**IV.**

**Důvodová zpráva**

**Obecná část:**

# 1. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Obecná část důvodové zprávy se zaměřuje především na rozbor změn navrhovaných v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Její závěry však platí i pro změny paralelně navrhované i v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů, svěřuje odvolání z funkce tajemníka obecního úřadu (dále též jen „tajemník“) do pravomoci starosty obce (§ 103 odst. 3 zákona o obcích), přičemž toto odvolání podmiňuje souhlasem ředitele krajského úřadu. Důvody pro odvolání pak stanoví § 12 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů: *Vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze z funkce odvolat, jen a) pozbyl-li některý z předpokladů podle § 4, b) porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců, nebo c) neukončil-li vzdělávání vedoucích úředníků ve lhůtě podle § 27 odst. 1.*

Tajemník je podle zákona o obcích odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti (§ 110 odst. 2 zákona o obcích). Stát však nemůže do procesu odvolávání tajemníka jakkoli přímo zasáhnout, neboť se jedná o pracovněprávní úkon svěřený starostovi. To se může v některých případech ukázat jako problematické, pokud by obecní úřad v důsledku pochybení tajemníka neplnil úkoly v přenesené působnosti (nebo by toto plnění vykazovalo závažné vady) a ze strany starosty obce by nedošlo k nápravě odvoláním tajemníka. Stát by přitom měl mít možnost zasáhnout tam, kde bude starosta při odvolávání tajemníka nečinný a kde pochybením tajemníka dochází k závažným vadám při výkonu přenesené působnosti.

Obdobné platí i ve vztahu k ředitelům krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy (v jejich případě jmenuje a odvolává hejtman kraje, resp. primátor hlavního města Prahy se souhlasem ministra vnitra).

Zákon o obcích nestanoví povinnost zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstva obce ani usnesení ze schůzí rady obce, neupravuje ani problematiku pořizování obrazových či zvukových záznamů z jednání zastupitelstva a jejich zveřejňování. To je chápáno jako deficit současné právní úpravy, byť mnoho obcí zveřejňuje tyto dokumenty dobrovolně na základě § 5 odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, avšak až po provedené anonymizaci chráněných informací (např. osobních údajů).

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

Ve vztahu k výkonu přenesené působnosti jednotlivými obcemi nestanoví zákon o obcích dostatečná opatření pro případy, v nichž obce přenesenou působnost nevykonávají či ji vykonávají nedostatečně. Zákon zejména neumožňuje převést výkon přenesené působnosti z pověřeného obecního úřadu, pokud tento přenesenou působnost nevykonává (neobsahuje obdobu opatření jako v případě, že přenesenou působnost nevykonává obec v základním rozsahu nebo obec s rozšířenou působností). Nestanoví ani opatření pro případy, v nichž přenesenou působnost nevykonává v základním rozsahu pověřený obecní úřad nebo v rozsahu pověřeného obecního úřadu obecní úřad obce s rozšířenou působností (podle současného znění není v těchto případech možné výkon přenesené působnosti převést, neboť ten úřad, na který by mělo dojít k převedení výkonu přenesené působnosti, je současně úřadem, který ji v těchto specifických situacích nevykonává).

Zákon o obcích upravuje možnost spolupráce obcí na bázi dobrovolného svazku obcí pouze při výkonu samostatné působnosti. Z praxe přitom vyplývá, že by bylo žádoucí umožnit obcím v rozšířené míře spolupracovat i při výkonu přenesené působnosti.

Stávající právní úprava vykazuje též určité nejasnosti v právní úpravě odměňování členů zastupitelstev, práv občanů obracet se na orgány obce s požadavky a podněty a také postupu obce v návaznosti na provedenou kontrolu výkonu samostatné působnosti.

Současný právní stav se nijak nedotýká problematiky zákazu diskriminace ani problematiky rovnosti mužů a žen.

# 2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Cílem navrhovaných změn je posílení vlivu státu na výkon přenesené působnosti obecními a krajskými úřady, a to prostřednictvím nové pravomoci Ministerstva vnitra (vedle dosavadní pravomoci starosty) tajemníka odvolat. I Ministerstvo vnitra bude muset prokázat splnění důvodů podle § 12 odst. 1 zákona o úřednících územních samosprávných celků, resp. modifikovaných v nově navrženém § 12a tohoto zákona, a to ve správním řízení. Tím bude zajištěna ochrana tajemníka i obce, neboť rozhodnutí ministerstva, resp. rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu, bude podléhat soudnímu přezkumu. Zákon dále upravuje podmínky pro odvolání vedoucího úředníka, resp. vedoucího řadu. Předně v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu výslovně stanoví, že odvolání pro porušení povinností závažné i méně závažné povahy je možné jen do 6 měsíců; v případě vedoucího úřadu (tajemníka obecního úřadu či ředitele krajského úřadu) je možné odvolání, pokud v 6 měsících od porušení povinnosti byl podán návrh na souhlas ředitele krajského úřadu či ministra vnitra s odvoláním, nebo od zahájení řízení o odvolání tajemníka či ředitele Ministerstvem vnitra z moci úřední. V návaznosti na tuto změnu je navrhováno i zpřesnění odpovědnosti tajemníka za plnění jemu uložených úkolů především v přenesené působnosti.

V zájmu zajištění náležité výměny informací mezi Ministerstvem vnitra a dalšími ministerstvy a obcemi je navrhováno zavedení povinnosti tajemníků obecních úřadů účastnit se porad organizovaných Ministerstvem vnitra. Tyto porady přitom již Ministerstvo vnitra dlouhodobě pro tajemníky obecních úřadů obcí s rozšířenou působností pořádá.

Za účelem zajištění výkonu přenesené působnosti je též navrhována právní úprava opatření pro případy, kdy příslušné obecní orgány nevykonávají přenesenou působnost dostatečně.

Cílem navrhované úpravy je též zajistit větší informovanost občanů obce, resp. veřejnosti, povinným zveřejňováním zápisů z jednání zastupitelstva i usnesení ze schůzí rady obce. Dalším cílem návrhu je posílení práv člena zastupitelstva obce, zejména jeho práva na informace. V této souvislosti je navrhováno i zpřesnění postupu při uplatňování práva občana obce obracet se s požadavky a podněty na orgány obce. Dalším z navrhovaných opatření je zavedení zápovědi souběhu výkonu více uvolněných funkcí členy zastupitelstev územních samosprávných celků.

V reakci na poznatky z aplikační praxe je také navrhováno zpřesnění právní úpravy odměňování členů zastupitelstev a kontroly výkonu samostatné působnosti obce, které by mělo odstranit určité výkladové nejasnosti stávající právní úpravy.

Žádné z navržených opatření nemá dopady v oblasti diskriminace či rovnosti mužů a žen.

# 3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované úpravy v jejím celku

Nezbytnost popsaných změn tkví především v potřebě státu zvýšit vliv na výkon přenesené působnosti obcemi a kraji. Stávající možnosti koordinačního řízení výkonu státní správy nejsou dostatečné, neboť se v podstatě koncentrují jen na instanční dohled v rámci správního či daňového řízení a na kontrolu výkonu přenesené působnosti podle zákonů o územních samosprávných celcích.

Dále je nutné s ohledem na potřebu zvýšení transparentnosti veřejné správy uložit povinnost zveřejňovat zápisy z jednání zastupitelstva a usnesení rady obce a stejně tak odstranit existující aplikační problémy související s uplatňováním práv zastupitele (podrobný popis je obsažen ve zvláštní části důvodové zprávy a ve zprávě o hodnocení dopadů regulace).

Novela se současně využívá k odstranění některých dílčích nedostatků stávající právní úpravy, které byly identifikovány na základě zkušeností z aplikační praxe.

# 4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Určitá omezení územních samosprávných celků, která zpracovaná novela přináší, jsou odůvodněna ochranou veřejného zájmu na výkonu veřejné správy, a tudíž jsou realizována ve veřejném zájmu. Podle názoru navrhovatele navrhovaná upřesnění stávající právní úpravy nejsou nepřiměřená sledovanému cíli a ani nenarušují ústavním pořádkem zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu (čl. 8 Ústavy).

Opatření předpokládaná v tomto návrhu, která určitým způsobem omezují volnost samosprávy uložením povinnosti zveřejňovat dokumenty o její činnosti a určitou úvahu při rozhodování o odvolání tajemníka obecního úřadu či ředitele krajského úřadu, jsou opatřeními nezbytnými ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy k ochraně veřejného zájmu a lze je tudíž považovat za opatření souladná s ústavním pořádkem. V této souvislosti je vhodné odkázat na nález ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publikovaný pod č. 53/2003 Sb., jenž přípustnost určitých přiměřených omezení samosprávy akceptoval (*Z ustanovení Ústavy i Charty lze dovodit, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné. Ve svém souhrnu samozřejmě nemohou tato pravidla územní samosprávu úplně odstranit. Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité ospravedlnitelné důvody.*). Je nutné zmínit, že samosprávě se neukládá povinnost zveřejňovat dokumenty, které by nebyly přístupné (srov. zejména práva občana obce podle § 16 odst. 2 písm. e/ zákona o obcích), pouze se jí ukládá povinnost tyto dokumenty zveřejnit aktivně. Podobně v případě odvolání tajemníka se samosprávě tato možnost neodnímá, pouze se rozšiřuje o oprávnění Ministerstva vnitra tajemníka či ředitele odvolat, a to navíc ještě z omezených důvodů, případně subsidiárně tam, kde starosta či hejtman aktivně nezasáhne (srov. návrh nového § 12a zákona o úřednících územních samosprávných celků). Přitom k ochraně před tímto opatřením slouží obci i dotčenému tajemníkovi jednak prostředky ochrany ve správním řízení, ale též a zejména ochrana v soudním řízení správním.

Předkladatel se zabýval i možnou výhradou týkající se zásahu do práva na ochranu osobnosti podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod uložením povinného zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstva a usnesení ze schůzí rady obce bez obsahového omezení. Předkladatel má za to, že navrhovaná úprava povinného zveřejňování je proporční a o nepřípustný zásah do práva podle čl. 10 Listiny se nejedná. V daném případě je dán určitý střet dvou ústavně zaručených práv, konkrétně práva na informace podle čl. 17 a práva na ochranu osobnosti podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Tento střet je přitom nutné řešit na základě principu proporcionality (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16). Jednání zastupitelstva obce jsou ze zákona veřejná (§ 93 odst. 3 zákona o obcích) a většina osob má právo se s obsahem jeho výstupů seznámit (§ 16 odst. 2 písm. e/ zákona o obcích). Schůze rady obce veřejné nejsou, nicméně i zde platí, že občané obce a celá řada dalších osob má právo se seznámit s obsahem přijatých usnesení (§ 16 odst. 2 písm. e/ zákona o obcích). V obou případech přitom platí, že oprávněné osoby mají právo se s těmito informacemi seznámit bez jakéhokoli obsahového omezení. Zmínit je třeba též ustanovení § 88 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož svolení k pořízení záznamu a užití záznamu není třeba, *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.*

Zveřejňování uvedených dokumentů sleduje nepochybně legitimní cíl, jímž je posílení transparentnosti jednání obecní samosprávy a usnadnění přístupu k těmto informacím ze strany veřejnosti. S ohledem na současné technické možnosti se jeví též zveřejnění na internetu jako prostředek nejvhodnější. Rozšíření informovanosti o činnosti samosprávy přitom nelze docílit jiným adekvátním a stejně účinným způsobem, tedy zveřejnění na internetu lze považovat za potřebné. Zájem na informovanosti o činnosti samosprávy přitom v tomto případě nepochybně převáží nad nezbytností ochrany osobních údajů, které jsou v zápise nebo usnesení uvedeny. Okruh v nich uváděných osobních údajů je totiž v podstatě omezen jen na základní identifikační údaje. U nich jsou přitom v mnoha případech již dnes splněny výjimky z povinného souhlasu s dalším zpracováváním (včetně zveřejnění). Zmínit je třeba nové ustanovení § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím (přijaté v rámci zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů), podle něhož není třeba svolení k dalšímu zpracovávání osobních údajů, *pokud se poskytují osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.* Uplatní se rovněž § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož *povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky,* přičemž základními osobními údaji se míní *jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.* Jinak řečeno osobní údaje v základním rozsahu o osobách, s nimiž obec vstupuje do smluvního vztahu, jakož i údaje o veřejných funkcionářích obce (členech volených orgánů i zaměstnanců) se již nyní musejí zpřístupňovat bez omezení. Novela tento okruh prakticky nijak zásadně nerozšiřuje.

# 5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Záležitosti regulované v předložené novele nejsou upraveny na úrovni norem Evropské unie a ani nemají reflexi v judikatuře soudních orgánů Evropské unie. Jedinou výjimkou je ochrana osobních údajů v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). To v čl. 6 odst. 1 stanoví podmínky, za nichž lze zpracovávat osobní údaje. Jedním z případů, kdy lze osobní údaje zpracovávat (tedy i zveřejňovat) *je zpracování nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce* [čl. 6 odst. 1 písm. e)]. Podle čl. 6 odst. 2 a 3 přitom může být právě tento důvod zpracovávání konkretizován vnitrostátním zákonodárstvím. Ustanovení návrhu, která ukládají povinné zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstev a usnesení ze schůzí rad mají povahu právě takovéto konkretizace.

# 6. Zhodnocení souladu navrhované úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná pod č. 209/1992 Sb., chrání v čl. 8 právo na respektování rodinného a soukromého života (1. *Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.* 2. *Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*). Ani s touto úpravou (a její interpretací Evropským soudem pro lidská práva) není návrh v rozporu, přičemž platí identické závěry jako v případě zhodnocení souladu návrhu s čl. 10 Listiny základních práv a svobod.

# 7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Aktuálně nejsou očekávány náklady státního rozpočtu. Dopady nových agend vykonávaných Ministerstvem vnitra z hlediska rozpočtových nákladů i personálních nároků budou analyzovány na základě získaných praktických zkušeností.

V případě ostatních veřejných rozpočtů, zejména rozpočtů územních samosprávných celků, nelze očekávat nárůst nákladů, který by vedl ke zvýšení rozpočtových nároků. Návrh předpokládá povinné zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstev a usnesení rad. Vzhledem k tomu, že toto zveřejňování nebude vyžadovat předchozí anonymizaci, bude spočívat v jednoduchém úkonu – nahrání příslušného souboru na internetové stránky obce či kraje. Ostatně celá řada obcí zápisy a usnesení zveřejňuje již nyní. Zvýšené náklady nepřinese ani úprava práv člena zastupitelstva obce. Návrh sice zkracuje lhůtu pro vyřízení žádosti zastupitele, ti však již nyní podávají žádosti s odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím, takže faktický stav se v podstatě neliší. Navíc bude možné lhůtu pro vyřízení žádosti prodloužit.

Předkládaná právní úprava nemá žádné sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národností menšiny, ani dopady na životní prostředí.

# 8. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů, zhodnocení korupčních rizik a zhodnocení dopadů na bezpečnost a obranu státu

Návrh má určité dopady do oblasti ochrany soukromí a osobních údajů, neboť oproti stávajícímu právnímu stavu rozšiřuje rozsah zpřístupňovaných informací prostřednictvím internetu, oproti stávajícímu stavu však nedochází k rozšíření okruhu zpřístupňovaných osobních údajů. Tato právní úprava se však jeví proporční a nezasahuje nad přijatelnou míru do ochrany soukromí a osobních údajů (srov. výše zhodnocení z hlediska ústavního, evropského a mezinárodního práva).

# 9. Zhodnocení korupčních rizik

Bylo provedeno zhodnocení korupčních rizik v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. h) Legislativních pravidel vlády, a to podle Metodiky CIA (Corruption Impact Assessment, Metodika hodnocení korupčních rizik), kterou uveřejnil Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí.

**Přiměřenost**

Návrh novely zákona se zaměřuje především na

* posílení vlivu státu na výkon přenesené působnosti obecními a krajskými úřady,
* zpřesnění právní úpravy opatření pro případ, kdy příslušné obecní úřady přenesenou působnost nevykonávají dostatečně,
* zavedení institutu společenství obcí jakožto platformy bližší meziobecní spolupráce,
* zlepšení informovanosti o jednáních zastupitelstev a rad územních samosprávných celků zveřejňováním zápisů a usnesení, včetně možnosti zveřejňovat i zvukové či obrazové záznamy zasedání zastupitelstva,
* posílení práv členů zastupitelstev na informace,
* zpřesnění právní úpravy realizace práva občanů obce obracet se na orgány obce s požadavky a podněty,
* zpřesnění právní úpravy reakce obce na výsledky kontroly výkonu samostatné působnosti.

**Efektivita**

Nově nastavená pravidla lze efektivně implementovat do stávajících poměrů.

**Odpovědnost**

Navrhovaným zákonem dochází k zavedení nové kompetence Ministerstva vnitra odvolat ze zákonem stanovených důvodů tajemníka obecního úřadu nebo ředitele krajského úřadu. Tato kompetence rozvíjí a úzce navazuje na již existující právní úpravu souhlasu se jmenování a odvoláním tajemníka obecního úřadu a ředitele krajského úřadu, přičemž u druhých jmenovaných souhlas uděluje ministr vnitra, u prvých je Ministerstvo vnitra v pozici druhostupňového orgánu. Určení odpovědného orgánu se tedy v případě nové agendy nemění, pouze se posiluje koncentrace ve vztahu k Ministerstvu vnitra.

Obcím má být návrhem umožněno prostřednictvím nově konstruovaného společenství obcí jakožto kvalifikované podoby dobrovolného svazku obcí zajišťovat správní činnosti ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o úřednících územních samosprávných celků. Zaměstnanec společenství obcí bude při této činnosti v pozici úředníka obce, tedy odpovědnost zůstává na konkrétní obci.

Z výše uvedeného je patrné, že navrhovaná právní úprava nepřináší nekontrolované rozdělení pravomocí mezi vyšší počet subjektů. Osoby na Ministerstvu vnitra, ve společenství obcí i v územních samosprávných celcích odpovědné za konkrétní rozhodnutí lze jasně identifikovat.

**Opravné prostředky**

Odvolání tajemníka obecního úřadu a ředitele krajského úřadu Ministerstvem vnitra bude probíhat ve správním řízení, tedy bude k dispozici opravný prostředek - rozklad.

V případě nevyhovujícího vyřízení připomínek a podnětů podaných členy zastupitelstva (obce, kraje) bude možné se obrátit na zastupitelstvo, které přijme odpovídající opatření.

**Kontrolní mechanismy**

Návrh novely zákona nezavádí nové kontrolní mechanismy na rámec již existujících nástrojů upravených zákonech o územních samosprávných celcích. Posilují se ale možnosti řešení zjištěných nedostatků ve výkonu přenesené působnosti orgány územních samosprávných celků zavedením možnosti Ministerstva vnitra odvolat za zákonem stanovených podmínek tajemníka obecního úřadu nebo ředitele krajského úřadu.

V rámci Ministerstva vnitra rovněž fungují vnitřní kontrolní mechanismy, které vyplývají z principu subordinace a právní úpravy služebního, resp. pracovního poměru vykonávaného státními zaměstnanci. Jde zejména o oprávnění vedoucích zaměstnanců vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich práce a dávat jim k tomu příkazy.

**Transparentnost a otevřená data**

Návrh přináší povinnost územních samosprávných celků zveřejňovat na internetu zápisy z jednání zastupitelstev a usnesení rad, čím se posiluje transparentnost fungování územních samosprávných celků. K tomuto cíli přispívá také zpřesnění práva členů zastupitelstev požadovat informace potřebné pro výkon jejich funkce.

**Dobrá praxe**

Navrhovaná právní úprava reaguje na poznatky z aplikační praxe. Zamýšlené posílení nástrojů meziobecní spolupráce navazuje na zkušenosti z projektů realizovaných Svazem měst a obcí České republiky. Navrhované postupy a procesy odpovídají stávajícím právním institutům, případně jsou jejich rozvinutím.

**Závěr hodnocení korupčních rizik**

V rámci zhodnocení korupčních rizik podle Metodiky CIA lze konstatovat, že návrh novely zákona splňuje kritéria přiměřenosti, efektivity a jednoznačné odpovědnosti.

Návrh nové právní úpravy jako celek se shoduje se známou dobrou praxí a navrhované postupy v ní obsažené se jeví přiměřené při srovnání s obdobnou legislativou.

Návrh novely zákonů o územních samosprávných celcích a zákona o úřednících územních samosprávných celků přináší oproti stávajícímu stavu minimální zvýšení korupčních rizik dané zavedením několika nových rozhodovacích procesů (odvolávání tajemníků obecních úřadů a ředitelů krajských úřadů, postupy při vyřizování připomínek a žádostí o informace ze strany členů zastupitelstev). Zároveň ale přináší zvýšení transparentnosti (zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstev a usnesení rad na internetu) a posílení odpovědnosti (odvolávání tajemníků obecních úřadů a ředitelů krajských úřadů).

# 10. Zhodnocení dopadů na bezpečnost a obranu státu

Navrhovaná právní úprava nemá žádný dopad na bezpečnost nebo obranu státu.

**Zvláštní část:**

**K čl. I**

**(Změna zákona o obcích)**

## K bodu 1 (§ 16 odst. 2 písm. f/ a g/)

Navrhovaná úprava vychází z výkladu dosavadního znění zákona, tak jak se ustálil v aplikační praxi. Dosavadní úprava je však matoucí především co do rozlišení příslušných orgánů k vyřízení jednotlivých podání dle písm. f) a písm. g), a také co do povinností vyřídit jednotlivá podání, způsobu vyřízení podání a nutnosti informovat podatele o vyřízení podání. Z důvodu aplikačních potíží bylo k výkladu těchto ustanovení vydáno již 5 metodických stanovisek odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (č. 4, 5, 6 z roku 2008, č. 1/2015 a č. 2/2017).

Navrhuje se proto jednoznačné rozlišení příslušnosti jednotlivých orgánů obce k vyřízení podání, kdy dle písm. f) jsou podávány žádosti k projednání radě obce a zastupitelstvu obce a dle písm. g) jsou podávány podněty starostovi obce a obecnímu úřadu. Dosud se obdobné rozlišení dovozovalo výkladem. U obou podání se předpokládá, že se budou týkat výkonu samostatné působnosti, což dosud u podnětů dle písm. g) nebylo výslovně stanoveno.

K písm. f)

Kvalifikované žádosti (podepsané alespoň 1 % občanů obce) musí zastupitelstvo obce nebo rada obce věcně projednat na svém zasedání (zařadit do programu), způsob vyřízení je ponechán na vůli orgánů obce (v tomto směru je zachován dosavadní výklad), musí však jít o věcné (meritorní) projednání. S ohledem na jednoznačné vymezení povinnosti orgánů obce seznamovat se rovněž s prostými podněty navrhujeme zvýšit kvorum pro podání kvalifikované žádosti z 0,5 % občanů obce na 1 %.

Výslovně se stanoví povinnost zastupitelstva obce a rady obce seznámit se i s tzv. „prostými“ žádostmi o projednání (podepsanými méně než 1 % občanů obce, typicky žádost o projednání podaná jedním občanem), při ponechání na vůli těchto orgánů, zda se takovými podáními budou věcně zabývat. Tato povinnost byla dosud rovněž dovozena toliko výkladem, respektive vyplývá ze zásady veřejné správy jako služby veřejnosti, nikoliv však výslovně ze znění tohoto ustanovení.

U prosté i kvalifikované žádosti jsou zachovány lhůty pro projednání nebo seznámení: 90 dní u zastupitelstva (s ohledem na zákonný požadavek konání zasedání zastupitelstva nejméně jednou za tři měsíce), 60 dní u rady obce. Vyrozumění podatele o výsledku seznámení nebo projednání se ponechává na vůli orgánů obce s ohledem na možnost podatelů účastnit se veřejného zasedání zastupitelstva obce a možnost nahlížet a pořizovat si výpisy ze zápisů a výpisů usnesení těchto orgánů obce dle písm. c) dotčeného ustanovení zákona.

K písm. g)

Mimo žádosti o projednání radou obce a zastupitelstvem obce se mohou občané obracet s podněty v oblasti samostatné působnosti na starostu obce a obecní úřad. S ohledem na větší pružnost a akceschopnost těchto orgánů obce (na rozdíl od kolegiálních orgánů jako jsou zastupitelstvo obce a rada obce) se navrhuje stanovit lhůtu pro vyřízení podnětů do 30 dnů, obdobně jako v § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Dosavadní výčet „návrhy, připomínky a podněty“ v písm. g) se navrhuje nahradit pojmem „podněty“, neboť v aplikační praxi se neprojevila nutnost dalšího pojmového dělení, protože režim vyřízení těchto podnětů je vždy stejný.

S ohledem na charakter žádostí podávaných v samostatné působnosti starostovi obce a obecnímu úřadu se rovněž navrhuje výslovně stanovit povinnost informovat podatele o způsobu vyřízení jeho podnětu. Ve většině případů jsou tyto podněty vyřizovány právě písemnou odpovědí orgánu obce podateli, což bylo dosud toliko doporučováno s ohledem na zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti.

## K bodům 2 až 4 (§ 49 odst. 1 a 5)

Návrh upřesňuje vedení rejstříku svazků obcí. Ukládá, aby v rejstříku byl nově veden též údaj o členských obcích, a to včetně informace o dni vzniku a zániku jejich členství v dobrovolném svazku obcí. Jedná se přitom o údaj, který musí být uveden i ve stanovách dobrovolného svazku obcí, resp. v jejich změnách - § 50 odst. 2 písm. a) zákona o obcích - a tedy o údaj, který musí krajský úřad jako registrační orgán sledovat. Navrženým doplněním se posílí právní jistota o tom, které obce jsou v konkrétním případě členy svazku obcí. Zápis členské obce nebude mít konstitutivní účinky, členství i nadále bude vznikat a zanikat v souladu se stanovami.

V rejstříku se dále bude uvádět údaj o postavení svazku jako společenství obcí.

V odstavci 5 se doplňuje výslovné ustanovení o tom, kdo má povinnost podávat návrh na změnu údajů zapisovaných do rejstříku svazků obcí.

## K bodu 5 (§ 53a až 53e)

Nově se upravuje tzv. společenství obcí.

Předkládaný návrh je souladný s doporučením OECD, které ČR ve svých Hospodářských přehledech z roku 2016 navrhuje stanovit rámcové podmínky, které pomohou obcím využít výhod společného poskytování služeb, přičemž OECD k této problematice zaujala názor, že by se v ČR mělo hojněji využívat společné zajišťování služeb a běžným standardem by se mělo stát srovnávací hodnocení poskytovatelů služeb. Návrh je v souladu s vládou schváleným Strategickým rámcem rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020, rovněž i s aktuálně připravovanou koncepcí Klientsky orientovaná veřejná správa 2030 zpracovávanou MVČR. Návrh rozvíjí myšlenku meziobecní spolupráce, která je vhodnou cestou ke zvyšování kvality a efektivity veřejné správy. Meziobecní spolupráce jako taková, a právě skrze dobrovolné svazky obcí, je podporována i největší organizací zastupující zájmy samospráv Svazem měst a obcí České republiky (SMO ČR), když již v roce 2012 schválila Rada SMO ČR formování meziobecní spolupráce v území správního obvodu obce s rozšířenou působností a ve své činnosti nadále tuto cestu SMO ČR podporoval a podporuje. Myšlenka meziobecní spolupráce tak není nová, přičemž Svaz měst a obcí ČR je, resp. byl od roku 2013 realizátorem dvou projektů, které se zaměřují na meziobecní spolupráci. Již v prvním projektu vznikly jednotlivé analýzy stavu dobrovolných svazků obcí po území správních obvodů jednotlivých obcí s rozšířenou působností. Analýzami stavu fungování dobrovolných svazků obcí bylo kompletně zmapováno fungování dobrovolných svazků obcí v jednotlivých správních obvodech obcí s rozšířenou působností, přičemž pro každý jednotlivý správní obvod byla vypracována podrobná analýza všech dobrovolných svazků obcí, které na jeho území zasahují, a zároveň i doporučení pro budoucí rozvoj v rámci meziobecní spolupráce v dotyčném území. V rámci druhého projektu vznikla tzv. Celorepubliková komunikační platforma dobrovolných svazků obcí zřízená při SMO ČR, která sdružuje zástupce dobrovolných svazků obcí zapojených do projektu, přičemž rovněž i na této platformě byla problematika projednána a schválen navrhovaný postup.

Předkládaný návrh tak reaguje na výše uvedené strategické dokumenty a legislativně ukotvuje pozitivní zkušenosti s meziobecní spoluprací v rámci pilotních projektů SMO ČR.

Meziobecní spolupráce je vhodnou cestou pro zvyšování profesionality výkonu veřejné správy, poskytování a rozvoj veřejných služeb v území. Sdílení prostředků a kapacit jednotlivých obcí povede nejen ke zvýšení kvality výkonu veřejné správy v území, ale rovněž i k úspoře finančních prostředků. I zahraniční zkušenosti jednoznačně prokazují, že spojení sil umožní zkvalitnit a zefektivnit veřejné služby, a tím získat pro obce a města další potřebné finanční prostředky pro jejich rozvoj.

Cílem tohoto návrhu je zejména vytvoření podmínek pro dlouhodobý rozvoj spolupráce mezi obcemi skrze vytvoření systémového řešení meziobecní spolupráce, zajištění pomoci a podpory obcím při výkonu účinné a efektivní veřejné správy (samosprávy obcí) - zkvalitnění výkonu samosprávných činností zejména malých obcí a zajištění rovnoprávného přístupu občanů ke kvalitně poskytovaným veřejným službám.

Posílením meziobecní spolupráce a poskytováním systematického servisu samosprávám dojde k posílení institucionální kapacity v území a tím i ke zkvalitnění a zefektivnění veřejné správy v území. Poskytovaný servis napomůže samosprávám vyrovnat se s vysokou administrativní zátěží a nedostatečnou odborností pro výkon konkrétních specifických agend. Postupně dojde rovněž k posílení a zkvalitnění lidských zdrojů v rámci samospráv obcí a prohlubování meziobecní spolupráce v území.

Spolupráce mezi obcemi je v současné době nejčastěji realizována formou dobrovolných svazků obcí, jež jsou legislativně zakotveny v zákoně o obcích. V celé ČR v současné době existuje více než 700 dobrovolných svazků obcí, které však nemají žádný jednotící prvek, ať již např. z hlediska území či vykonávaných kompetencí. Některé dobrovolné svazky obcí jsou založeny s jediným účelem a řeší např. kanalizace či vodovody, jinde jsou naopak svazky tzv. víceúčelové a spolupráce obcí probíhá v širší škále aktivit. Co se týče územního rozměru, ani zde nejsou dobrovolné svazky obcí vázány pravidly a mohou tak působit, resp. sdružovat obce i z celého území ČR. Tato dobrovolnost ve spolupráci obcí je nesporným pozitivem, neboť nijak nesvazuje obce v možnosti spolupracovat na takových úkolech, které jsou pro ně stěžejní a v kterých spolupracovat chtějí, na druhou stranu však takováto podoba dobrovolných svazků obcí postrádá systémové ukotvení.

Navrhuje se rozšířit stávající znění právní úpravy dobrovolných svazků o tzv. společenství obcí. Společenství obcí by mělo představovat zvláštní specializovanou formu meziobecní spolupráce, která koncepčně vychází z právní úpravy dobrovolného svazku obcí avšak na rozdíl od „klasického“ dobrovolného svazku obcí obsahuje několik specifik.

Hlavními odlišnostmi je stanovený územní rozměr, minimální počet obcí a možnost vykonávat správní činnosti skrze zaměstnance společenství obcí.

Společenství obcí by mělo být další možnou platformou pro realizaci meziobecní spolupráce, přičemž s ohledem na funkci společenství obcí především jako odborného a administrativního centra, které bude obcím nápomocno při řešení problematických oblastí řešených každou obcí, by mělo jít o formu spolupráce preferovanou. Společenství obcí má za cíl představovat institucionalizovaný stabilní subjekt regionálního rozvoje s efektivní a zároveň dostatečně flexibilní organizační strukturou, a to včetně možnosti poskytování profesionální administrativní podpory všem členským obcím. Společenství obcí je právnickou osobou veřejného práva, která je založena na základě smlouvy a jejím hlavním úkolem je prosazování společných zájmů členských obcí tak, aby byla v souladu s veřejným zájmem.

Je nepochybné, že uskutečňování většiny denních aktivit obyvatelstva dochází na území nejen obce, ale spíše v rámci širšího území, které je ovšem menší než území kraje. Svoji povahou tato větší území (mikroregiony) zpravidla odpovídají územnímu obvodu obcí s rozšířenou působností. Obec s rozšířenou působností v praxi mnohdy představuje faktické centrum pro obyvatele přilehlých obcí, a to včetně nabídky pracovních příležitostí. Zároveň však není území správního obvodu obce s rozšířenou působností zpravidla natolik rozlehlé, aby tato skutečnost bránila efektivnímu fungování jakékoliv právnické osoby, tedy i společenství obcí.

Zapojení co největšího možného počtu obcí do určité aktivity zastřešené společenstvím obcí pak umožní nalézat taková řešení, která pro daný správní obvod obce s rozšířenou působností představují vhodnější varianty než případ, kdy každá z obcí v daném obvodu vystupuje bez jakékoliv další koordinace. Jelikož nelze spravedlivě požadovat, aby se do činnosti určitého společenství obcí musely zapojit všechny obce určitého správního obvodu, je navrhována minimální hranice 20 členských obcí, která by měla zajistit efektivitu fungování takového společenství obcí a bránit přílišné fragmentaci. Pro případ správního obvodu obce s rozšířenou působností s menším počtem obcí (tento počet je stanoven na méně než 30) je navrhována mírnější podmínka, aby společenství obcí sdružovalo alespoň tři pětiny ze všech obcí, které se v daném správním obvodu obce s rozšířenou působností nacházejí.

Navrhovaná úprava společenství obcí pak přináší i nezbytnou systémovost, když vzhledem k podmínkám svého vzniku se jednotlivá společenství obcí nebudou překrývat a v území tak vznikne jasný lídr pokrývající určitou část území ČR, se kterým bude možné v dané oblasti jednat. Společenství obcí mají potenciál se stát důležitou součástí výkonu veřejné správy v území.

Ačkoli převážná část činnosti společenství obcí bude v oblasti samostatné působnosti obcí, bude moci společenství obcí poskytnout podporu i v oblasti přenesené působnosti. Tzn. že by společenství obcí členské obci poskytlo sdílený odborný aparát (na společenství obcí by byla oprávněná úřední osoba), ale rozhodování (kompetence) jako takové by zůstalo na obci Účelem není přenos působnosti z obcí na společenství obcí, např. vydávaná rozhodnutí tedy budou rozhodnutími obce, resp. obecního úřadu. Navrhuje se, aby zaměstnanec společenství obcí mohl připravit podklady pro rozhodnutí obce, kdy bude vystupovat v konkrétní věci jako zaměstnanec obce – úředník a bude mít postavení oprávněné úřední osoby ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovaná právní úprava tak vychází vstříc požadavkům obcí (dotazníková šetření v rámci projektů SMO ČR), které požadují po svazcích obcí odbornou pomoci v oblasti přenesené působnosti, přičemž současná právní úprava jim to neumožňuje.

Zaměstnanec společenství obcí v případě, kdy bude vykonávat správní činnosti pro zapojené obce, se považuje za úředníka obce a platí pro něj obdobná pravidla a požadavky (např. co se týká odbornosti a vzdělávání) jako na úředníky obcí. Tzn., že i na zaměstnance společenství obcí vykonávajícího správní činnosti jsou kladeny stejné předpoklady pro vznik pracovního poměru jako na úředníka uvedené v § 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o úřednících územních samosprávných celků).

Obdobně se na úředníka – zaměstnance společenství obcí použijí i další ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků, např. § 10 – doba trvání pracovního poměru, § 11 – převedení na jinou práci, § 13 – odstupné, § 14 – pracovní pohotovost, § 15 – odpovědnost společenství obcí za škodu na majetku, § 16 – základní povinnosti úředníka. Úředník – zaměstnanec společenství obcí je povinen si prohlubovat kvalifikaci účastí na vstupním, a průběžném vzdělávání a při přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti ve smyslu § 18 zákona o úřednících územních samosprávných celků, přičemž mu je společenství obcí povinno zajistit prohlubování kvalifikace ve smyslu § 17 zákona o úřednících územních samosprávných celků. Pokud se jedná o požadavek prokázat zvláštní odbornou způsobilost, lze s ohledem na § 21 odst. 4 písm. b) zákona o úřednících územních samosprávných celků dovozovat, že je zaměstnanec společenství obcí bude povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost pro každou vykonávanou správní činnost. Splnění požadavku prokázání zvláštní odborné způsobilost může být nahrazeno rovnocenným vzděláním podle § 33 a 34 zákona o úřednících územních samosprávných celků.

Povinnosti stanovené zákonem o úřednících vedoucímu úřadu plní statutární orgán společenství obcí.

Co se týká odpovědnosti za nesprávné rozhodnutí či nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, odpovědnost za rozhodnutí zůstává obci, musí se vycházet z principu, že společenství obcí v konkrétní věci „propůjčuje“ svého zaměstnance obci. Na zaměstnance společenství obcí se za situace, kdy dojde ke způsobení škody při výkonu veřejné moci a kdy zaměstnanec společenství obcí působil jako oprávněná úřední osoba, pohlíží jako na zaměstnance obce, a to se všemi důsledky – např. i možnost obce požadovat po takovém zaměstnanci regresní úhradu.

Nevytváří se žádný nový antisystémový prvek, postavení úředníka – zaměstnance společenství obcí je shodné s postavením klasického úředníka obce. Úprava pouze umožňuje spolupráci obcí ve formě sdílení společného zaměstnance vykonávajícího příslušnou agendu pro více obcí, což s sebou přináší větší zkušenost a větší znalost problematiky (čím více případů řeším, tím jsou zkušenější) zaměstnaného u společenství obcí.

Společenství obcí, které soustředí obce v rámci téhož správního obvodu obce s rozšířenou působností, má tedy potenciál stát se rozhraním, v němž se na jedné straně budou setkávat aktivity v oblasti regionálního rozvoje a regionální politiky a na straně druhé se bude systematicky prosazovat meziobecní spolupráce. Cílem je vytvoření takové platformy meziobecní spolupráce, která vychází ze samostatné působnosti obcí a ochoty sdílení zkušeností, informací a zdrojů při řešení společných otázek, a to zejména v oblasti zajišťování vybraných veřejných služeb, které jsou v kompetenci obcí. Stejně tak je kladen důraz na společný postup při realizaci cílů vyžadujících interakci s ostatními aktéry v území nebo vytváření územních partnerství a paktů s institucemi veřejných sektorů působícími v území.

Navrhovanou právní úpravou není dotčena neformální spolupráce mezi obcemi, tj. například výměna zkušeností nebo i stávající formální spolupráce obcí v dobrovolných svazcích obcí.

## K bodu 6 (§ 65 odst. 1)

V ustanovení § 65 se doplňuje opatření pro případy, kdy neplní přenesenou působnost v základním rozsahu orgán obce s pověřeným obecním úřadem. V takovém případě se nově stanoví, že krajský úřad převede přenesenou působnost na jiný pověřený obecní úřad.

## K bodu 7 (§ 65a)

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

## K bodům 8 až 11 (§ 66b odst. 1 a 2)

Upravuje se opatření pro případy, kdy nevykonává přenesenou působnost některý z orgánů obce s rozšířenou působností. Výslovně se rozšiřuje dopad dotčeného ustanovení na jakýkoli orgán této obce (až dosud se možnost přijetí opatření týkala jen nečinného obecního úřadu, nikoli případů, v nichž byl nečinný i jiný orgán obce s rozšířenou působností).

**K bodu 12 (§ 66b odst. 3 a 4)**

Úprava, podle níž je možné provést delegaci určitého rozsahu výkonu státní správy (vykonávané v přenesené působnosti) z obecního úřadu obce s rozšířenou působností na pověřený obecní úřad, se jeví nesystémová. Vykazuje následující nedostatky:

* ustanovení umožňuje fakticky rozšiřovat okruh obcí s rozšířenou působností (byť i jen pro výkon některých kompetencí) nebo vytvářet mezityp s rozsahem kompetencí mezi pověřeným obecním úřadem a obecním úřadem obce s rozšířenou působností, a to mimo rámec stanovený zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Existují proto pochybnosti o ústavnosti takové právní úpravy;
* chybí úprava spolupráce Ministerstva vnitra s jinými ministerstvy či ústředními správními úřady, které zaštiťují agendy, které by předmětným postupem mohly být delegovány;
* text ustanovení nezodpovídá, zda by delegace mohla být provedena na dobu neurčitou nebo s časovým omezením, taktéž chybí možnost zrušení této delegace, a to i jako nástroje pro řešení situace, kdy takto delegovaná kompetence nebude pověřeným obecním úřadem zajišťována.

Z výše uvedených důvodů se se navrhuje tuto právní úpravu ze zákona o obcích, do kterého byla ostatně doplněna na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu, vypustit.

## K bodům 13 a 14 (§ 72 odst. 3)

Cílem úpravy je z důvodu transparentnosti a zájmu na odstranění jakékoli pochybnosti o výši odměn neuvolněných členů zastupitelstev, zavést pravidlo, aby odměna byla stanovena jednoznačnou částkou výslovně uvedenou v usnesení zastupitelstva obce o výši odměn neuvolněných členů zastupitelstva obce a nikoliv např. odkazem na maximální částku v nařízení vlády nebo procentuálním vyjádřením z této maximální částky apod.

Dále se navrhuje upravit dikci předposlední věty vypuštěním slova „obce“ ze slovního spojení „orgány obce“. Orgány obce totiž nejsou komise a výbory zastupitelstva (jsou to jen orgány orgánů), ustanovení by se ale na ně též mělo vztahovat. Jedná se pouze o upřesnění, neboť aktuálně je již vykládáno, že obce a kraje mohou při odměňování přihlédnout i k účasti na jednání komisí a výborů.

## K bodům 15 a 16 (§ 73 odst. 5)

Cílem právní úpravy je přesně vymezit okamžik, ve kterém mají obce posuzovat změnu počtu obyvatel pro zařazení obce do velikostní kategorie.

Dosavadní úprava umožňovala reagovat na změnu velikostní kategorie o více než 20 % v průběhu kalendářního roku, oproti stavu k 1. lednu roku, ve kterém se konaly volby, nicméně vzhledem k možnému kolísání počtu obyvatel v průběhu kalendářního roku se pro praxi jeví nutné přesně vymezit okamžik, ve kterém mají obce posuzovat změnu počtu obyvatel pro zařazení obce do velikostní kategorie. Dosavadní právní úprava umožňovala změnu zařazení obce do velikostní kategorie až od následujícího roku po zjištění změny počtu obyvatel. Vzhledem k zakotvení pevného data posuzování počtu obyvatel hlášených v obci k trvalému pobytu k 1. lednu se jeví vhodné nově zařadit obce s větším či menším počtem obyvatel do příslušné kategorie právě od 1. ledna roku, ve kterém došlo ke změně počtu obyvatel hlášených v obci k trvalému pobytu k 1. lednu kalendářního roku, nikoliv až od následujícího kalendářního roku.

## K bodům 17 až 20 (změna § 75 odst. 3 až 6)

Doslovný výklad stávajícího znění předmětných ustanovení omezuje odměňování dosavadních členů obecních orgánů v době po volbách na členy zastupitelstva, tedy formálně jen na ty, kdo i po volbách mají mandáty v zastupitelstvu. Nicméně může dojít k situaci, kdy dosavadní funkcionáři jsou podle zákona i nadále povinni plnit své úkoly, v novém funkčním období se však již nestali zastupiteli. Změna právní úpravy proto (v souladu se stávající interpretací dotčeného ustanovení) vztáhne odměnu i na ně, a to pro dobu výkonu dosavadních pravomocí. V odstavci 5 se navíc upřesňuje, že jde o dosavadní odměnu, tak jak je tomu i v odstavcích 3 a 4.

Navrhuje se jednoznačně stanovit, aby zastupitelstvo obce mohlo upravit výši odměny za funkci osobě, která ve volebním mezidobí vykonávala funkci předsedy nebo člena zvláštního orgánu obce nebo komise rady obce, které byl svěřen výkon přenesené působnosti. Upravuje se proto ustanovení § 75 odst. 4, neboť z dosavadní právní úpravy by mohlo být dovozováno, že by tak zastupitelstvo učinit nemohlo.

Změna dále doplňuje nový odstavec 6. Dosavadní úprava neřeší v praxi častou situaci, kdy především v den konání ustavujícího zasedání zastupitelstva obce mají členové zastupitelstva dva zákonné nároky na odměnu, jednu z „mezivolebního období“ a druhou na základě rozhodnutí nového zastupitelstva obce. Obdobná situace nastává v případech odvolání z funkce, nebo vzdání se funkce a následujícího zvolení do nové funkce, za kterou náleží odměna. Za uvedený rozhodný den obdrží tato osoba tu z odměn, která je vyšší. V potaz bude brán i případný souhrn odměn za jednotlivé funkce dle § 74 odst. 3.

## K bodu 21 (§ 76 odst. 2)

Cílem úpravy je jednoznačně vymezit možnost poskytnout mimořádnou odměnu neuvolněnému členu zastupitelstva, který byl v průběhu kalendářního roku rovněž uvolněným členem zastupitelstva obce (typicky např. uvolněný starosta, ze kterého se po volbách stane neuvolněný člen zastupitelstva obce). Zavádí se proto pravidlo, že pokud byl daný člen zastupitelstva obce alespoň po část roku v pozici uvolněného člena zastupitelstva obce, bude se na něj vztahovat limit výše mimořádných odměn platný pro uvolněné členy zastupitelstva obce. Mimořádnou odměnu tedy bude moci dostat ve výši maximálně dvojnásobku jeho nejvyšší měsíční odměny, kterou pobíral jako uvolněný člen zastupitelstva.

## K bodu 22 (§ 77 odst. 3)

Cílem úpravy je zabránit situacím, kdy není nově zvoleným neuvolněným místostarostům účelově na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce stanovena odměna, v důsledku čehož jim vzniká nárok na odchodné a tato odměna je jim poté stanovena na následujícím zasedání zastupitelstva obce, což však již na vznik nároku odchodné nemá vliv.

## K bodu 23 (§ 80 odst. 1 písm. e/)

V roce 2018 byla podrobně diskutována problematika možného zavedení sociálního (důchodového) pojištění zejména neuvolněných členů zastupitelstva (zejména starostů a místostarostů). Po provedení analýzy skutečných praktických dopadů se od tohoto požadavku ustoupilo, nicméně bylo navrženo provést změny zákonů tak, aby také neuvolněným členům zastupitelstva bylo umožněno čerpat z rozpočtu obce příspěvek na penzijní připojištění se státním příspěvkem, doplňkové penzijní spoření nebo životní pojištění, který dosud mohlo zastupitelstvo schválit jen pro uvolněné členy zastupitelstev.

## K bodům 24 až 26 (§ 81a odst. 6 a 7)

Cílem právní úpravy je sjednocení právní úpravy tak, aby uvolněným členům zastupitelstva obce byla vždy při skončení uvolnění pro výkon funkce nahrazena nevyčerpaná dovolená, a to bez ohledu na trvání jejich pracovního nebo obdobného poměru a bez nutnosti žádat zastupitelstvo obce o tuto náhradu. Dojde rovněž ke zjednodušení právní úpravy a odpadnutí nutnosti obce zjišťovat, zda bývalí uvolnění členové zastupitelstva obce jsou nebo nejsou v době skončení uvolnění pro výkon funkce v pracovněprávním nebo obdobném vztahu, což v praxi mohlo činit potíže.

## K bodům 27 a 28 (§ 82 až 82b)

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

K § 82

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

K § 82a

Nově se formuluje *právo interpelace,* tedy právo vznášet *připomínky* a *podněty,* původně upravené v § 82 písm. b). Nová textace tohoto práva vynechává právo vznášet *dotazy*, neboť položení dotazu znamená buď podání žádosti o informaci ve smyslu nového § 82b, nebo pokud by podstatou dotazu byl požadavek na „vysvětlení“ určité záležitost či provedení určitého opatření, půjde de iure o učinění podnětu nebo připomínky podle nového § 82a.

Právo je nově vztaženo na starostu a místostarostu obce, na obecní úřad jako celek a na organizační složky obce. Pokud by *podnět* či *připomínka* směřovaly radě nebo zastupitelstvu obce, jednalo by se o realizaci práva podle § 82 zákona o obcích, neboť tyto kolektivní orgány z podstaty věci nemohou podnět či připomínku vyřídit jinak než tím, že je projednají, takže vznesením připomínky nebo podnětu na tyto orgány vlastně zastupitel navrhuje projednání určité záležitosti tímto orgánem.

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

Právo vznášet podněty a připomínky podle § 82a se tedy vztahuje především k otázkám, které souvisejí s „přímými pravomocemi“ zastupitelstva obce, tedy s pravomocemi podle § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích (k samostatné a jen výjimečně k přenesené působnosti) a k otázkám vztahujícím se k „nepřímým“ pravomocem zastupitelstva obce, tedy k pravomocem jiných obecních orgánů, které si zastupitelstvo obce může vyhradit (§ 84 odst. 4 a § 102 odst. 3 zákona o obcích). Právo činit podněty a připomínky se vztahuje i ke „kontrolním pravomocem“ zastupitelstva obce, tedy k pravomocem jiných orgánů v samostatné působnosti obce, které si zastupitelstvo obce *ex lege* nebo z jejich povahy vyhradit nemůže (§ 102 odst. 2 zákona o obcích), avšak vzhledem ke (kontrolním) vazbám zastupitelstva na jiné orgány a vzhledem k odpovědnosti jiných orgánů za výkon samostatné působnosti zastupitelstvu obce je zřejmé, že zastupitel se může legitimně domáhat určitých stanovisek, sdělení apod. Naopak právo podle § 82a zákona o obcích se nevztahuje k těm pravomocem obce, do nichž zastupitelstvo obce není oprávněno přímo ani zprostředkovaně zasahovat, tedy, zjednodušeně řečeno, do oblasti přenesené působnosti. Na rozdíl od práva člena zastupitelstva obce požadovat informace nově upraveného v § 82b zákona o obcích není navrhováno, aby člen zastupitelstva obce mohl vznášet připomínky a podněty přímo vůči právnickým osobám, vůči nimž je obec zakladatelem, jak je uvedeno ve stávajícím znění § 82 písm. b) zákona o obcích. Na tyto právnické osoby by se totiž člen zastupitelstva měl obracet prostřednictvím orgánů obce, které vykonávají práva obce vůči předmětným právnickým osobám. Tímto způsobem se člen zastupitelstva obce bude moci angažovat vůči všem právnickým osobám, k nimž má obce nějaký právní vztah.

Zkracuje se lhůta pro vyřízení podnětu nebo připomínky na 15 dnů s možností prodloužení o dalších 15 dnů (o tomto prodloužení musí být člen zastupitelstva obce předem informován). Opouští se obligatorní písemná forma odpovědi, neboť v mnoha případech byly položené připomínky zodpovídány např. při zasedání zastupitelstva obce nebo ústně při návštěvě zastupitele na obecním úřadě a písemné vyhotovování odpovědi bylo v těchto případech nadbytečné. Naopak se doplňuje „opravný prostředek“ pro situace, v nichž člen zastupitelstva obce není s poskytnutým vyjádřením spokojený. Má možnost do 30 dnů od uplynutí lhůty pro odpověď požádat o prověření postupu zastupitelstvo obce, které musí o podané námitce rozhodnout na svém nejbližším zasedání a přijmout odpovídající opatření (může však samozřejmě shledat výhrady zastupitele za nedůvodné). Vyřizování podnětů a připomínek zastupitele má „interní povahu“ (je spjato se členstvím zastupitele v tomto obecním orgánu), a proto i „nápravný mechanismus“ by měl být řešen v rámci obce. Zastupitelstvo obce bude mít „obecné oprávnění“ posoudit správnost a úplnost vyřízení podnětu nebo připomínky, neboť je oprávněno úkolovat i kontrolovat starostu obce i obecní úřad a ty jsou zastupitelstvu za výkon své činnosti (v samostatné působnosti) odpovědné.

K § 82b

Nově je formulováno i koncipováno ustanovení § 82b zákona o obcích [původně § 82 písm. c) zákona o obcích], a to s cílem lepší provazby na poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, které je zastupiteli rovněž využíváno k získání informací. Za současného stavu pak není jednoznačné, podle jaké právní normy mají obce postupovat při vyřizování požadavků zastupitelů. Navíc judikatura Nejvyššího správního soudu podřadila vyřizování žádostí zastupitelů o informace podle zákona o obcích pod procesní postupy stanovené zákonem o svobodném přístupu k informacím (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012-47), což činí potíže zejména s ohledem na odlišné lhůty (zákon o obcích 30 dní, zákon o svobodném přístupu k informacím 15 dní s možností prodloužit o 10 dní ze zákonem stanovených a relativně omezujících důvodů].

Právo požadovat informace je nově směřováno vůči obci jako takové, aniž by bylo výslovně stanoveno, který obecní orgán má informaci poskytnout. Zastupitel má totiž právo na veškeré informace vztahující se k jeho funkci, lhostejno, který orgán s nimi v určitém okamžiku disponuje, resp. do působnosti kterého orgánu náležejí. Určení orgánu obce, který bude žádosti o informace vyřizovat, je ponecháno na vnitřním rozhodnutí obce. Nejčastěji půjde o obecní úřad, nelze ovšem vyloučit ani pověření např. starosty v malých obcích. Právo zastupitele na informace je rovněž směřováno vůči právnické osobě zřízené či založené obcí nebo kterou obec ovládá (ve smyslu zákona o obchodních korporacích), přičemž vymezení tohoto okruhu právnických osob vychází ze stávajícího § 39 odst. 3 zákona o obcích.

Informace musí být zastupiteli poskytnuta bezodkladně. Návrh zkracuje nejzazší lhůtu pro poskytnutí požadované informace ze stávajících 30 dní na 15 pracovních dní (není-li možné poskytnout informaci bezodkladně, bude muset být poskytnuta nejpozději do 15 pracovních dní; takové situace mohou nastat např. nemá-li oslovený úředník požadovanou informaci bezprostředně k dispozici nebo je-li nutné, aby její případné poskytnutí předem konzultoval, má-li pochybnosti o tom, zda zastupitel na konkrétní požadovanou informaci skutečně má právní nárok). Kratší lhůta pro poskytnutí informace je stanovena ve vztahu k informacím, které se týkají bodů připravovaného zasedání zastupitelstva obce – informace, které se týkají zveřejněného návrhu programu zasedání dle § 93 odst. 1 zákona o obcích, musejí být zastupiteli poskytnuty do 3 pracovních dnů ode dne podání žádosti (návrh programu musí být zveřejněn nejméně 7 dní před dnem zasedání na úřední desce obecního úřadu).

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

Návrh dále podrobněji specifikuje způsob poskytnutí informace, přičemž výslovně umožňuje nahlédnutí do dokumentů, které zaznamenávají požadované informace, i pořízení si kopií těchto dokumentů (i za nyní platného stavu platilo, že člen zastupitelstva obce má právo tyto formy poskytnutí informace požadovat, ustanovení zákona je však doplněno pro zvýšení instruktivnosti normy). Pokud bude splnění požadavku člena zastupitelstva obce znamenat poskytnutí mimořádně rozsáhlého množství listinných kopií a zastupitel odmítne obcí navržený bezplatný způsob poskytnutí informace (např. v elektronické podobě), bude moci obec žádat náhradu. Náhrada může být požadována jen ve výši nepřesahující materiálové náklady na pořízení kopií, tedy na rozdíl od zákona o svobodném přístupu k informacím nebude moci zahrnovat náklady na práci zaměstnanců obce. Náhradu nemůže obec žádat za vyhledání informací ani za jiný způsob přístupu k informaci, např. za nahlédnutí do dokumentů či za zhotovení kopie vlastním záznamovým zařízením.

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

Zákon o obcích ve zmíněném ustanovení zakládá specifické „informační oprávnění“ člena zastupitelstva obce, které je ovšem omezeno jen na informace týkající se *výkonu jeho funkce.* Pro získání ostatních informací, tedy informací nesouvisejících s výkonem funkce člena zastupitelstva obce, musí zastupitel využít obecný zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění, případně jiné předpisy.

Člen zastupitelstva obce se podílí na samosprávě obce skrze hlasování na zastupitelstvu obce, tedy skrze rozhodnutí přijímaná zastupitelstvem obce. Informacemi, které se týkají výkonu funkce člena zastupitelstva obce, proto budou především *informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem tohoto obecního orgánu.* Mezi ně náleží informace vztahující se k vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích i informace vztahující se k pravomocem ostatních obecních orgánů, které si zastupitelstvo může vyhradit, tj. k pravomocem uvedeným v § 102 odst. 3 zákona o obcích (ve spojení s § 84 odst. 4 téhož zákona). Jedná se přitom v převážné míře o informace vypovídající o samostatné působnosti zastupitelstva obce (a jen ve výjimečných případech o informace vypovídající o přenesené působnosti, byla-li zastupitelstvu svěřena; srov. § 84 odst. 3 zákona o obcích).[[1]](#footnote-1) Takovou informací bude i informace vztahující se k usnesení rady obce, jehož výkon byl dle § 105 zákona o obcích starostou pozastaven a o jehož případném zrušení proto bude rozhodovat zastupitelstvo obce.

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

Součástí informací, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, mohou být i informace, jež jsou zvláštními zákony chráněny z obecného zpřístupnění (např. v rámci zastupitelem požadovaného dokumentu). Jedná se především o osobní údaje chráněné GDPR a o informace vypovídající o obchodním tajemství. Ochrana těchto informací přitom má i svůj základ v ústavním pořádku, např. v čl. 10 Listiny základních práv a svobod (ochrana soukromí a osobních údajů) a v čl. 11 Listiny základních práv a svobod (ochrana vlastnického práva), a tuto ochranu proto nelze opominout ani v případě zpřístupňování chráněných informací jednotlivým členům zastupitelstva.

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

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

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

*Informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem zastupitelstva obce*, tedy k výkonu zastupitelstvu svěřené samostatné působnosti (případně k zastupitelstvu výjimečně svěřené působnosti přenesené), musejí být členovi zastupitelstva obce poskytnuty bez omezení (včetně případných zaznamenaných osobních údajů a obchodního tajemství), neboť jejich komplexní znalost je faktickou podmínkou, aby se mohl účinně podílet (nebo alespoň potencionálně podílet) na konkrétním rozhodování zastupitelstva obce. Ve vztahu k těmto rozhodovacím pravomocem tedy jednoznačně převažuje nezbytnost jejich zpřístupnění zastupiteli nad právním řádem předvídanou ochranou, takže poskytnutí i zákonem chráněných informací lze považovat za přípustné. Z principu proporcionality nicméně vyplývá, že členovi zastupitelstva obce se tyto údaje vydají jen v nezbytně nutném rozsahu pro výkon jeho funkce, tj. jen v rozsahu nutném pro jeho účast na rozhodování zastupitelstva obce. V konkrétních případech bude na členovi zastupitelstva obce, aby prokázal, že určitý jinak chráněný údaj nezbytně nutně potřebuje pro své rozhodování na zasedání zastupitelstva obce (v pochybnostech bude ovšem nutné mít za to, že znalost údaje vztahujícího se k rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce je pro podíl zastupitele na rozhodování zastupitelstva nezbytná). Příkladem uplatnění principu proporcionality může být údaj o tom, zda konkrétní osoba je občanem obce. Jedná se o údaj, jenž se k působnosti zastupitelstva nepochybně vztahuje [srov. např. § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích], takže musí být zastupiteli poskytnut. Není však již nezbytné, aby člen zastupitelstva obce znal i adresu místa trvalého pobytu dané osoby (ledaže by s ohledem na konkrétní okolnosti byl i takový údaj pro plnohodnotné rozhodování zastupitele v konkrétním případě nezbytný).

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

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

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

**K bodu 29 (§ 84 odst. 2 písm. o/)**

S ohledem na navržené změny v § 81a týkající se poskytování náhrady za nevyčerpanou dovolenou, která bude dle nového znění § 81a odst. 6 poskytována ex lege, se navrhuje zrušit již nadbytečnou kompetenci zastupitelstva rozhodovat o poskytnutí této náhrady.

## K bodu 30 (§ 85 písm. a/)

Novelou provedenou zákonem č. 106/2016 Sb. byl zákon o obcích s účinností od 1. 7. 2016 přizpůsoben novému civilnímu právu. Ustanovení § 85 písm. a), které do vyhrazené pravomoci zastupitelstva svěřuje rozhodování o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí, bylo v této souvislosti doplněno o výjimku pro nabývání a převod inženýrských sítí, tedy o výjimku obsahově odpovídající vymezení této samostatné nemovité věci podle § 509 občanského zákoníku (ve znění do novely provedené zákonem č. 460/2016 Sb.), a o výjimku ve vztahu k pozemním komunikacím, odpovídající tehdejšímu nejistému pojetí pozemní komunikace jako (ne)samostatné nemovité věci podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění do novelizace provedené zákonem č. 151/2017 Sb. Tyto výjimky tedy znamenají, že o nabytí inženýrské sítě a pozemní komunikace, bude-li samostatnou (hmotnou nemovitou) věcí, může rozhodnout rada v nevyhrazené pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích.

Novela občanského zákoníku provedená zákonem č. 460/2016 Sb. změnila s účinností od 30. 12. 2016 ustanovení § 509 občanského zákoníku tak, že namísto pojmu „inženýrské sítě“ zavedla širší pojem „liniová stavba“ („*Liniové stavby, zejména vodovody, kanalizace nebo energetická či jiná vedení, a jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků, nejsou součástí pozemku. Má se za to, že součástí liniových staveb jsou i stavby a technická zařízení, která s nimi provozně souvisí.*“).

Novela zákona o pozemních komunikacích provedená zákonem č. 151/2017 Sb. změnila s účinností od 6. 6. 2017 ustanovení § 9 zákona o pozemních komunikacích tím, že výslovně stanovila, které pozemní komunikace nejsou součástí pozemku (*Stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku.).* A contr. pak platí, že *stavba účelové komunikace* (je-li účelová komunikace provedena stavbou a nejde-li jen o zpracování povrchu pozemku) bude součástí pozemku (nikoli samostatnou věcí). V případě nabytí účelové komunikace tedy půjde nikoli o získání vlastnického práva, ale o zpracování obecního pozemku (jeho je tato komunikace součástí) a bude o ní moci rozhodovat rada obce (§ 102 odst. 3). V případě stavby místní komunikace na obecním pozemku taktéž bude moci rozhodovat rada obce. Pouze v případě nabytí pozemku obcí, který se nachází pod místní komunikací nebo pro účely zbudování místní nebo účelové komunikace bude rozhodovat zastupitelstvo podle § 85 písm. a). Samotná výstavba pak již bude v pravomoci rady podle § 102 odst. 3.

Navržená změna § 85 tedy zohledňuje popsaný legislativní vývoj v této oblasti a přizpůsobuje mu zákon o obcích.

**K bodu 31 (§ 87)**

V ustanovení upravujícím potřebné většiny k platnosti usnesení zastupitelstva obce se v návaznosti na navrhovaný § 123 odst. 4 doplňuje, že výjimku z obecného pravidla může stanovit nejen zvláštní právní předpis, nýbrž i samotný zákon o obcích.

## K bodu 32 (§ 90)

Zejména v malých obcích se objevují případy, kdy po komunálních volbách část zastupitelů nespokojených s výsledky voleb rezignuje na mandát člena zastupitelstva a při současné absenci náhradníků (ti též „odstoupí“, případně nejsou) dojde k tomu, že zastupitelstvo obce podléhá režimu ustanovení § 90 zákona o obcích a má omezeny své zásadní rozhodovací kompetence. V případě, kdy k takovému jednání dojde ještě před ustavujícím zasedáním, mohou být negativní důsledky ještě výraznější. Rezignace jsou často podávány účelově právě kvůli tomu, aby dosavadní starosta nebyl nahrazen novým starostou (kterého by zvolila z voleb vzešlá nová většina) - rezignací při současném poklesu pod 5 zastupitelů se možnost volby nového starosty vyloučí. Spolupráce zastupitelstva obce a jeho (dosavadního) starosty pak často nefunguje a obec je minimálně na několik měsíců (do konání tzv. nových voleb) do značné míry paralyzována.

Ustanovení § 90 proto vyžaduje určitou revizi rozšířením kompetencí, které by mohla zastupitelstva pod 5/polovinu členů vykonávat, a to o možnost takového zastupitelstva zvolit nového starostu i místostarostu a stanovit jim odměny (určit, že budou funkce vykonávat jako uvolnění). To by mohlo omezit praktiky účelového snížení počtu členů zastupitelstva pod klíčovou mez 5 členů s cílem zabránit volbě nového starosty.

## K bodům 33 a 34 (§ 95 a § 101)

Zákon ukládá obci povinnost zveřejnit zápis ze zasedání zastupitelstva obce prostřednictvím internetu do 10 dnů ode dne pořízení zápisu (podle § 95 odst. 2 zákona o obcích musí být zápis pořízen do 10 dnů ode dne zasedání zastupitelstva obce, přičemž zápis lze považovat za pořízený podpisem starosty a ověřovatelů, případně podpisem starosty a záznamem, že ověřovatelé odmítli zápis podepsat). Zápis bude zveřejňován bez obsahového omezení (s výjimkou usnesení podle § 40 zákona o obcích, tedy o účasti obce v dražbě a obdobné soutěži).

Zveřejnění bude povinné po dobu nejméně 5 let ode dne pořízení zápisu, tedy po dobu přesahující jedno funkční období zastupitelstva obce. To samozřejmě nevylučuje, aby zápisy byly obcí zveřejněny i déle. K problematice souladu s ústavním pořádkem, zejména z hlediska vazby na ochranu osobnosti a osobních údajů, srov. obecnou část důvodové zprávy.

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

*Oprávnění obce pořizovat obrazové a zvukové záznamy z jednání zastupitelstva* dnes vyplývá z § 88 odst. 2 občanského zákoníku a z hlediska osobních údajů podle čl. 6 odst. 1 písm. f) GDPR. Obec může tyto záznamy pořizovat bez souhlasu zaznamenaných osob mj. pro úřední účely. Až dosud za tyto úřední účely bylo považováno pořízení záznamu k následnému zpracování zápisu podle § 95 odst. 1 zákona o obcích. Sporné však bylo, zda tyto záznamy mohou být obcí dále *zveřejněny* bez souhlasu zaznamenaných (např. v rámci zpravodajské licence). Většina názorů (včetně Úřadu pro ochranu osobních údajů) toto zveřejnění bez jakéhokoli omezení (především bez anonymizace osobních údajů) odmítala.

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

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

Pořizování a zveřejňování záznamů ze zasedání zastupitelstva obce přítomnou veřejností upraveno není a i nadále se bude plně řídit pravidly plynoucími z občanského zákoníku. Judikatura tuto otázku dosud řešila pouze v jednom případě (pokud je předkladateli známo), přičemž správní soud dospěl k závěru, podle něhož je pořizování takového záznamu účastníkem zasedání přípustné i bez souhlasu zaznamenávaných, resp. i bez souhlasu zastupitelstva obce (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. března 2012, č. j. 8 A 316/2011-47).

Zveřejňování usnesení ze schůzí rady obce se bude řídit obdobnými principy jako zveřejňování zápisů ze schůze rady obce.

## K bodům 35 a 36 (§ 110 odst. 2 a 4)

## V souvislosti s navrhovanými změnami v zákoně o úřednících územních samosprávných celků se navrhuje zpřesnit i úpravu odpovědnosti tajemníka obecního úřadu. Ve vztahu ke starostovi není v § 110 odst. 2 zákona o obcích nutné rozlišovat samostatnou a přenesenou působnost, neboť tajemník obecního úřadu je starostovi jakožto osobě stojící v čele obecního úřadu odpovědný za plnění celé škály uložených úkolů. Pravomoci starosty vůči tajemníkovi obecního úřadu vyplývají z § 103 odst. 3 zákona o obcích.

Zároveň je ale tajemníkovi obecního úřadu uloženo zajišťování výkonu přenesené působnosti obecním úřadem, tedy státní správy. Její řádný výkon je primárně v zájmu státu, a proto by mu měl být tajemník obecního úřadu za řádný výkon přenesené působnosti odpovědný. Odrazem této odpovědnosti je navrhovaný § 12a odst. 2 zákona o úřednících územních samosprávných celků upravující možnost Ministerstva vnitra odvolat vedoucího úřadu, pokud se dopustil nejméně dvou závažných porušení zákonem stanovených povinností, což mělo za důsledek podstatné narušení výkonu přenesené působnosti nebo její části územním samosprávným celkem.

## K bodu 37 (§ 110 odst. 6)

Nově se výslovně stanoví povinnost tajemníka obecního úřadu zúčastňovat se porad organizovaných Ministerstvem vnitra. Tyto porady jsou v současnosti Ministerstvem vnitra pořádány v pravidelných půlročních intervalech pro tajemníky obcí s rozšířenou působností (2x ročně). Novela nezakládá povinnost ministerstva pravidelně pořádat porady tajemníků. Pokud však ministerstvo takovou poradu uspořádá, vzniká tajemníkovi povinnost, aby se takové porady zúčastnil, ledaže bude existovat legitimní důvod omlouvající jeho neúčast (např. pracovní neschopnost apod.).

## K bodu 38 (§ 128 odst. 5)

Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánu městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti vykonávají magistráty územně členěných statutárních měst na základě § 127 zákona o obcích. Zákon o obcích však výslovně nestanoví, v jaké působnosti magistráty tento dozor vykonávají.

Aplikační praxe považuje výkon dozoru ze strany magistrátu nad městskými částmi a obvody za výkon přenesené působnosti, byť tato skutečnost není v zákoně o obcích explicitně stanovena a za vědomí ustanovení § 8 zákona o obcích, dle kterého pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.Při interpretaci pravidla plynoucího z § 8 zákona o obcích je totiž s ohledem na judikaturu soudů nutné vycházet z toho, že zákon může svěřit určitou působnost orgánům obcí jako působnost přenesenou nejen výslovně, ale též ze zákona odvoditelným způsobem (srov. např. právní závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2007, č. j. Komp 2/2006-28). Uvedený závěr lze dovodit z koncepce dohledu nad samosprávou upraveného v zákoně o obcích. Dle § 129 odst. 2 zákona o obcích magistráty územně členěných statutárních měst v přenesené působnosti kontrolují výkon samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst. Výkon kontroly samostatné působnosti městských částí a městských obvodů, kterou provádějí magistráty, je tedy výkonem státní správy. Vzhledem k tomu, že provádění této kontroly je první fází dozoru v širším smyslu, bylo by nelogické, aby druhá fáze byla na úrovni magistrátu působností samostatnou. Je proto třeba s ohledem na smysl a účel zákonné úpravy dovodit, že dozor magistrátů nad samostatnou působností městských částí a obvodů, je výkonem přenesené působnosti.

Skutečnost, že výkon dozoru jako takový je podle své povahy výkonem státní správy vyplývá i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 23/2004 ze dne 18. července 2005.Rozhodnutí se týkalo působnosti rady hlavního města Prahy při provádění dozoru nad samostatnou působností městských částí hlavního města Prahy dle tehdejší právní úpravy.Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí uvedl, že *„Výkon tohoto dozoru je považován za výkon dozoru státu, což výslovně vyjadřuje* (v návaznosti na čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR – *„Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“) první věta § 106 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, která zní: „Výkon samostatné i přenesené působnosti hlavního města Prahy podléhá dozoru státu.“ V situaci, kdy je výkon dozoru svěřen radě hl. m. Prahy, rada nutně tento výkon realizuje v rámci tzv. přenesené působnosti (viz věta druhá, § 68 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze). Výkon dozoru tak, jak je v návaznosti na dané ustanovení Ústavy ČR koncipován zákonem o hlavním městě Praze, má povahu úředního výkonu (dozor je v případě hlavního města Prahy svěřen především ministerstvům, u „běžných“ obcí potom ministerstvům a krajským úřadům), což musí nutně platit i pro případ, že je výkon dozoru v určitých otázkách svěřen radě hl. m. Prahy.“* I v tomto případě tedy došel Nejvyšší správní soud, navzdory § 33 zákona o hlavním městě Praze, který obsahuje stejné pravidlo jako § 8 zákona o obcích, k závěru, že výkon dozoru nad orgány městských částí při výkonu samostatné působnosti je ze strany orgánů města výkonem státní správy, přestože zákon výslovně nestanovil, že jde o výkon přenesené působnosti.

Obdobný názor vyplývá rovněž z odborné komentářové literatury, například VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (zákon o obcích)*, 1. vydání, Praha 2008, s. 703 – 704.

Nadřízeným orgánem magistrátu při výkonu dozoru nad samostatnou působností městských částí a obvodů je krajský úřad. Podle § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Podle § 178 odst. 2 správního řádu nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Podle § 129 odst. 1 zákona o obcích nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí krajské úřady v přenesené působnosti.

## K bodu 39 (§ 129a)

Navrženou změnou dochází k upřesnění stávající právní úpravy, aby její dikce byla pro adresáty srozumitelnější a nezakládala možnost různých výkladů. Nově je dána povinnost seznámit zastupitelstvo obce se zněním celého protokolu a nikoli jen s výsledky kontroly. Cílem je zamezení zkreslení informací na jednáních zastupitelstva obce, ke kterým v praxi u některých obcí docházelo.

Navrhováno je rovněž výslovně zakotvit povinnost zastupitelstva obce přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků a k zamezení opakování kontrolou zjištěných nedostatků. Tato povinnost se ze stávající právní úpravy pouze dovozuje.

Dále dochází ke zpřesnění povinnosti vyvěsit přijatá opatření na úřední desce obecního úřadu a povinnosti informovat Ministerstvo vnitra o splnění povinností navazujících na kontrolu výkonu samostatné působnosti.

## K bodu 40 (§ 132 odst. 4)

Stávající znění § 132 chrání městské části či městské obvody před odnětím svěřeného majetku relativně přísnými podmínkami. Nejsou-li splněny, musí městská část či městský obvod s odnětím souhlasit. Může se tak dostat do rozporu zájem města a zájem městské části. Stávající právní úprava je nevyvážená ve prospěch městské části či městského obvodu (bez jejího souhlasu nemůže město majetek odejmout). Změna (doplněním odst. 4) umožňuje majetek odejmout i bez souhlasu městské části či obvodu, pokud převažuje zájem statutárního města nad zájmem městské části či obvodu. O tom musí rozhodnout zastupitelstvo statutárního města, přičemž ochrana městské části či obvodu je zde zajištěna stanovením vyššího kvóra pro odejmutí majetku (2/3 všech členů zastupitelstva).

# K čl. II (přechodné ustanovení)

1. Stanoví se, že dobrovolný svazek obcí bude muset do rejstříku svazků obcí doplnit údaj o členských obcích do 2 let od nabytí účinnosti zákona.

2. Žádosti a podněty členů zastupitelstva obce podané podle § 82 přede dnem účinnosti tohoto zákona se vyřídí podle dosavadní právní úpravy.

3. Výslovně se stanoví, že povinnost zveřejnit zápisy z jednání zastupitelstva nebo usnesení ze schůze rady obce není dána zpětně. Rozhodující je přitom datum konání zasedání či přijetí usnesení, nikoli vyhotovení zápisu.

# K čl. III

# (Změna zákona o krajích)

**K bodu 1 (k § 12 odst. 2 písm. d/ a e/)**

Srov. odůvodnění k § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích.

## K bodům 2 a 3 (§ 34 odst. 1, § 34a a 34b)

Srov. odůvodnění k § 82 až 82b zákona o obcích.

**K bodu 4 (§ 35 odst. 2 písm. r/)**

Změna navazující na nové znění § 56a odst. 6 - srov. odůvodnění k § 84 odst. 2 písm. o) zákona o obcích.

## K bodu 5 (§ 36 odst. 1 písm. a/)

Srov. odůvodnění k § 85 písm. a) zákona o obcích.

## K bodu 6 (§ 43)

Srov. odůvodnění k § 95 zákona o obcích.

## K bodu 7 (§ 45 odst. 1)

Srov. odůvodnění k § 90 zákona o obcích.

## K bodům 8 a 9 (§ 47 odst. 3)

Srov. odůvodnění k § 72 zákona o obcích.

## K bodům 10 a 11 (§ 48 odst. 5)

Srov. odůvodnění k § 73 odst. 5 zákona o obcích.

## K bodům 12 až 15 (§ 50 odst. 3 až 6)

Srov. odůvodnění k § 75 odst. 3 až 6 zákona o obcích.

## K bodu 16 (§ 51 odst. 2)

Srov. odůvodnění k § 76 odst. 2 zákona o obcích.

## K bodu 17 (§ 52 odst. 3)

Srov. odůvodnění k § 77 odst. 3 zákona o obcích.

## K bodu 18 (§ 55 odst. 1 písm. c/)

Srov. odůvodnění k § 80 zákona o obcích.

## K bodu 19 (§ 55 odst. 1 písm. h/)

Možnost kraje – obdobně, jako je tomu dnes u obcí – poskytnout příspěvek členům zastupitelstva za účast na veřejných občanských obřadech, např. při státoobčanském slibu.

## K bodům 20 až 22 (§ 56a)

Srov. odůvodnění k § 81a zákona o obcích.

## K bodu 23 (§ 58 odst. 3)

Sjednocuje se lhůta pro pořízení zápisu ze schůze rady kraje se zákonem o obcích.

## K bodu 24 (§ 58 odst. 4)

Srov. odůvodnění ke změně § 101 zákona o obcích.

## K bodu 25 (§ 61 odst. 3 písm. b/)

Dle stávající právní úpravy rozhoduje o souhlasu se jmenováním a odvoláním ředitele krajského úřadu ministr vnitra. Za účelem zvýšení efektivity výkonu této agendy se navrhuje, aby tato pravomoc byla svěřena Ministerstvu vnitra. Takový krok se jeví vhodnější i s ohledem na uplatňování opravných prostředků. Zároveň tak dojde i ke sjednocení příslušného orgánu s nově navrhovanou pravomocí Ministerstva vnitra ředitele krajského úřadu přímo odvolat.

## K bodům 26 a 27 (§ 69 odst. 1 a 2)

Srov. odůvodnění ke změně § 110 odst. 2 a 4 zákona o obcích.

## K bodu 28 (§ 69 odst. 4)

Srov. odůvodnění ke změně § 110 odst. 6 zákona o obcích.

## K bodu 29 (§ 87)

Srov. odůvodnění ke změně § 129a zákona o obcích.

# K čl. IV (přechodné ustanovení)

Srov. odůvodnění bodů 2 až 3 přechodných ustanovení k novela zákona o obcích.

# K čl. V

# (Změna zákona o hlavním městě Praze)

## K bodům 1 až 4 (§ 7 písm. c/ a f/ a § 8 písm. c/ a f/)

Srov. odůvodnění ke změně § 16 odst. 2 zákona o obcích.

## K bodu 5 (§ 19 odst. 4)

Srov. odůvodnění ke změně § 132 zákona o obcích.

## K bodům 6 a 7 (§ 51 odst. 2, § 51a a 51b)

Srov. odůvodnění k § 82 až 82b zákona o obcích.

## K bodům 8 a 9 (§ 53 odst. 3)

Srov. odůvodnění k § 72 zákona o obcích.

## K bodům 10 až 13 (§ 56 odst. 2 až 5)

Srov. odůvodnění k § 75 odst. 3 až 6 zákona o obcích.

## K bodu 14 (§ 57 odst. 2)

Srov. odůvodnění k § 76 odst. 2 zákona o obcích.

## K bodu 15 (§ 58 odst. 3)

Srov. odůvodnění k § 77 odst. 3 zákona o obcích.

## K bodu 16 (§ 58c odst. 1 písm. e/)

Srov. odůvodnění k § 80 zákona o obcích.

## K bodům 17 až 19 (§ 58e)

Srov. odůvodnění k § 81a zákona o obcích.

## K bodu 20 (§ 59 odst. 3 písm. k/)

Srov. odůvodnění k § 85 písm. a) zákona o obcích.

## K bodu 21 (§ 59 odst. 3 písm. r/)

Změna navazující na nové znění § 58e odst. 6 - srov. odůvodnění k § 84 odst. 2 písm. o) zákona o obcích.

**K bodu 22 (§ 62)**

Srov. odůvodnění k § 87 zákona o obcích.

## K bodu 23 (§ 65)

Sjednocuje se lhůta pro pořízení zápisu z jednání zastupitelstva se zákonem o obcích a nově i zákonem o krajích.

## K bodům 24 a 26 (§ 65 a 70)

Srov. odůvodnění k § 95 a 101 zákona o obcích.

## K bodu 25 (§ 67 odst. 1)

Srov. odůvodnění k § 90 zákona o obcích.

## K bodu 27 (§ 72 odst. 3 písm. b/)

Srov. odůvodnění ke změně § 61 odst. 3 písm. b) zákona o krajích.

**K bodům 28 a 29 (§ 81 odst. 5 a 7)**

Srov. odůvodnění ke změně § 110 odst. 2 a 4 zákona o obcích. Ve stávajícím znění § 81 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze chybí obdobné ustanovení, jaké je obsaženo v § 110 odst. 4 písm. a) zákona o obcích - proto je navrženo v rámci sjednocování právní úpravy toto ustanovení doplnit.

## K bodu 30 (§ 81 odst. 8)

Srov. odůvodnění ke změně § 110 odst. 6 zákona o obcích.

## K bodu 31 (§ 89 odst. 1 písm. o/)

Změna navazující na nové znění § 58e odst. 6 - srov. odůvodnění k § 84 odst. 2 písm. o) zákona o obcích.

**K bodu 32 (§ 104 odst. 3)**

Srov. odůvodnění změny § 110 odst. 4 písm. a) zákona o obcích.

## K bodu 33 (§ 104 odst. 4)

Srov. odůvodnění ke změně § 110 odst. 6 zákona o obcích.

## K bodu 34 (§ 112 odst. 6)

Srov. odůvodnění ke změně § 128 odst. 5 zákona o obcích.

**K bodu 35 (§ 114)**

Srov. odůvodnění ke změně § 129a zákona o obcích.

# K čl. VI (přechodné ustanovení)

Srov. odůvodnění bodů 2 až 3 přechodných ustanovení k novele zákona o obcích.

# K čl. VII

# (Změna zákona o úřednících územních samosprávných celků)

## K bodu 1 (§ 5 odst. 3)

V souvislosti s nově stanovenou působností Ministerstva vnitra odvolat z funkce vedoucího úřadu v případě existence důvodů pro odvolání z funkce podle § 12 a nového § 12a zákona o úřednících územních samosprávných celků, a to bez ohledu na souhlas či nesouhlas územního samosprávného celku, je třeba předejít možnosti, aby územní samosprávný celek *de facto* negoval rozhodnutí Ministerstva vnitra tím, že by odvolaného vedoucího úřadu opětovně do stejné funkce jmenoval.

Proto se výslovně stanoví, že do funkce vedoucího úřadu nelze jmenovat osobu, která byla v posledních 12 měsících před jmenováním z funkce vedoucího úřadu odvolána. Toto omezení platí obecně, tzn. i pro jmenování do funkce vedoucího úřadu jiného územního samosprávného celku než je ten, u něhož osoba působila jakožto vedoucí úřadu před svým odvoláním z funkce vedoucího úřadu. Zároveň tato podmínka platí i v případě, že k odvolání došlo nikoliv ze strany Ministerstva vnitra, ale ze strany zaměstnavatele (územního samosprávného celku).

## K bodům 2 a 3 (§ 12 odst. 1 písm. b/ a c/)

V § 12 odst. 1 se v nových písmenech b) a c) nahrazujících dosavadní písmeno b) se výslovně doplňuje, že porušení zákonem stanovených povinností závažným způsobem musí nastat v době posledních 6 měsíců před odvoláním, resp. v případě vedoucího úřadu před podáním návrhu na souhlas s odvoláním, aby nemohlo být účinné odvolání ovlivněno délkou řízení o udělení souhlasu s odvoláním ze strany ředitele krajského úřadu, resp. Ministerstva vnitra (dle dosavadní úpravy ministra vnitra).

Nová úprava řeší praktické problémy související zejména s odvoláváním tajemníků a ředitelů krajských úřadů jako vedoucích úřadů ve smyslu § 2 odst. 7 zákona o úřednících. Z recentní  judikatury Nejvyššího soudu ČR (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. května 2013, sp. zn. 21 Cdo 2070/2012 a rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. března 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/201) vyplývá, že pro posouzení naplnění ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících je rozhodné, zda se vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu dopustil porušení jemu zákonem stanovených povinností závažným způsobem nebo nejméně ve dvou případech méně závažným způsobem v období 6 měsíců před tím, než k odvolání z funkce pro takové porušení jemu zákonem stanovených povinností došlo.

Dodržení doby 6 měsíců však v praxi přináší značné aplikační obtíže, neboť odvolání tajemníka vyžaduje souhlas ředitele krajského úřadu [srov. § 103 odst. 3 zákona o obcích] a odvolání ředitele krajského úřadu vyžaduje souhlas ministra vnitra [srov. § 61 odst. 3 písm. b) zákona o krajích]. Řízení o udělení souhlasu s odvoláním je přitom správním řízením a proti rozhodnutí je následně možné podat opravný prostředek. S ohledem na tyto okolnosti v praxi nastávají situace, kdy doba 6 měsíců představuje těžko splnitelný požadavek.

## K bodu 4 (§ 12a)

Nově se upravuje pravomoc Ministerstva vnitra odvolat vedoucího úřadu územního samosprávného celku. Tato nová pravomoc je zákonem pojata jako pravomoc subsidiární tam, kde jsou (dle názoru ministerstva) splněny důvody pro odvolání, avšak starosta či ředitel krajského úřadu jsou nečinní při odvolávání tajemníka. Pravomoc je koncipována též jako pravomoc omezená potud, že jejím účelem je zasáhnout v situacích, v nichž v důsledku pochybení tajemníka „selhává“ výkon přenesené působnosti, nikoli působnosti samostatné.

Ministerstvo bude moci odvolat tajemníka či ředitele předně v případě, že vedoucí úřadu přestal splňovat podmínku bezúhonnosti nebo neukončil vzdělávání [§ 12 odst. 1 písm. a) a d)]. Podmínkou je, že ministerstvo předem vyzvalo územní samosprávný celek k odvolání z tohoto důvodu, avšak k odvolání nedošlo do 6 měsíců ode dne doručení tohoto upozornění.

Ministerstvo bude dále oprávněno odvolat vedoucího úřadu v případě, že vedoucí nejméně ve dvou případech závažným způsobem porušil své zákonné povinnosti a v důsledku těchto porušení došlo k podstatnému narušení výkonu přenesené působnosti nebo její části územním samosprávným celkem, pokud k porušení povinností vedoucím úřadu došlo v době posledních 6 měsíců před zahájením řízení o odvolání vedoucího úřadu. Důvodem pro zásah ministerstva nebude porušení povinností vedoucím úřadu v souvislosti s výkonem samostatné působnosti. Podmínkou odvolání bude, že ministerstvo v řízení prokáže porušení povinností tajemníkem, v jejichž důsledku došlo k narušení výkonu přenesené působnosti. Za účelem prevence i náležité informovanosti územního samosprávného celku bude Ministerstvo vnitra povinno o předmětných porušeních i o jejich důsledcích z hlediska výkonu přenesené působnosti, informovat dotčený územní samosprávný celek i samotného vedoucího úřadu.

K odvolání bude docházet ve správním řízení. Obrana odvolávaného vedoucího úřadu i územního samosprávného celku bude zajištěna jejich účastenstvím ve správním řízení, v  němž je možné uplatnit opravné prostředky (odvolání, resp. rozklad) a návazně možností podat správní žalobu.

Odvolání tajemníka obecního úřadu (resp. ředitele krajského úřadu) Ministerstvem vnitra bude probíhat ve správním řízení, přičemž účastníky řízení budou příslušný územní samosprávný celek a tajemník/ředitel. Obrana odvolávaného vedoucího úřadu i územního samosprávného celku bude zajištěna jejich účastenstvím ve správním řízení a návazně možností napadnout rozhodnutí o rozkladu správní žalobou.

Pravomocné odvolání bude mít současně dopad v rovině pracovněprávní, neboť bude mít identické účinky jako pracovněprávní jednání v podobě odvolání ze strany zaměstnavatele. Odvolaný vedoucí úřadu bude i nadále zaměstnancem územního samosprávného celku a ten bude muset vůči němu postupovat v souladu s pracovněprávní legislativou.

## K bodu 5 (§ 17 odst. 1)

V souvislosti s doplněním § 12a dochází k přesunu legislativní zkratky pro Ministerstvo vnitra.

# K čl. VIII (přechodné ustanovení)

Pro určení důvodů pro odvolání vedoucího úředníka bude rozhodující právní úprava účinná v okamžiku, kdy tento důvod nastal.

# K čl. IX (účinnost)

Účinnost zákona se stanoví prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení. Delší legisvakanční lhůta není nezbytná.

1. Informace odpovídající § 82 písm. c) zákona o obcích přitom obvykle bývají zaznamenány v dokumentech, jejichž zpřístupnění např. formou poskytnutí kopie se zastupitel domáhá. Vymezení požadované informace odkazem na konkrétní dokumenty, např. v podobě požadavku na poskytnutí kopie obcí uzavřené smlouvy, je samozřejmě přípustné a znamená, že zastupitel požaduje vydání veškerých údajů, které jsou v daném dokumentu zaznamenány. [↑](#footnote-ref-1)