

## **Stanovisko Transparency International – Česká republika, o.p.s. k novele zákonů o územních samosprávních celcích**

Transparency International – Česká republika, o.p.s. (dále jen „TIC“) vítá snahu vlády předložit Parlamentu České republiky novelu zákonů o územních samosprávních celcích, které by měly přispět ke snížení korupčního rizika při rozhodování obecních a krajských orgánů, jakož i orgánů hl. města Prahy a jeho jednotlivých obvodů. Zároveň se ale domnívá, že legislativní řešení, které k novelám zákonů o územních samosprávních celcích předložil odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra České republiky, nepředstavují komplexní a vyčerpávající odpověď na korupční rizika, která při rozhodování výše uvedených orgánů hrozí.

TIC považuje za nedostačující návrhy v následujících oblastech:

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

Navrhovaná úprava počítá s tím, že povinnost zveřejnit záměr o nakládání s nemovitým majetkem se prodlužuje na 30 dnů. Dále rozšiřuje povinnost sjednávat cenu ve výši v místě a čase obvyklou rovněž na nájem majetku obce a omezuje poskytování darů nemovitou věcí, přičemž nedodržení těchto povinností penalizuje neplatností uzavřené smlouvy. V rámci protikorupční strategie vlády pak návrh mimo jiné počítá se zavedením žaloby ve veřejném zájmu na neplatnost smlouvy uzavřené obcí, povinnost zveřejnit metodu výběru zájemce a zveřejnit záměr až do rozhodnutí o majetkové dispozici.

TIC obecně vítá návrh na prodloužení povinnosti zveřejnit záměr o nakládání s nemovitým majetkem na 30 dnů, na druhou stranu z praktické zkušenosti ví, že ani lhůta 30 dnů nemusí být v některých případech dostačující k zajištění té nejvýhodnější nabídky. **TIC proto navrhuje, aby lhůta pro zveřejnění návrhu byla proporcionální k hodnotě majetkové dispozice a to například v rozmezí 30 – 90 dnů.**

TIC rovněž hodnotí pozitivně návrh týkající se povinnosti zveřejnit metodu výběru zájemce a zveřejnit záměr až do rozhodnutí o majetkové dispozici. Na druhou stranu se ale domnívá, že rozšíření povinnosti sjednávat cenu ve výši v místě a čase obvyklou rovněž na nájem majetku obce, vzhledem k současné praxi při prodeji nemovitého majetku, nepřinese automaticky kýžený efekt pronájmu majetku obce za odpovídající cenu. Právní výklad a zkušenost s praktickou nemožností zpochybnění platnosti prodeje majetku za cenu v čase a místě neobvyklou v tomto bodě dává názoru TIC za pravdu, a to i přes optimismus odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, který k věci vydal stanovisko č.47/2009: „*V souvislosti s povinností podle § 39 odst. 2 obecního zřízení je třeba zabývat se rovněž otázkou, zda porušení povinnosti vyplývající z tohoto ustanovení (a tím i obecného § 38) vyvolává neplatnost uzavřené smlouvy. Podle § 39 občanského zákoníku je neplatný právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičí dobrým mravům. S ohledem na toto ustanovení lze konstatovat, že v případě porušení povinnosti*

*podle § 39 odst. 2 obecního zřízení, tj. v případě sjednání ceny nižší, než je cena obvyklá, aniž by toto rozhodnutí bylo založeno na objektivních důvodech (resp. aniž by obec toto své rozhodnutí o nižší ceně těmito objektivními důvody odůvodnila), bude možno uvažovat o neplatnosti uzavřené smlouvy pro rozpor s § 39 občanského zákoníku, případně pro rozpor s § 589 ve spojení s § 40a občanského zákoníku (relevantní judikatura, která by tento závěr definitivně potvrdila, však nebyla publikována).“*

Podle komentáře k zákonu č. 128/2000 Sb. o obcích<sup>1</sup> se sice bude jednat o neplatnost právního úkonu, ale neplatnost relativní, nikoliv absolutní: „*Neexistence odůvodnění při odchýlení od ceny obvyklé není podle obecního zřízení sankcionována absolutní neplatností, je však možné dovolávat se relativní neplatnosti.*“ V souvislosti s tím, je zapotřebí si uvědomit, že žalobu pro neplatnost by v tomto případě mohl podat pouze státní zástupce, a to na základě § 42 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, v platném znění. Metodický pokyn, kterým se upravují některé podrobnosti o postupu státního zastupitelství v netrestní oblasti ze dne 31. 3. 2009, v bodě I. odst. 3 uvádí: „*Návrh podle § 42 zákona nelze podat, jde-li o relativní neplatnost právního úkonu.*“ **Tímto je tedy možnost napadnutí prodeje či pronájmu za jinou než cenu v místě a čas obvyklou znemožněna a efektivita nově navrhovaného znění tak ztrácí absolutně na významu.**

**Problematickým se jeví rovněž variantní návrh změny § 42 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství v tom smyslu, že dává státnímu zastupitelství možnost podat ve veřejném zájmu návrh na zahájené občanského soudního řízení o určení neplatnosti smlouvy uzavřené územním samosprávným celkem, již bylo nakládáno s nemovitým majetkem tohoto územního samosprávného celku.** V případě, že státní zastupitelství obdrží podnět na podání takové žaloby, nově navrhovaný druhý odstavec výše zmíněného paragrafu stanoví povinnost podnět posoudit a do 60 dnů žalobu podat nebo podateli sdělit, že důvody pro její podání neshledal.

**Výše navrhované znění není ničím novým, protože možnost podat takovýto návrh měl státní zástupce podle stávajícího znění § 42, a to v souladu s výše zmíněnou metodikou.** Tato možnost však byla státními zástupci využívána jen velmi sporadicky a to i v případech, kde by to bylo dle názoru TIC důvodné.<sup>2</sup> Nově je upravena pouze lhůta pro podání návrhu a povinnost státního zástupce vyrozumět podatele v případě, že se rozhodne návrh nepodat. Na okraj podotýkáme, že **stanovení lhůty může faktické podávání žalob ve veřejném zájmu ještě omezit.**

**TIC zastává názor, že možnost podat návrh na zahájené občanského soudního řízení o určení neplatnosti smlouvy uzavřené územním samosprávným celkem, již bylo nakládáno s nemovitým majetkem tohoto územního samosprávného celku, by měl mít kterýkoliv občan obce nebo právnická osoba, která má na území obce sídlo, jakož i osoby uvedené v § 16 odst. 3 a § 17. Možnost podání návrhu by v takovémto případě mohla být časově omezena např. jedním rokem ode dne, kdy byl úkon učiněn a pro**

<sup>1</sup> Vedral, Váňa, Břeň, Pšenička: Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář, C.H.Beck, Praha 2008, str. 238 - 239

<sup>2</sup> TIC může z praxe právní poradny doložit dosavadní praxi státního zastupitelství, která rozhodně nenasvědčuje tomu, že by se jednalo o efektivní mechanismus.

**zabránění zneužití tohoto institutu by mohl být vázán například na složení jistoty v určité přiměřené výši.**

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

TIC vítá opatření podporující posílení odpovědnosti členů zastupitelstva, návrh přímé volby starosty a jeho odvolatelnosti v některých obcích, zavedení větší transparentnosti hlasování v územně samosprávných celcích. V této souvislosti však rovněž upozorňuje skutečnost chybějící sankce v případě, kdy hlasování zastupitelstva neproběhne adresně, jak má stanovit zákon. (Absence sankce za porušení některého ze zákonů o územně samosprávných celcích se táhnou těmito normami jako tenká červená nit'.) TIC je přesvědčena o reálné hrozbě nenaplnění této zákonné podmínky v případě, kdy zákon nebude současně obsahovat sankci při jejím nedodržení. **V případě, kdy by nebyla zákonem stanovená podmínka adresnosti hlasování dodržena, jeví se být přiměřenou sankcí neplatnost takového hlasování. Variantním řešením by mohla být právní fikce, že usnesení orgánu bylo přijato jednohlasně.**

Podle názoru TIC by podobný sankční mechanismu, **tedy neplatnost usnesení některého z orgánů územně samosprávného celku, měl být obsažen rovněž v ustanoveních upravujících situaci, kdy dochází ke střetu zájmů člena některého z orgánů územních samosprávných celků** v souvislosti s projednáváním a rozhodováním o určité záležitosti, a kdy takovýto člen nesplní zákonem danou podmínku sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu.

Co se týče oblastí, v nichž by mělo být zavedeno adresné hlasování, TIC zastává názor, že **neexistují reálné důvody, které by bránily tomu, aby pro orgány územně samosprávného celku byla povinnost adresně hlasovat o všech záležitostech.**

V této souvislosti by **TIC rovněž chtěla poukázat na praktickou nemožnost vymahatelnosti škody způsobené obci rozhodnutím starosty nebo zastupitelstva.** Nejčastěji jde o případy, kdy v důsledku porušení zákona je obci úřadem, jenž v předmětné oblasti vykonává kontrolní působnost, uložena peněžitá sankce. Současná právní úprava znamená, že pokud zastupitelstvo většinovým rozhodnutím nepověří starostu, aby škodu proti těmto osobám jménem obce vymáhal, jde náhrada škody k tíži obce, resp. k tíži jejích daňových poplatníků. Sám starosta by se tedy dle současné právní úpravy mohl současně ocitnout jak na straně žalobce tak žalovaného, neboť by měl jménem obce škodu vůči sobě samému uplatňovat. Je zřejmé, že tato situace vede ke střetu zájmů mezi zájmy obce na jedné straně a zájmy představitelů obce na straně druhé, neboť rozhodnutí o uplatnění náhrady škody činí zcela závislým na momentálním politickém rozložení sil. V důsledku tohoto rozporu dochází velmi často k tomu, že není žádné osoby, která by mohla jménem obce řízení o náhradě škody iniciovat. Osobní odpovědnost konkrétních osob tak není vyvozena ani ve zcela jasných případech protiprávního jednání, což v konečném důsledku vede k velmi lehkovážnému chování odpovědných osob.

**TIC pokládá neexistenci osoby oprávněné škodu jménem obce vymáhat za dlouhodobě neudržitelnou, a proto podporuje řešení spočívající v legálním zakotvení aktivní legitimace osob oprávněných jménem obce náhradu škody u soudu, příp. jiného orgánu vymáhat.** Oproti obecně stanoveným promlčecím lhůtám lze možnost podání žaloby na náhradu škody vázat na kratší lhůty.<sup>3</sup>

### **3) Možnost rozpuštění zastupitelstva v případě nepostupování v souladu s rozhodnutím přijatým v referendu**

TIC se domnívá, že nad navrhované změny by **do zákonů o územních samosprávních celcích měl být zaveden institutu rozpuštění zastupitelstva územně samosprávného celku v případě, kdy zastupitelstvo nepostupuje v souladu s rozhodnutím přijatým v místním, případně krajském referendu.**

Praktické zkušenosti TIC ve věcech týkajících se místního referenda ukazují problematičnost vynucení závaznosti rozhodnutí přijatého v místním referendu. Dřívější znění § 89 odst. 2 zákona o obcích umožňovalo rozpuštění zastupitelstva obce rozhodnutím Ministerstva vnitra, pokud zastupitelstvo nepostupovalo v souladu s rozhodnutím přijatým v místním referendu. **Zrušení tohoto ustanovení, ke kterému došlo v roce 2008, pokládáme za nešťastné, neboť představovalo velmi účinný nástroj, resp. sankci v případě, kdy rozhodnutí občanů přijaté v místním referendu zůstávalo pouze na papíře.**

### **4) Zveřejňování smluv na internetových stránkách územně samosprávných celků**

Rovněž nad rámec předkládaných změn TIC pro větší transparentnost a hospodárnost územní samosprávy navrhuje přijetí ustanovení, které by **územním samosprávným celkům ukládalo povinnost zveřejňovat uzavřené smlouvy prostřednictvím internetových stránek, a to pod sankcí neplatnosti takovýchto smluv.** Je nepochybné, že tato povinnost by se v budoucnu neměla týkat pouze územně samosprávných celků a bylo by tedy žádoucí, aby byl tento krok legislativně realizován společně s vymezením okruhu subjektů, kterých by se tato povinnost napříště týkala, jakož i stanovení přesných podmínek a sankce neplatnosti smlouvy v případě jejich nesplnění.<sup>4</sup>

### **5) Problematika obecních obchodních společností**

Zcela stranou zájmu navrhované novely zůstalo téma obecních obchodních společností. Přitom praxe je často taková, že celá řada především větších obcí neprovádí majetkové dispozice přímo, ale prostřednictvím obcí zřízených a ovládaných obchodních společností.

<sup>3</sup> Srov. <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/01/publikace-Obce-Oziveni.pdf>, str. 59

<sup>4</sup> Za příklad by mohla posloužit novela Občanského zákoníku Slovenské republiky, která ukládá tuto povinnost všem povinným subjektům podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

**Efektivní ochrana obecního majetku je tedy možná pouze tehdy, pokud pravidla pro dispozice s obecním majetkem budou vztahovat i na dispozice s majetkem obcí ovládaných společností.** Máme na mysli zejména povinnost pod sankcí neplatnosti zveřejňovat záměr a respektovat tržní cenu majetkové dispozice.<sup>5</sup>

**Dále navrhujeme zcela zakázat řetězení obecních společností, tj. zakázat jejich majetkovou účast v dalších obchodních společnostech,** protože tím dochází k faktickému vyprázdnění odpovědnosti volených zástupců (rady a zastupitelstva) za jejich fungování.

Zpracoval tým právní poradny TIC

Praha, 14. února 2011

---

<sup>5</sup> Pro ilustrace problematiky poslouží příklad akciové společnosti Praha 10 Majetková:  
<http://www.kauza3.cz/detail.php?xSET=lang&xLANG=&fIDSTRANKY=26&fIDCLANKU=267>