními či podněty, které by musel (zdarma) prověřit a podatele vyrozumět¹⁹⁾. Obavy zástupců ÚSC považujeme s ohledem na shora uvedené za plané, neboť nastavená kritéria jsou natolik omezující, že lze s vysokým stupněm pravděpodobnosti vyloučit možnosti podávání kverulantských či šikanózních

¹⁵⁾ Jako povinně zveřejňovaná smlouva se dle návrhu rozumí smlouva písemná, již obec nakládala s veřejnými prostředky, pokud celková výše plnění přesahuje 50 000 Kč bez DPH nebo byla-li předmětem jednání nemovitá věc.

¹⁶⁾ Analogie s § 92 odst. 3 zákona o obcích.

¹⁷⁾ Podle údajů Českého statistického úřadu – vizte <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/cpmz030911.doc>, navštíveno dne 25. listopadu 2013.

¹⁸⁾ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. Podstatná změna § 41 zákona o obcích účinná od 1. 1. 2014, *Moderní obec* č. 2/2014, s. 33.

¹⁹⁾ Dle výpočtů Ministerstva vnitra by ovšem ani zahlcení NSZ nemělo nastat, neboť Ministerstvo vnitra evidovalo v roce 2010 celkem 214 podání směřujících do oblasti nakládání s majetkem samosprávy, což by v průměru znamenalo 3 případy na jedno okresní státní zastupitelství.

žalob. Důkazem toho budiž Slovensko, v jehož právním řádu byla tato možnost zakotvena již v roce 2009 a dosud není znám případ zneužití tohoto institutu. Nadto účinky převodu vlastnických práv se podáním žaloby k soudu nepozastaví, protože podání žaloby nemá odkladný účinek na realizaci vlastnického práva – to by musel žalobce podat návrh na vydání předběžného opatření.

Jen pro srovnání doplňujeme, že aktivní žalobní legitimace je ve slovenském právním řádu založena nikoliv v předpisu vztahujícím se k obecné úpravě fungování územní samosprávy (zákon č. 369/1990 Z. z., o obecnom zriadení), ale v zákoně č. 138/1991 Z. z., o majetku obcí. Vtělení aktivní žalobní legitimace se v citovaném právním předpisu projevilo v ustanovení § 9b odst. 1²⁰⁾, ve kterém je upraven okruh osob oprávněných k podání žaloby na určení neplatnosti právního úkonu a žaloby na určení vlastnictví obce a důvody, pro které lze takový úkon učinit. Ve svém druhém odstavci²¹⁾ upravuje toto ustanovení lhůtu, do jaké lze tohoto zmocnění využít. Účinnosti nabyla novela k 1. červenci 2009. Vzhledem k závažnosti možné sankce (neplatnost právního úkonu a tím potenciální nejistotě právních vztahů) došlo uvedenou úpravou k rozšíření žalobní legitimace pouze na občany obce či firmy se sídlem na území obce, které mohou k takovému kroku přistoupit za předpokladu, že ze strany obce došlo k porušení vyjmenovaných postupů určených ke zcizování jejího movitého i nemovitého majetku (§ 9a zákona o majetku obcí), a to v omezené časové lhůtě. Autorům není známa skutečnost, že by tato úprava, jejímž záměrem je zcela jednoznačně transparentnější nakládání s majetkem obce za možné vyšší míry ingerence jejích občanů do jejího fungování a zvýšení občanské kontroly, zahltila soudní soustavu Slovenské republiky. Z dostupných informací je zřejmé, že tento institut došel několikerého využití, avšak dosud není znám výsledek takového projednání, pokud nebyla žaloba zamítnuta z důvodu absence žalobní legitimace.

Výrazněji komplikovaným vývojem prošla též otázka náhrady škody a způsobu jejího uplatnění, která doznala v důsledku několikerých zásahů, nikoli vždy pouze vlivem rozhodnutí zpracovatele návrhu, podstatných změn. Tato otázka byla po značně širokých diskuzích o způsobu jejího uplatnění upravena tak, že došlo ke zpřesnění nejen povinnosti uplatňovat nárok na náhradu škody, ale též na vydání bezdůvodného obohacení a na regresivní úhradu (výjimku má představovat situace, za které zastupitelstvo obce rozhodne o neuplatnění práva na náhradu škody, na vydání bezdůvodného obohacení nebo na regresivní úhradu z důvodů hodných zvláštního zřetele, zejména tehdy, pokud by předpokládané náklady na uplatnění náhrady škody, na vydání bezdůvodného obohacení nebo na regresivní úhradu byly vyšší nebo srovnatelné s výší náhrady škody,

²⁰⁾ § 9b odst. 1: „Fyzická osoba, ktorá má v obci trvalý pobyt, sa môže domáhať neplatnosti právneho úkonu alebo určenia vlastníctva obce k majetku, ktorý bol obcou prevedený na tretiu osobu, ak prevod majetku obce nebol realizovaný na základe obchodnej verejnej súťaže, dražbou alebo priamym predajom najmenej za cenu stanovenú podľa osobitného predpisu, okrem prípadov, keď tento zákon iný spôsob prevodu pripúšťa.“

²¹⁾ § 9b odst. 2: „Žalobu podľa odseku 1 je možné podať na súde do jedného roka odo dňa prevodu vlastníckeho práva z majetku obce na nadobúdateľa.“

bezdůvodného obohacení nebo regresivní úhradou; důvody hodné zvláštního zřetele musejí být uvedeny v usnesení zastupitelstva obce, jímž bylo rozhodnuto o neuplatnění práva na náhradu škody, práva na vydání bezdůvodného obohacení či na regresivní úhradu). Současně byla variantně zpracována úprava aktivní žalobní legitimace občanů domáhat se náhrady škody za ÚSC nebo na vydání bezdůvodného obohacení. Opomineme-li, že v důsledku vypořádání mezirezortního připomínkového řízení byla vládě předkládána též nulová varianta (ponechání platného stavu), byl předložen návrh na zavedení žalobního oprávnění občana obce podpořeného jednou třetinou členů zastupitelstva nebo 0,5 % občanů obce domáhat se do jednoho roku ode dne vzniku škody jménem obce u soudu přiznání práva na náhradu škody a vydání bezdůvodného obohacení (v této podobě byl návrh zákona předkládán do mezirezortního připomínkového řízení), pokud obec tento nárok neuplatní sama, a dále byla předkládána možnost nejotevřenější, a sice možnost žalobní legitimace občana ÚSC (bez omezení), přičemž v případě zavedení této žalobní legitimace by byl stanoven soudní poplatek ve výši 12 500 Kč (polovina výše průměrné mzdy v ČR k 31. 12. 2010). Takže by měla obec jeden rok na to, aby splnila svou zákonnou povinnost stanovenou v § 38 zákona o obcích, teprve poté by měli šanci občané obce, kterým není lhostejný osud obce, a to zásadně jménem a ve prospěch obce, což vylučuje žaloby podávané pro obohacení sebe sama.

V návaznosti na výsledky projednávání upraveného návrhu zákona v LRV a následně i v pracovní skupině předkladatel návrh zákona opakovaně upravil a odstraněním variantních řešení návrh zákona výrazně zjednodušil a zpřehlednil. Současně však došlo k podstatnému zásahu do původně navrhovaného rozšíření žalobní legitimace. V důsledku provedených změn byl návrh zákona po ukončení projednání v LRV a vyslovení kladného souhlasného stanoviska předložen vládě v podstatně obměněné a výrazně „měkčí“ podobě. Je nasnadě, že nejvíce diskutabilní byla otázka, zda svěřit či nesvěřit občanovi obce oprávnění domáhat se náhrady škody a vydání bezdůvodného obohacení jménem obce a *de facto* za ni, pokud obec sama škodu či bezdůvodné obohacení nevymáhá, a neplní tak zákonem uložené povinnosti, a to ať již v podobě podmíněné (souhlas 1/3 členů zastupitelstva obce či 0,5 % občanů) či nepodmíněné. Jak bylo uvedeno výše, sám předkladatel návrhu novely se přikláněl k jejímu zavedení v podmíněné podobě tak, jak ji zpracoval do prvotního materiálu, který směřoval do mezirezortního připomínkového řízení. Nově upravená podmíněná žalobní legitimace se lišila toliko ve lhůtách pro její uplatnění. Tyto změny však, dá se říci, byly margináliemi oproti samotné otázce, zda je přínosné taková oprávnění občanům obce svěřit.

Dle názoru autorů je neoddiskutovatelné, že zastupitelská demokracie v principu není systémem, který by zamezoval občanům podílet se na správě své obce tím, že jedenkrát za čtyři roky půjde k volbám a během funkčního období má pak jen omezené možnosti se podílet na rozhodování orgánů obce (možnost vyvolat místní referendum, možnost účasti na veřejném zasedání zastupitelstva obce, podávání návrhů, připomínek apod., avšak bez zaručeného práva na kladný výsledek). Jistě je zřejmý i fakt, že míra takového ovlivnění je ovšem přímo odvislá od možností,

kteře jsou občanům v určitých oblastech svěřeny. Podobný principiální zásah do dosud odlišně upravené oblasti správy a nakládání s movitými i nemovitými věcmi ve vlastnictví obce, kdy by o případném uplatnění nároku na náhradu škody z takového rozhodování bylo oprávněno rozhodovat toliko zastupitelstvo obce, které paradoxně takovou škodu jako jediné mohlo vzhledem k rozsahu svých kompetencí způsobit, je zásadní. Pokud ovšem měla celá Strategie za cíl změnu v této oblasti k transparentnějšímu, a pro občany, mající zájem ingerovat do správy obce nejen volbou jednou za čtyři roky, otevřenějšímu systému, bylo by třeba takovou změnu přijmout.

Úmysl zvýšit tlak na odpovědné orgány obce hospodařící s finančními prostředky obce a dalším jeho majetkem a současně i svěřit v podstatě opravný prostředek k zamezení a nápravě škody v podobě přiznání její náhrady na základě jeho uplatnění osobě odlišné od orgánu obce však opětovně neprošel legislativním sítím a veškerá oprávnění k takovému jednání tak zůstávají nadále pouze v rukou orgánů obce. V důsledku změn provedených po opakovaném projednávání v LRV bylo oprávnění podat žalobu na určení neplatnosti smlouvy uzavřené podle předpisů soukromého práva územním samosprávným celkem svěřeno pouze NSZ, který by měl být povinen žalobu podat v případě, že shledá důvod neplatnosti uzavřené smlouvy, tj. aniž by přezkoumával veřejný zájem. Nutno dodat, že sice byla navržena novela § 42 zákona o státním zastupitelství, ale v novém návrhu zákona o státním zastupitelství (sněmovní tisk č. 1054, 6. volební období), který měl být účinný od 1. ledna 2015, tj. pouhý rok od původně plánované účinnosti protikorupční novely zákonů o ÚSC, toto ustanovení navrženo nebylo. Ministerstvo spravedlnosti odůvodňuje toto své rozhodnutí tím, že návrh na toto významné rozšíření žalobního oprávnění NSZ vzbudil rozporné reakce v samotné soustavě státního zastupitelství a odborné veřejnosti, kdy bylo poukazováno zejména na nebezpečí nakročení k již opuštěnému modelu všeobecného dozoru v netrestní oblasti. Proto tato rozšířená žalobní legitimace NSZ nebyla (zatím) navrhována, dokud nebude odborná diskuze k této otázce uzavřena. Autoři článku se domnívají, že by k neúměrnému rozšíření oprávnění státního zastupitelství v netrestních věcech dojít nemělo. Jistě nemusíme soustavu státního zastupitelství²²⁾ zatěžovat netrestními věcmi, je však třeba problém řešit. Proto je nutno položit si dotaz, jak Ministerstvo spravedlnosti chce řešit tuto zásadní otázku aktivní žalobní legitimace v případě platnosti právních jednání uzavřených ÚSC? Zda se odpovědi dočkáme, ukáže čas. Může přirozeně nastat situace, že za nejvhodnější bude vyhodnocena varianta možnosti podání žaloby ze strany občana obce, či alespoň skupiny občanů obce, jak bylo zamýšleno na počátku přípravy novely zákonů o ÚSC.

Současně došlo k úpravě žalobní legitimace ve věci náhrady škody a bezdůvodného obohacení, která byla svěřena toliko členovi zastupitelstva, a to jediné

²²⁾ Původně se počítalo s možností podávat podněty na okresní státní zastupitelství, avšak následně si Ministerstvo spravedlnosti prosadilo, že má-li být tato otázka tímto způsobem řešena, nechť oprávnění podat žalobu ve veřejném zájmu má jen NSZ.

s písemným souhlasem 1/3 členů zastupitelstva s výjimkou případů, kdy obec [dle § 85 písm. f) zákona o obcích zastupitelstvo obce u pohledávek nad 20 000 Kč, do 20 000 Kč rada obce v rámci zbytkové pravomoci dle § 102 odst. 3 zákona o obcích] dluh prominula. Takto upravený návrh změny zákonů o ÚSC v otázce žalobní legitimace ve věci náhrady škody a bezdůvodného obohacení projednávala vláda, avšak vyslovila nesouhlas se zavedením žalobní legitimace za předpokladu souhlasu třetiny členů zastupitelstva.

Shrneme-li tento bod, v návrhu, který byl předložen do Poslanecké sněmovny, zůstala jen a pouze žalobní legitimace NSZ podat žalobu na určení neplatnosti smlouvy uzavřené podle předpisů soukromého práva ÚSC, jejíž smluvní stranou není jiný ÚSC a již bylo nakládáno s nemovitou věcí ÚSC nebo jejíž celkové plnění je vyšší než 200 000 Kč, jde-li o smlouvu uzavřenou krajem, nebo 50 000 Kč v ostatních případech (vyjma smluv uzavřených podle pracovněprávních předpisů, smluv o pronájmu bytů fyzickým osobám za účelem bydlení a smluv o pronájmu hrobových míst). V otázce podání žaloby na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení někým jiným než smluvní stranou vláda neschválila odpovídající protikorupční opatření, protože byl jako vyhovující vyhodnocen stav, že toto právo by mělo i nadále náležet jen obci, resp. příslušnému orgánu obce. To ovšem vyvolává řadu pochybností, zvláště když vezmeme v potaz, že povinnost obce včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení není nikterak zákonem o obcích sankcionována, čehož si jsou mnozí zastupitelé a radní vědomi.

3. Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy

Cílem zveřejňování informací o hlasování jednotlivých členů příslušných orgánů samospráv ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy nebo o veřejných zakázkách, dotacích, grantech nebo jiných podporách z rozpočtu územní samosprávy s výjimkou bodů, které budou projednávány v režimu zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných informací (zveřejňování informací je nezbytné i na internetu), jak bylo ve Strategii formulováno, je dosažení vyšší a přesnější míry informovanosti jednotlivých občanů obce o způsobu hlasování, a tím i očekávané zatížení rozhodovací praxe jednotlivých orgánů obce vyšší mírou odpovědnosti v důsledku zvýšené veřejné kontroly.

K jeho naplnění by mělo napomoci zavedení, nad rámec současného stavu (zaznamenávání toliko výsledku hlasování příslušného orgánu obce v podobě pro – proti – zdržel se), nové povinnosti zaznamenávat výsledek hlasování v radě a zastupitelstvu obce jmenovitě tak, jak členové daného orgánu hlasovali. Po vyjasnění si obsahu tohoto požadavku bylo zadání Strategie rozšířeno na všechna usnesení, nikoli jen ta, která se týkají nakládání s majetkem. Avšak i za této situace by bylo třeba stanovit výjimku, kterou by představovalo hlasování o volbě, jmenování nebo o odvolání. Toto opatření je v mnoha obcích již praktikováno, neboť z pohledu veřejné kontroly je více než žádoucí, aby občané měli možnost mít přehled o tom, kdo konkrétně stojí za rozhodnutím zastupitelstva nebo rady. Podpůrným pro-

středkem ke zvýšení požadované informovanosti je i nově zapracovaná povinnost zveřejňovat zápisy z jednání zastupitelstva obce a usnesení ze schůze rady obce oproti úpravě současné, jenž vyžaduje pouze uložení předmětného zápisu, potažmo usnesení k nahlédnutí na obecním úřadě. Oproti původně předloženému návrhu novely zákona však bude zápis ze zasedání zastupitelstva obce či usnesení ze schůze rady obce podléhat anonymizaci osobních údajů a dalších zákonem chráněných informací, neboť se jedná o informace, k nimž bude mít takto přístup každý a nikoli jen občané a další v zákoně uvedené osoby, s čímž lze v zásadě souhlasit, neboť pro veřejnou kontrolu je stěžejní, jak bylo rozhodnuto (např. s majetkem), nikoli komu konkrétně nebo v čí prospěch, ačkoli v mnoha případech i tato informace může představovat podstatný prvek při rozhodování.

Zápisy ze zasedání zastupitelstva obce a usnesení rady obce by měly být dle návrhu zveřejněny nejméně po dobu 5 let, přičemž se dá předpokládat, že tam již zůstanou (např. v rubrice archiv). I v tomto případě je evidentní, že preventivní efekt proaktivního zveřejňování informací převažuje nad administrativními náklady, které toto opatření přinese, pokud vůbec nějaké vzniknou [mnohé obce totiž toto opatření plní, ať již jako naplňování povinnosti stanovené v § 103 odst. 4 písm. e) zákona o obcích, nebo jen proto, aby občané byli skutečně informováni o dění v obci]. Nicméně v tomto případě lze kvitovat přístup zástupců ÚSC, kteří toto opatření považují za samozřejmost a nemají problém s tím jej legislativně ukotvit.

Přestože již dle ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb.²³⁾ existovala do konce roku 2013 možnost pořizování zvukových či obrazových záznamů z jednání zastupitelstva obce, bylo výslovné uvedení takového zmocnění v zákoně o obcích možno považovat za prvek směřující ke stabilizaci aplikační a výkladové praxi. Uvedeným postupem mělo dojít k všeobecnému ukotvení informovanosti o postupech a rozhodování tohoto orgánu obce a jeho vtažení pod širší kontrolu občanů. Autoři samotní jsou zastánci té praxe, při které není třeba obrazové, zvukové či audiovizuální záznamy před jejich zveřejněním upravovat ve smyslu ochrany osobních údajů, tj. „vypírávat“ projevy přítomných občanů, neboť zasedání zastupitelstva je veřejné, přičemž každá osoba přítomná na zasedání zastupitelstva si musí být této skutečnosti vědoma, přinejmenším z důvodu zaznamenání jejího vystoupení v zápisu ze zasedání zastupitelstva.

V návrhu novely předloženém vládě bylo toto zmocnění upraveno²⁴⁾, avšak v průběhu projednání v LRV bylo od tohoto návrhu, tj. explicitního vymezení možnosti pořizovat a zveřejňovat záznam, zcela upuštěno. V rámci již výše zmiňovaného jednání se zástupci územních samospráv v době přerušení projednávání

²³⁾ Pod tzv. úřední licenci, dle níž není třeba svolení osoby, použijí-li se písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy k účelům úředním na základě zákona, lze beze sporu zahrnout projevy osobní povahy na veřejném zasedání.

²⁴⁾ Nový § 95 odst. 4 zákona o obcích byl po připomínkovém řízení předložen ve znění: „Obec může pořizovat a zveřejňovat zvukový nebo obrazový záznam zasedání zastupitelstva obce. O pořizování a zveřejňování záznamu zasedání podle věty první rozhoduje zastupitelstvo obce, které rovněž stanoví způsob a dobu zveřejnění záznamu.“.

návrhu novely zákona vládou Ministerstvo vnitra přepracovalo a znovu zařadilo na základě námětu zástupců Úřadu vlády ČR – tehdejšího Odboru pro koordinaci boje s korupcí – úpravu pravidel pro zveřejňování záznamů z jednání zastupitelstev obcí. Záznam z jednání zastupitelstva ÚSC může pořizovat sám ÚSC nebo na zasedání zastupitelstva přítomná veřejnost. Z tohoto důvodu nebylo nutné v zákoně výslovně upravovat oprávnění ÚSC či jiných osob na pořizování záznamu. Pořízení záznamu přítomnými osobami není podmíněno souhlasem zastupitelstva obce. Zákon však měl nově stanovit informační povinnost pořizovatele záznamu. Součástí oznámení měla být i informace o využití záznamu, tedy především sdělení, zda záznam bude dále zveřejněn, po jak dlouhou dobu, jakým způsobem a komu může být záznam zpřístupněn. Tam, kde by pořízení či zveřejnění záznamu podléhalo svou podstatou zákonu č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (tedy nejde-li o pořízení záznamu fyzickou osobou jen pro osobní potřebu), stanoví se výslovně, že splněním informační povinnosti podle zákona o obcích je splněna i informační povinnost podle zákona o ochraně osobních údajů, což je logické s ohledem na to, že se dotýká osoba vyjadřuje veřejně k věci, která se týká daného ÚSC, a je tak legitimní, aby se měli možnost o těchto názorech spoluobčanů dozvědět ti, kteří se zasedání zastupitelstva nemohli zúčastnit.

Nově implementované povinnosti směřují k výrazně vyšší informovanosti o činnosti jednotlivých členů volených kolektivních orgánů ÚSC. Současně umožňují jasnou identifikaci konkrétních osob v případech vyvozování jak osobní, tak i politické odpovědnosti vůči jednotlivým funkcionářům. Vyšší míra transparentnosti pak snižuje rovněž prostor pro případné korupční jednání, ať již jednotlivců, či celku, neboť vyšší míra odpovědnosti v důsledku jasně a zřetelně zaznamenaného jmenovitého hlasování o činnosti příslušného orgánu ÚSC vytváří patrnější a výraznější tlak na jednotlivé členy orgánů ÚSC, a snižuje tak prostor pro nerovné jednání. Takto navržená a vládou schválená novela bezesporu směřuje k dosažení vytčeného cíle. Dlužno dodat, že je třeba brát zřetel i na argumenty odpůrců zveřejňování záznamů, avšak žádný takový argument dle našeho názoru není dostatečně silný na to, aby vyvrátil výše uvedenou myšlenku, která vychází z ústavní zásady, že lid je zdrojem veškeré státní moci a občané mají právo se podílet na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, přičemž ve druhém případě je pak nezbytné dát občanům dostatečné nástroje pro kontrolu toho, zda zvolený zástupce skutečně vykonává svěřenou moc (důvěru) v zájmu všeho lidu.

Ke změně v dané oblasti, a k posunu v podobě zcela nezpochybnitelného ukotvení oprávnění pořizovat obrazové a zvukové záznamy určitého rozsahu, však došlo změnou právní úpravy, kterou s sebou přináší s účinností od 1. ledna 2014 občanský zákoník. Jeho ustanovení § 88 odst. 2²⁵⁾ v sobě snoubí do konce roku 2013

²⁵⁾ § 88 odst. 2: „*Svolení* (k použití písemnosti osobní povahy, podobizny nebo zvukového či obrazového záznamu týkajícího se člověka nebo jeho projevů osobní povahy) *není třeba ani v případě, když se podobizna, písemnost osobní povahy nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použijí na základě zákona k úřednímu účelu nebo v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu.*“

účinnou tzv. úřední licenci a nově ustanovení upravující vystoupení konkrétní osoby v případě veřejného zájmu. Takový zájem, aby byla veřejnost aktivní v průběhu vystoupení a diskuse nad otázkami územní samosprávy při zasedání zastupitelstva obce k otázkám projednávaným na tomto veřejném zasedání, zcela nepopíratelně je. A právě onen veřejný zájem umožňuje snáze určit parametry pro potřebnost a povinnost ochrany dílčích projevů osobní povahy a jejich oddělení od projevů souvisejících s výkonem a podílem na výkonu územní samosprávy, tedy s vystoupeními nejen členů orgánů obce, ale rovněž občanů obce.

S ohledem na možný význam dopadu opatření, které bylo popsáno výše v souvislosti s nabytím účinnosti občanského zákoníku, tak nyní vyvstává otázka, zda by pro samotné občany obce stále mělo dojít k jednoznačné legislativní úpravě této otázky, která byla živě diskutována.

4. Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím

Informace lze bez nadsázky označit za klíčový a existenčně důležitý předpoklad kompetentního a zodpovědného rozhodování jednotlivých fyzických i právnických osob v rámci širokého spektra činností ve veřejné i soukromé sféře. Ve sféře veřejné, konkrétně v oblasti územní samosprávy, je přístup k informacím upraven jak ustanoveními zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, tak zákonem o obcích, který v souvislosti s odlišným postavením zvoleného člena zastupitelstva obce (na rozdíl od občana obce, jiné fyzické osoby či právnické osoby) umožňuje takovému zvolenému funkcionáři získat v souvislosti s výkonem své funkce i další informace (osobní údaje, obchodní tajemství apod. s tím, že ochrana těchto informací přechází na něj).

V mnohých případech komunální politiky však současné znění zákona o obcích neumožňuje transparentní, rychlé a efektivní získávání informací nezbytných pro kompetentní rozhodování jednotlivými členy zastupitelstva zvláště v případech, kdy tito jsou členy opozičních či menšinových skupin v rámci těchto orgánů obce. Nedostatek lze totiž spatřovat ve lhůtě, která je pro vyřízení stanovena (až 30 dnů), a umožňuje tedy mnohdy poskytnout informace později, než do kdy jsou pro žadatele nezbytné, resp. pro veřejného funkcionáře potřebné k tomu, aby mohl odpovědně vykonávat svěřený mandát. Nejedná se o porušení zákona, ale v jistém smyslu o jeho obcházení, či využití nedostatku, který se v praktické aplikaci nezřídka objevuje. Proto je považováno za zcela nezbytné takovouto disproporci v zákoně odstranit a umožnit efektivní a rychlé získávání informací jednotlivým členům zastupitelstva obce podle zákona o obcích a přiblížit tuto úpravu standardům upraveným v zákoně o svobodném přístupu k informacím.

Samo ustanovení zákona o obcích, současné znění ustanovení § 82, obsahuje dvě oprávnění. V obou případech se fakticky jedná o oprávnění k získání určitých informací, ale je třeba odlišit způsob získání takových informací (vznášet dotazy, připomínky a podněty nebo požadovat po zákonem určených osobách konkrétní informace) i dotčené subjekty (rada obce a její jednotliví členové, předsedové

výborů, statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila, oproti zaměstnancům zařazeným do obecního úřadu, zaměstnancům právnických osob, které obec založila nebo zřídila).

V návrhu novely zákona o obcích by tedy mělo dojít k úpravě práva vznášet dotazy a připomínky v tom smyslu, že oproti stávajícímu znění zákona o obcích dochází k výslovnému vyjádření, že se toto právo vztahuje též na starostu obce, místostarostu obce a rovněž i obecní úřad a komise rady obce a především jakoukoli právnickou osobu, jejímž zakladatelem, zřizovatelem nebo společníkem je obec, tedy nejen příspěvkové organizace, ale též obchodní společnosti (ve smyslu zákona o obchodních korporacích), v nichž má obec majetkovou účast. Navržené nové znění zákona toto právo směřuje přímo vůči konkrétnímu orgánu obce nebo vůči právnické osobě, aniž by stanovilo, která její „součást“ má dotaz, připomínku či podnět zodpovědět (statutární orgán, vedoucí, předseda výboru apod.). Toto určení ponechává zcela v rukou dotazovaného subjektu, neboť záleží na jeho organizačním uspořádání a administrativních možnostech, jak zabezpečit poskytnutí požadovaných informací (tím se obci nebo právnické osobě založené nebo zřízené obcí umožňuje, aby za účelem rychlejšího a hospodárnějšího vyřizování žádostí sama určila pro ni nejvhodnější vnitřní uspořádání při vyřizování připomínky nebo podnětu – např. na obecním úřadě bude nutné rozhodnout, zda informace bude poskytovat jeden konkrétní odbor, přirozeně ve spolupráci s ostatními, nebo vždy rovnou věcně příslušný odbor). Pro samotné vyřízení ponechal zpracovatel v návrhu předkládaném do mezirezortního připomínkového řízení lhůtu v identické maximální délce 30 dnů, opouští se však vymezení obligatorní formy odpovědi (dosud písemná) s tím, že v mnoha případech byly položené dotazy zodpovídány např. při zasedání zastupitelstva obce nebo ústně při návštěvě člena zastupitelstva na obecním úřadě, přičemž písemné vyhotovování odpovědi lze v takových případech považovat za nadbytečné. Maximální lhůta 30 dnů pro samotné vyřízení však byla v důsledku mezirezortního připomínkového řízení zkrácena na 15 dnů, ovšem s možností ji ze závažných důvodů prodloužit až o 15 dnů. Nově byla doplněna možnost domáhat se zjednání nápravy v okamžicích, ve kterých člen zastupitelstva odpověď neobdrží nebo není s poskytnutou odpovědí spokojený. Do 30 dnů od uplynutí 15denní lhůty pro odpověď by měl mít takový člen zastupitelstva právo písemně požádat zastupitelstvo obce nebo radu obce o prověření způsobu vyřízení vznesené připomínky nebo podnětu. Tyto orgány musejí o podané námitce rozhodnout na svém nejbližším zasedání/schůzi a přijmout odpovídající opatření. Lze totiž předpokládat, že neuspokojený člen zastupitelstva se bude svého práva nadále domáhat, a proto je vhodné zakotvit jakýsi obranný mechanismus, kdy posouzení oprávněnosti zastupitelova požadavku rozhodne samo zastupitelstvo dané obce, jehož jménem, resp. pro jehož činnost člen zastupitelstva informace požaduje.

V oblasti přístupu členů zastupitelstva ke konkrétním požadovaným informacím souvisejícím s výkonem jejich funkce byla současná 30denní lhůta zpracovatelem zkrácena na 7 dní, v případě požadavku na poskytnutí informace vztahující se

ke zveřejněnému návrhu programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce pak na dny tři. Tato lhůta může být překročena pouze v případě, že žádost směřuje na velké množství informací, a to maximálně o 15 dnů. K prodloužení lhůty na poskytnutí informací však nemůže dojít v případě žádosti o informace směřující k již zveřejněnému oznámení o konání zasedání zastupitelstva obce. Návrh dále podrobněji specifikuje způsob poskytnutí informace, přičemž výslovně umožňuje nahlédnutí do dokumentů, které zaznamenávají požadované informace, i pořízení si kopií těchto dokumentů (i za nyní platného stavu platilo, že člen zastupitelstva obce má právo tyto formy poskytnutí informace požadovat, předmětné ustanovení zákona je však doplněno pro zvýšení instruktivnosti normy).

Navrhovaná úprava však měla za cíl upravit ty situace, ve kterých v praxi dochází ze strany osob povinných poskytnout informace k obstrukcím či alespoň umělému zdržování poskytnutí požadované informace. Podle platné právní úpravy, jakož i podle připraveného návrhu, totiž platí základní myšlenka, že informace mají být poskytnuty neprodleně, maximálně ve stanovené lhůtě. To je totiž smyslem práva člena zastupitelstva na informace, resp. jeho povinnosti pečovat o všestranný rozvoj území obce a o potřeby jejích občanů, což lze odpovědně naplňovat jen tehdy, pokud k tomu má odpovídající zázemí, tj. mj. i potřebné informace.

V uvedené podobě byl návrh zákona vládou schválen. Předložená novela také obsahuje pravidla, která takové informování nejen umožňují, ale i zajišťují opravný prostředek v případech, ve kterých by mohlo docházet k neposkytování dostatečného množství informací, které by však v důsledku, či v zájmu jedné ze skupin, mohlo vést k poškozování zájmů příslušného ÚSC. Nastavení povinnosti poskytnout informace nezbytné pro řádný výkon funkce členů zastupitelstev a nastavení opravného mechanismu by mělo zajistit včasné a plné informování členů zastupitelstev ÚSC před hlasováním. Autoři se domnívají, že tato minimalistická varianta upřesnění § 82 zákona o obcích a příslušných ustanovení v zákoně o krajích a zákoně o hlavním městě Praze by vedla k řádnému informování zvolených zástupců, kteří tak mají prostor rozhodovat o dění v ÚSC zodpovědně, na základě relevantních informací. V zájmu transparentnosti jednání členů zastupitelstva lze navíc po vzoru „vyspělých měst“ (například město Semily) zakotvit požadavek spolu s oznámením o konání zasedání zastupitelstva (pozvánkou) zveřejnit na internetu veškeré podklady, které jsou relevantní pro kvalifikované rozhodnutí o tom kterém bodu programu zasedání zastupitelstva (samozřejmě s ochranou osobních údajů a dalších zákonem stanovených informací).

5. Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona

S přihlédnutím ke skutečnostem plynoucím z výkonu kontrol samostatné působnosti prováděných Ministerstvem vnitra a ke zkušenostem z praktické aplikace ustanovení zákona o obcích, bylo dosaženo shody na potřebě upravit kompetence mezi zastupitelstvem a radou ÚSC. V důsledku nerespektování rozdělení kompetencí mezi jednotlivými orgány územních samospráv a za účelem skrytí určitých

informací před veřejností může v některých případech docházet až k obcházení zákona. Rovněž je třeba se ptát na ústavní konformitu ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích²⁶⁾, dle kterého si zastupitelstvo obce coby nejvyšší orgán obce jako jediný jmenovaný v Ústavě ČR nemůže převzít pravomoci vyhrazené radě obce.

K nejpalcivějším problémům patří rozhodování o nájemních smlouvách a o smlouvách o výpůjčce. Je navrhováno odejmout tuto kompetenci z vyhrazené pravomoci rady obce a svěřit ji zčásti do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce (v případě nájmu či výpůjčky na dobu delší než 4 roky, bohužel s výjimkami, a to u pronájmu bytů fyzickým osobám za účelem bydlení, pronájmu hrobových míst a pronájmu nebo výpůjčky nemovité věci právnické osobě zřízené obcí) a ve zbytku do nevyhrazené pravomoci rady obce. To by umožňovalo zastupitelstvu obce v souladu s ustanovením § 84 odst. 4 zákona o obcích zasáhnout a vztáhnout svou rozhodovací pravomoc i na další rozhodnutí o uzavření nájemní smlouvy či smlouvy o výpůjčce, pokud by o takové rozhodování projevilo zájem. Obdobně by navrhovanou úpravou bylo výslovně umožněno zastupitelstvu obce zasahovat do vyhrazené pravomoci starosty v obcích, ve kterých není rada obce volena, byť tuto praxi je výkladem možno aplikovat i *de lege lata*.

Dalším z navržených opatření upravujících kompetence mezi zastupitelstvem a radou ÚSC bylo výslovné svěření oprávnění rozhodnout o uznání dluhu (dle zákona č. 40/1964 Sb. „pohledávky“) obcí do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce v případě, že dluh přesahuje 20 000 Kč. V minulosti docházelo k situacím, v nichž rada obce nebo častěji starosta obce v rámci své pravomoci rozhodoval o uznání dluhu, a to mnohdy i v případech již promlčeného plnění. Nově by však o uznání dluhu, jehož celková výše překračuje 20 000 Kč, a to bez ohledu na uznávanou výši takového dluhu, bylo oprávněno rozhodovat pouze zastupitelstvo obce.

Takto předložený materiál doznal opět vlivem množství připomínek v mezirezortním připomínkovém řízení dalších změn. Vzhledem k značné rozpornosti až protichůdnosti některých z uplatněných připomínek byl návrh zákona v důsledku nemožnosti nalézt shodu v některých případech předložen variantně. I v tomto případě, obdobně jako bylo popsáno výše, však byla v průběhu projednání v LRV variantní řešení odstraněna. Nad rámec obsahu materiálu zpracovaného Ministerstvem vnitra došlo i k zásahu do další související otázky, a to zrušení výlučných pravomocí rady na poli samostatné působnosti. To by v praxi znamenalo, že by rada měla rozhodovat o záležitostech samostatné působnosti tak jako dosud, avšak zastupitelstvo by si kdykoli mohlo jakoukoli otázku v samostatné působnosti vyhradit. Tím by v konečném důsledku došlo k uvedení ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích do souladu s Ústavou ČR, dle jejíhož ustanovení čl. 101 odst. 1 je obec samostatně spravována zastupitelstvem, tzn., kdy by neměla existovat oblast v samostatné působnosti, o které by zastupitelstvo coby nejvyšší orgán, jenž jediný odvozuje svou legitimitu od občanů-voličů, nemělo mít možnost rozhodovat.

Nad rámec předmětu článku pak autoři pro komplexnost doplňují novou úpra-

²⁶⁾ Analogické ustanovení obsahuje jak zákon o krajích, tak i zákon o hlavním městě Praze.

vu v kompetencích mezi zastupitelstvem a radou, vyvolanou novou definicí nemovitých věcí – dle § 498 občanského zákoníku nejsou nemovitými věcmi jen pozemky a stavby, jak tomu bylo dosud dle § 119 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., nýbrž i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Platí-li, že zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodování *o nabytí a převodu nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce*, pak nově musí zastupitelstvo rozhodovat mj. i o zřízení věcného břemene ve prospěch obce (je-li věcné břemeno uzavíráno k tíži obce, nejde o nabytí či převod nemovitých věcí, nýbrž jen o omezení vlastnického práva, a proto v tomto případě zůstává příslušným orgánem rada obce). Obdobné se týká i dalších práv – například zřízení práva stavby či zastavení nemovitých věcí i v případě, že je zástavní právo zřízeno k cizí nemovité věci ve prospěch obce.

Celá navržená změna tak opětovně nepřispěla k tolik potřebnému zlepšení v oblasti vymezení kompetencí orgánů obcí tak, jak byla na počátku vzhledem k navrhovaným úpravám a zpřesněním očekávána.

6. Závěr

Závěrem nezbyvá než se zamyslet nad tím, zda takto postupně zužovaná a v důsledku vnějších tlaků, ale i vnitřních odklonů od zadání Strategie, měněná novela může, resp. mohla dosáhnout zamýšleného cíle. Zamýšleného tím, kdo jednotlivé úkoly do Strategie inkorporoval, ovšem za zcela nepochybné konzultace a spolupráce se subjekty odpovědnými za jejich plnění. Předmětná novela poukazuje svým vývojem na množství otázek a jednotlivostí, které zůstávají nejasnými anebo je nelze bezpochyby označit za dokonalé, neboť praktická aplikace v průběhu let odhalila konkrétní nedostatečnosti. Domníváme se, že nad mnohými z nich je třeba i v budoucnu vést diskuzi. Přesto jsou dílčí prvky ve zpracované novele zacílené správným směrem a v některých případech lze optimisticky očekávat, že dosáhnou požadovaného efektu, pokud bude novela opět předložena, což je z hlediska skutečného boje s korupcí více než žádoucí. Je třeba nezapomínat, že zákony se nepíší pro ty, kteří chtějí dodržovat pravidla a postupovat v mezích *fair play* (pak by stačila brožura s několika morálními zásadami), nýbrž pro ty, u kterých je nutné jejich nečestné úmysly korigovat a znemožnit či alespoň eliminovat prostor pro jejich netransparentní jednání.

7. Shrnutí

Článek stručně popisuje a hodnotí některé z nedostatků v oblasti územní samosprávy ve světle současné právní úpravy a zaměřuje se především na konkrétně navrhované změny a opatření, které byly obsahem protikorupční novely zákonů o územních samosprávných celcích zpracované Ministerstvem vnitra. Jedná se o otázku zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu, o otázku zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy, nebo o zakázkách, dotacích

a grantech, o změnu přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím a o úpravu kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona, které byly formulovány ve vládou schválené protikorupční strategii.

Jednotlivá blíže rozebraná opatření procházela v důsledku dlouhého legislativního vývoje řadou změn, která se tak současně dotkla konečného možného výsledného dopadu do reálného stavu. Autoři se domnívají, že lze hovořit o tom, že původní směr navrhovaných opatření stanovených a specifikovaných ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 zůstal zachován, avšak veškeré cíle by v konečném důsledku naplněny pravděpodobně nebyly. Vzhledem k tomu, že legislativní proces nebyl u předložené a vládou schválené novely předpisů o územních samosprávných celcích dokončen, neboť předmětné návrhy již nebyly Poslaneckou sněmovnou (v 6. volebním období) projednány, se jedná čistě o presumpci autorů. Kvalita zpracování dílčích částí předmětného návrhu je však nepopíratelná a skutečný dopad a posun by bylo možno vyhodnotit až po určité době aplikace novelizovaných právních předpisů.

V kontextu všech výše popsaných skutečností považují autoři za nanejvýš žádoucí, aby předmětné oblasti byla věnována odpovídající pozornost a palčivé otázky otevřené již v souvislosti s rozebíranou protikorupční novelou byly skutečně vyřešeny. Je otázkou, zda by mělo k takovému postupu dojít znovu předložením již jednou vládou schváleného návrhu novel jednotlivých předpisů, ze kterého lze bezesporu vycházet, nebo zcela od počátku.

Anti-corruption amendment of the Communities Act, the Regions Act and the Capital City of Prague Act and its potential impact on the practice of local governments - summary:

The Article briefly describes and evaluates some of the shortcomings in the area of territorial self-government in the light of current legislation, and focuses specifically on the proposed changes and measures included in the anti-corruption amendment of the territorial self-government units acts prepared by the Ministry of the Interior. The amendment introduces stricter rules on the disposal of property of communities and regions, it contains reinforcement of liability for damage, it regulates greater transparency in territorial self-government authorities voting. Furthermore, the amendment deals with procurement, subsidies and grants, changes access to information of the members of representative bodies of territorial self-government units and adapts competencies between the members of representative bodies of territorial self-government units and the councils in order to prevent circumvention of law, being issues formulated in the governmental anti-corruption strategy.

Particular measures went through many changes due to long legislative development. In the authors' opinion, general direction of the original proposed measures set down in the Strategy was retained, but all the goals probably would not be met. However, this it is just presumption of the authors since the legis-

lative process concerning the above mentioned amendment was not finished (the Chamber of Deputies did not have time enough to consider the amendment). Nevertheless, the quality of particular parts of the amendment is indisputable and the real impact and changes might be assessed only after certain time of application of amended legislation.

In the context of all the facts stated above, the authors consider highly desirable to pay appropriate attention to the area in question and really resolve the urgent issues. The question is whether to introduce the above mentioned amendment in the Chamber of Deputies once again or to start from scratch.