

Pracovní skupina pro
SAMOSPRÁVU
(obce, kraje a jimi ovládané podniky)

Shrnutí

V průběhu monitorovacího období byl novelou zákona o svobodném přístupu k informacím zaveden informační příkaz a přezkumná pravomoc v oblasti práva na informace udělena Úřadu pro ochranu osobních údajů. Ministerstvo vnitra chystá v oblasti práva na informace další změny, jejichž návrh se nacházel v meziresortním připomínkovém řízení. Sněmovna bude v následujícím období rozhodovat o senátním vetu návrhu na snížení odměn zastupitelů samospráv v případě tzv. kumulace funkcí a v legislativním procesu se nacházel také návrh na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na některé samosprávy, v kteréžto souvislosti členové Pracovní skupiny doporučují zjednodušení a racionalizaci kontrolních mechanismů nad hospodařením samospráv. Členové pracovní skupiny ve zprávě dále doporučují podpořit meziobecní spolupráci, zahájit diskusi o mechanismu uvěřování samospráv a bedlivě monitorovat jak možné narušení dvoukolejnosti veřejné správy novým stavebním zákonem, tak snahy o zavedení přímé volby starostů, která by mohla negativně ovlivnit funkční systém místní samosprávy.

1) Události (včetně legislativních změn), které se týkají sledované oblasti a jsou z hlediska jejího fungování zásadní

Členové Pracovní skupiny identifikovali několik legislativních změn, které považují za zásadní pro sledovanou oblast samosprávy. Jen jediná z těchto změn byla v monitorovacím období již součástí českého právního řádu, a to **novela zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**. Zmíněná novela byla schválena v rámci změn některých zákonů¹ přijímaných v souvislosti se zákonem o zpracování osobních údajů², účinnost předmětných ustanovení

¹ Sněmovní tisk [139](#). Zákon vyhlášen 24. 4. 2019 ve Sbírce zákonů v částce 47 pod číslem [111/2019 Sb.](#), zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů.

² Sněmovní tisk [138](#) (adaptace GDPR). Zákon vyhlášen 24. 4. 2019 ve Sbírce zákonů v částce 47 pod číslem [110/2019 Sb.](#), zákon o zpracování osobních údajů.

doplněných do novely zákona poslaneckým pozměňovacím návrhem³ nastane 1. 1. 2020 a jejich cílem je podpora účinnosti práva na informace ve chvílích, kdy žádaný subjekt odmítá informaci vydat. Za současného stavu v případě, že negativní stanovisko k vydání potvrdí i odvolací instance (v případě obcí kraj, v případě kraje ministerstvo vnitra), nezbyvá žadateli než obrátit se na soud, aby o sporu o vydání informace rozhodl. Soudní spory zatěžují jak žadatele, tak poskytovatele informací. Novela zavádí institut exekučně vykonatelného informačního příkazu, tzn. možnost instančně vyššího subjektu nařídit subjektu, který je o informaci žádán, informaci vydat, má-li na ní žadatel právo. Institutem disponuje nově i Úřad pro ochranu osobních údajů, kterému novela přirrhla přezkumnou pravomoc ve věci práva na informace, a ÚOOÚ se tak stal další instancí, která může autoritativně rozhodnout o vydání informace, aniž by se žadatel musel obracet na soud. Možnost obrátit se na soud dále zůstává zachována a není vyloučena ani po rozhodnutí ÚOOÚ. Úřadu ovšem nebyla udělena obecná působnost v oblasti práva na informace, metodické vedení tak zůstává v působnosti ministerstva vnitra. Ministerstvo vnitra v současné době připravuje další novelu zákona 106/1999 Sb., která se v monitorovacím období nacházela v meziresortním připomínkovém řízení a jejíž součástí by mělo být doplnění institutu informačního příkazu o možnost podat proti němu samosprávou námitku, pokud je žádaná informace vydávána v samostatné působnosti. Proti rozhodnutí o námitce se však již nebude podle ministerského návrhu možné odvolat. [1]

Senát v květnu 2019 zamítl **novelu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích**⁴, skrze niž skupina poslanců navrhuje [2] omezit odměňování uvolněných členů zastupitelstva samospráv, pokud je uvolněný člen zastupitelstva zároveň poslancem, senátorem nebo členem vlády. Pokud na znění Senátem zamítnuté novely Poslanecká sněmovna setrvá a podepíše ji prezident, uvolněným členům zastupitelstva bude náležet pouze 0,4 násobek výše odměny, která byla uvolněným členům zastupitelstva přiznána. Senátoři při zamítnutí upozorňovali, že by nemělo docházet k „finančnímu trestání“ zastupitele poslance, senátora či člena vlády za skutečnost, že dostal ve volbách důvěru voličů. Nadto také hrozí, že by zmíněná úprava mohla odradit politiky ucházet se o komunální a krajské mandáty, které umožňují poslancům, senátorům či členům vlády zůstat více v kontaktu s místní politikou. [3]

V prvním čtení v Poslanecké sněmovně se ke konci monitorovacího období stále nacházely dvě **novely**⁵ **zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu** (NKÚ), a související novela Ústavy⁶. Novela Ústavy předpokládá umožnit rozšíření působnosti NKÚ kromě současného hospodaření s prostředky ze státního rozpočtu na hospodaření s prostředky veřejných rozpočtů,

³ Senát navrhoval mj. celou část týkající zákona 106/1999 Sb. (tzn. včetně zavedení institutu informačního příkazu) z tisku 139 vyjmout. Poslanecká sněmovna na znění s informačním příkazem ale setrvala. Naopak Senátem navrhované změny v tisku 138 (vyjmutí ustanovení rozšiřujících působnosti ÚOOÚ na oblast ochrany práva na informace) Poslanecká sněmovna přijala. Předkladatelem pozměňovacích návrhů byl poslanec Jakub Michálek (ČPS).

⁴ Sněmovní tisk [273](#).

⁵ Sněmovní tisky [230](#) (návrh skupiny poslanců ČPS) a [360](#) (vládní návrh).

⁶ Sněmovní tisk [229](#) (návrh skupiny poslanců ČPS).

tzn. také na prostředky samospráv⁷, a to včetně hospodaření jejich právnických osob (např. městských firem). Zatímco poslanecká novela prováděcího zákona navrhuje v monitorované oblasti rozšířit působnost NKÚ na kraje včetně hl. m. Prahy a statutární města⁸ včetně městských částí, vládní návrh předpokládá rozšíření působnosti NKÚ až na úroveň obcí s rozšířenou působností⁹. Oba návrhy začleňují do působnosti NKÚ i hospodaření právnických osob příslušných samospráv, příspěvkové organizace příslušných samospráv a dobrovolné svazky obcí. Kontrolní výbor, který je zároveň výborem garančním, doporučil, aby byl přijat vládní návrh prováděcího zákona ve variantě pozměňovacího návrhu¹⁰, kterým se působnost NKÚ rozšiřuje v monitorované oblasti na úroveň statutárních měst a jejich právnických osob a dobrovolných svazků obcí. Podle tohoto pozměňovacího návrhu Kontrolního výboru by NKÚ mohl kontroly v uvedených městech začít provádět od roku 2023. Členové Pracovní skupiny pro samosprávu doporučují jako vhodný krok související s plánovaným rozšířením působnosti NKÚ zjednodušení a racionalizaci kontrolních mechanismů nad hospodařením samospráv. [4]

Na vypořádání připomínek čekal v monitorovacím období **návrh zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků**¹¹. Sbírka má sloužit k vyhlášení právních předpisů a zveřejňování některých dalších dokumentů samospráv a některých správních úřadů. Vyhlášení právního předpisu ve Sbírce právních předpisů má být podmínkou pro to, aby právní předpis nabyl platnosti. Na základě přechodných ustanovení budou územní samosprávné celky a dotčené správní úřady povinny vložit do Sbírky právních předpisů i účinné právní předpisy, které byly vydány před nabytím účinnosti předkládaného zákona, a jejich metadata, a to nejpozději do dvou let ode dne nabytí účinnosti zákona.

2) Případné zásahy do sledované oblasti, které by mohly ohrozit základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku ČR

Členové Pracovní skupiny v monitorovaném období nespatřují bezprostřední ohrožení demokratických principů či ústavního pořádku ČR, ale poukazují na potřebu dále monitorovat snahy o zavedení přímé volby starostů, jejíž nevhodná implementace do českého právního řádu by mohla narušit fungování územní samosprávy. V případě, že by spolu se zavedením přímé volby nedošlo také k zásadním změnám v oblasti pravomocí volených orgánů samospráv, mohla by přímá volba starostů vést k problémům ve fungování místní samosprávy. Současný model místní samosprávy totiž se svým rozdělením kompetencí není připraven na kohabitaci (tzn. na přímo voleného starostu bez opory v zastupitelstvu). [5, 6]

⁷ Potenciálně 13 krajů, hl. m. Praha a jeho městské části a 6 258 obcí.

⁸ Působnost NKÚ by se rozšířila o 26 obcí se statusem statutárního města.

⁹ Působnost NKÚ by se rozšířila o 205 obcí se statusem obce tzv. III. typu, obce s rozšířenou působností.

¹⁰ Usnesení Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny č. 98 (sněmovní tisk [360/8](#)) ze dne 12. června 2019.

¹¹ Návrh zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a o změně souvisejících zákonů (zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů) ve VeKLEP OVA č. [459/19](#).

“Je třeba bedlivě sledovat nevhodnou implementaci přímé volby starostů do českého právního řádu, která by mohla rozbít současné funkční demokratické principy územní samosprávy. Pouhá změna typu volby starostů by mohla vést k problémům a zablokování funkčnosti místních samospráv, mohlo by dojít k tzv. kohabitaci přenesené na komunální úroveň (přímo zvolený starosta by neměl oporu ve zvoleném zastupitelstvu), což by mohlo zablokovat akceschopnost obce. Takové příklady známe z mnoha municipalit na Slovensku.” (Tomáš Havel)

Obdobně členové Pracovní skupiny doporučují monitorovat ohrožení spojeného modelu veřejné správy ze strany chystané rekonstrukce stavebního práva. [7, 8]

3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti

Členové pracovní skupiny do budoucna předpokládají zvýšenou snahu místních samospráv posílit a upřesnit právo na samosprávu v Ústavě ČR a prodloužit funkční období zastupitelů samospráv ze čtyř případně až na šest let. O posílení práva na samosprávu budou představitelé místních samospráv pravděpodobně dále usilovat i skrze tlak na přistoupení Českou republikou k celé Evropské chartě místní samosprávy. Dále také bude pokračovat prohlubování meziobecní spolupráce, která v extrémně rozdrobené samosprávné struktuře českých municipalit přispívá k efektivnější správě věcí veřejných.

4) Příležitosti ke zlepšení. Příklady dobré praxe v zahraničí, kterými bychom se mohli inspirovat. Doporučení (zejména legislativní či exekutivní povahy) ke zlepšení fungování dané oblasti.

V oblasti meziobecní spolupráce (a to i mezinárodní) členové Pracovní skupiny doporučují zpřesnit a rozšířit její parametry v zákoně o obcích tak, aby se stala jednodušší a výhodnější, neboť se vzhledem k obecnému odporu ke slučování obcí navzdory české extrémně fragmentované struktuře samospráv jeví cesta prohlubování dobrovolné spolupráce mezi obcemi jako nejvhodnější řešení problémů zejména malých obcí. Fakultativní spolupráce zvyšuje kvalitu místního vládnutí skrze efektivnější alokaci jak prostředků, tak kapacit. Pohledem do ostatních evropských zemí zjistíme, že legislativní úpravy meziobecní spolupráce bývají mnohem rozmanitější a jasněji, až návodně stanovují možnosti a oblasti meziobecní spolupráce. Česká republika by se neměla inspirovat pouze francouzskou cestou meziobecní spolupráce, z níž ministerstvo vnitra při své normativní a metodické činnosti výhradně vychází, ale také z jiných zemí, jejichž municipální struktura je taktéž rozdrobená, jako jsou Švýcarsko, vybrané spolkové země Německa a Rakouska či Španělsko. Navzdory tomu, že česká cesta k podpoře meziobecní spolupráce vychází zejména z francouzského modelu, nedosahují možnosti české meziobecní spolupráce žádné silnější formy, která by skutečné efektivitě

napomohla a která je ve zmiňovaných zemích běžná.¹² Dnes nabízející se velmi volné formy meziobecní spolupráce kýženou efektivitu při správě obcí dlouhodobě zajistit nemohou.

Členové Pracovní skupiny doporučují v souvislosti s problémem rozdrobenosti sídelní struktury a strukturálními problémy malých obcí také zahájit diskusi o možnosti zřízení (státní) instituce, která by uvěřovala municipalitě a případně na ně i dohlížela, čímž by se mohlo lépe předcházet možnému kritickému zadlužení malých obcí. Zároveň by zmíněná instituce mohla kontrolovat smysluplnost a připravenost úvěrů a pomáhat samosprávám s jejich administrací. Příklady podobného nastavení najdeme např. ve Finsku, Nizozemí či ve Velké Británii, které mají ovšem podstatně větší municipalitě s větším administrativním zázemím. V České republice je proto třeba v diskusi o zřízení uvedené instituce tyto rozdíly akcentovat a nepodcenit administrativní podporu českých obcí. Samosprávy, především ty malé, by tímto krokem mohly dosáhnout na finanční prostředky pro nákladnější investice, na něž se jim prostředků dnes nedostává a kvůli nimž se až rizikově zadlužují. Jednodušší a bezpečnější přístup k takovým prostředkům by podpořil místní rozvoj malých obcí a pravděpodobně alespoň částečně zabránil stěhování obyvatel z malých obcí do větších měst.

Místní rozvoj doporučují členové Pracovní skupiny podpořit také investicemi do lidského kapitálu. Kvalitě vládnutí, a přeneseně tak místnímu rozvoji by pomohlo zavedení systému průběžného vzdělávání členů zastupitelstev samospráv, jejich zaměstnanců, zaměstnanců organizací zřizovaných samosprávami, ale i zaměstnanců dobrovolných svazků obcí. Místní správě na úrovni zejm. malých municipalit by také ulehčilo sjednocení systému kontrol ve veřejné správě a omezení regulatorní a administrativní zátěže, která nejen s kontrolní činností souvisí.

Členové Pracovní skupiny dále upozorňují na pro malé municipalitě problematická ustanovení v zákoně o obcích a o volbách do jejich zastupitelstev, která určují minimální počet zastupitelů na pět¹³. Při nižším počtu jsou omezeny pravomoci zastupitelstva a vyhláší se nové volby, což v obcích, u nichž je počet zastupitelů roven právě pěti, způsobuje problémy se správou obce v případech, kdy o členství v zastupitelstvu není zájem.¹⁴ Odstoupení jednoho člena zastupitelstva pak vede k paralýze správy obce a nutnosti opakovat volby, do nichž může být obtížné zajistit znovu dostatečný počet kandidátů a případných náhradníků.¹⁵ Jako vhodnější se

¹² Jako příklad dobré praxe se v zahraničí osvědčily kupříkladu společné obecní úřady.

¹³ Resp. „poklesne-li počet členů zastupitelstva obce o více než polovinu, popřípadě pod 5“ je zastupitelstvo omezeno ve svém rozhodování (§ 90 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) a podle § 58 odst. 1 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, se v případě poklesu počtu členů zastupitelstva obce pod polovinu zákonem stanovené meze nebo pod 5 vyhláší nové volby.

¹⁴ Zastupitelé v takových obcích nebývají uvolněni ani nepobírají za svou činnost odměnu.

¹⁵ Tento problém se potencionálně týká až 3 424 obcí z celkového počtu 6 258 obcí v České republice (tzn. 54,7 % všech obcí), tedy všech obcí do 500 obyvatel (viz § 68 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Zdroj dat: ČSÚ. Malý lexikon obcí ČR – 2018. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2018>

proto jeví ponechat v zákoně jen obecný princip pro všechny obce, a nikoli jej doplňovat číslem pět, které je zároveň rovno počtu členů nejmenších zastupitelstev.

Vybrané citace členů Pracovní skupiny

“Je třeba bedlivě sledovat nevhodnou implementaci přímé volby starostů do českého právního řádu, která by mohla rozbít současné funkční demokratické principy územní samosprávy. Pouhá změna typu volby starostů by mohla vést k problémům a zablokování funkčnosti místních samospráv, mohlo by dojít k tzv. kohabitaci přenesené na komunální úroveň (přímo zvolený starosta by neměl oporu ve zvoleném zastupitelstvu), což by mohlo zablokovat akceschopnost obce. Takové příklady známe z mnoha municipalit na Slovensku.“ (Tomáš Havel)

Přehled mediálních výstupů k dané oblasti

- [1] Lidovky.cz. Sněmovna zachovala částečné omezení práva na informace. Teď předlohu posoudí Zeman [online]. 12. 3. 2019. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/snemovna-zachovala-castecne-omezeni-prava-na-informace-ted-predlohu-posoudi-zeman.A190312_184721_ln_domov_ele
- [2] ČT24. Za sezení na dvou židlích v parlamentu i regionu má být nižší plat, navrhuji poslanci [online]. 18. 9. 2018. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2597441-za-sezeni-na-dvou-zidlich-v-parlamentu-i-regionu-ma-byt-nizsi-plat-navrhujji-poslanci>
- [3] ČT24. Senát zamítl snížení mzdy zastupitelů sedících v parlamentu a vládě [online]. 3. 5. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2804168-senatori-chteji-aby-obchody-o-svatcich-nezaviraly-pokladni-se-podle-kubery-tesi-na>
- [4] ČT24. Poslanci podpořili přísnější postihy za týrání zvířat. Žádost o vydání Roznera odložili [online]. 16. 7. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2731955-zive-pokrakuje-schuze-snemovny-poslanci-projednaji-treba-metro-bez-strojvedoucich>
- [5] iRozhlas. Hamáček: O svých ministrech Babiš může jednat, s kým chce. Odvolání Petříčka by ale vedlo k pádu vlády [online]. 13. 2. 2019. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ministr-hamacek-petricek-zahranici-sjezd-cssd-vlada_1902131200_pj
- [6] ČT24. Hamáček: Evropská unie potřebuje společného ministra financí i obrany, navrhuje prezident Zeman [online]. 31. 3. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2774567-evropska-unie-potrebuje-spolecneho-ministra-financi-i-obrany-navrhujje-prezident-zeman>
- [7] ČT24. Stavební řízení se v Česku rekordně vleče. Zrychlit ho má jeden superúřad s jedním razítkem [online]. 5. 2. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2726213-stavebni-rizeni-se-v-cesku-rekordne-vlece-zrychlit-ho-ma-jeden-superurad-s-jednim>
- [8] Novinky.cz. Obcím se chystaný stavební zákon nelíbí [online]. 8. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/ekonomika/506364-obcim-se-chystany-stavebni-zakon-nelibi.html>

Za Fórum expertů

JUDr. Tomáš *Havel*, Ph.D.

PhDr. Petr *Jüptner*, Ph.D.

Mgr. Jakub *Hornek*