

## Kontroly obcí

# Nejčastější pochybení zjišťovaná při kontrolách samostatné působnosti

Od července roku 2006 do konce roku 2014 provedlo Ministerstvo vnitra celkem 555 kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, při nichž bylo zjištěno 3 081 pochybení, respektive porušení zákona.

Ministerstvo vnitra (dále jen „MV“) provádí ve smyslu ustanovení § 129a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), kontrolu výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí (dále jen „KVSP“). Tato působnost MV byla zakotvena zákonem č. 234/2006 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 7. 2006. Provádění KVSP v podmínkách MV zajišťuje odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (do 31. 5. 2014 odbor dozoru a kontroly veřejné správy) [dále jen „ODK“]. MV pak v roce 2006 (od 1. 7.) provedlo 7 KVSP a v roce 2007 56 KVSP. Pro srovnání v roce 2012 bylo provedeno 105 KVSP s tím, že uvedená četnost KVSP byla i v následujících letech zachována (rok 2013 – 112 KVSP, rok 2014 – 113 KVSP).

Od 1. 7. 2006 do 31. 12. 2014 pak MV provedlo celkem 555 KVSP, při nichž bylo zjištěno 3 081 pochybení dosahujících intenzity porušení zákona, přičemž byly zahrnuty obce typu I., II. a III., včetně statutárních měst a Hlavního města Prahy. Vzhledem k celkovému počtu obcí České republiky (k 1. 1. 2015 bylo v České republice 6 253) se pak při výše uvedeném počtu provedených KVSP dá již hovořit o reprezentativním vzorku obcí<sup>1</sup>, z něhož je mož-

no vyvodit nejčastější pochybení<sup>2</sup> při výkonu samostatné působnosti zjišťovaná při prováděných KVSP a postihovat vývojové trendy.

## Skladba zjišťovaných nedostatků

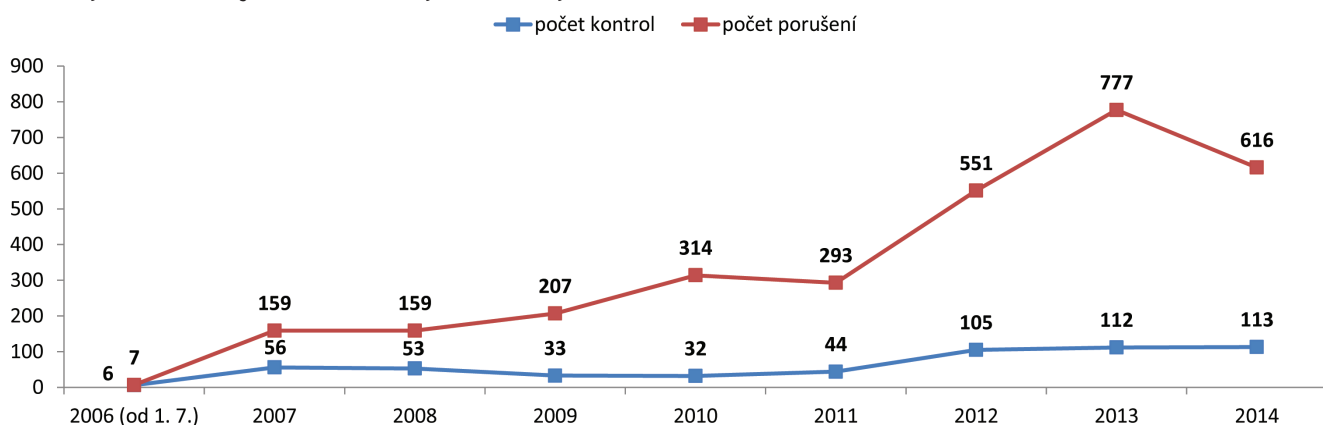
Při KVSP jsou nejčastěji zjišťována porušení zákona o obcích (58 % z celkového počtu zjištěných pochybení) a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“) [cca 40 % z celkového počtu zjištěných pochybení]. Od roku 2013 počet zjištěných porušení InfZ v meziročním srovnání nepatrně převládá nad počtem zjištěných porušení zákona o obcích.

Skladbu nejčastějších nedostatků znázorňuje schéma uvedené na straně 21.

## Nejčastější pochybení

Pakliže hovoříme o nejčastějších pochybeních dosahujících intenzity porušení zákona zjišťovaných při KVSP, lze je vnímat v zásadě ze dvou hledisek, a to jednak z hlediska absolutní četnosti jejich výskytu, tedy jako nejpočetněji zastoupená pochybení (nejčastější porušení zákona) a jednak z hlediska jejich závažnosti, tedy s ohledem na míru jejich negativních dopadů na kontrolovaný subjekt (obec).

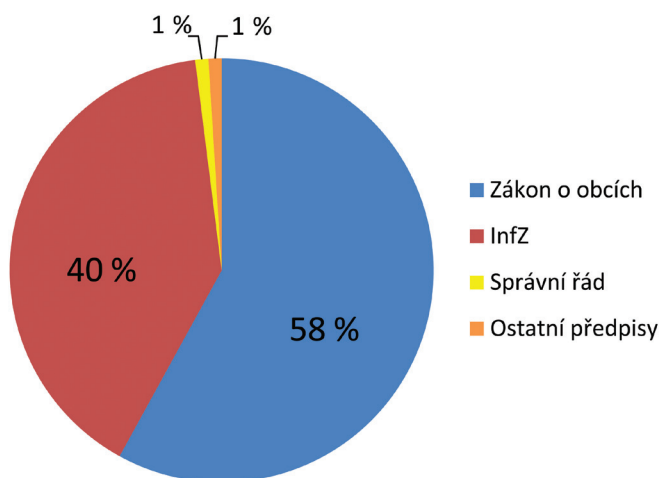
## Srovnání počtu kontrol výkonu samostatné působnosti a počtu kontrolních závěrů v letech 2006–2014



1 V roce 2012 byl na základě výsledků provedených KVSP (k 31. 12. 2011 provedeno 225 KVSP) ODK zpracován analytický materiál „Systém kontrol výkonu samostatné působnosti ve světle nejčastějších kontrolních zjištění“, mapující výsledky kontrol provedených MV v období 2006–2011. Tento materiál je následně každoročně aktualizován o výsledky kontrol provedených v uplynulém kalendářním roce. V současné době je k dispozici přehledový materiál o výsledcích kontrol za období let 2006–2014.

2 V roce 2013 zpracovalo MV na základě analýzy výsledků KVSP provedených v letech 2006 až 2012 Metodické doporučení č. 9 – Nejčastější nedostatky při výkonu samostatné působnosti obcí.

### Vyjádření podílu nejčastějších nedostatků



### Nejčtenější pochybení

Z hlediska četnosti zjišťovaných pochybení z předmětu kontroly, jež zahrnuje činnost orgánů obce, nakládání s majetkem obce, naplňování práv občanů obce, ostatní povinnosti obce, včetně vydávání právních předpisů obce, a činnost obce na základě InfZ je vůbec nejčastěji zjišťováno pochybení v oblasti plnění povinnosti obce podle InfZ a v případě působnosti upraveného zákonem o obcích pak povinností z oblasti ostatních povinností obce, zejména pak vydávání právních předpisů obce, a z oblasti činnosti orgánů obce.

Co se týče porušení zákona o obcích, jsou z oblasti činnosti orgánů obce nejčastěji zjišťována porušení:

- **náležitosti zápisů ze schůzí rady obce** (ustanovení § 101 odst. 3 zákona o obcích) – pochybení spočívá v tom, že v zápise chybějí podpisy, není uveden počet členů rady obce, schválený pořad jednání, průběh a výsledek hlasování, přijatá usnesení či zápis není vyhotoven v zákonné lhůtě (zjištěno u 63 % kontrolovaných obcí),
- **náležitosti zápisů ze zasedání zastupitelstva obce** (ustanovení § 95 odst. 1 zákona o obcích) – pochybení spočívá v tom, že v zápise chybějí podpisy, není uveden počet členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání, průběh a výsledek hlasování, přijatá usnesení (zjištěno u 45 % kontrolovaných obcí),
- **periodicita konání zasedání zastupitelstva obce** (ustanovení § 92 odst. 1 zákona o obcích) – pochybení spočívá v tom, že je překročena zákonem stanovená lhůta pro konání zasedání zastupitelstva obce (zjištěno u 31 % kontrolovaných obcí),
- **informování občanů obce o konání zasedání zastupitelstva obce** (ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích) – pochybení spočívá v tom, že informace o konání zasedání není zveřejněna nejméně sedm dní před konáním zasedání či že neobsahuje všechny náležitosti, tedy místo, dobu a navržený program připravovaného zasedání (zjištěno u 26 % kontrolovaných obcí).

Z oblasti ostatní působnosti obce jsou pak nejčastěji zjišťována porušení:

- **vedení evidence právních předpisů** (ustanovení § 12 odst. 4 zákona o obcích) – pochybení spočívá v tom, že obec buďto evidenci vydaných právních předpisů nevede vůbec, či je obcí vedená evidence neúplná nebo nemá veškeré náležitosti (zjištěno u 60 % kontrolovaných obcí),
- **zasílání vydaných právních předpisů, obecně závazných vyhlášek, MV** (ustanovení § 12 odst. 6 zákona o obcích) – pochybení spočívá v tom, že obec buďto vydanou obecně závaznou vyhláškou nezašle vůbec, či ji zašle až dodatečně (např. před oznámenou KVSP), tedy nikoli bezodkladně (zjištěno u 30 % kontrolovaných obcí).

Co se týče porušení InfZ, jsou z oblasti plnění povinností upravených tímto zákonem zjišťována porušení:

- **zpřístupnění souboru povinně zveřejňovaných informací v sídle obce** (ustanovení § 5 odst. 1 InfZ) – pochybení spočívá v tom, že informace vymezené dotčeným ustanovením obec vůbec nezpřístupní kompletní soubor povinně zveřejňovaných informací (zjištěno u 75 % kontrolovaných obcí),
- **zpřístupnění souboru povinně zveřejňovaných informací a seznamu hlavních dokumentů způsobem umožňujícím dálkový přístup** (ustanovení § 5 odst. 4 InfZ) – pochybení spočívá v tom, že informace vymezené dotčenými ustanoveními nejsou zveřejněny vůbec, nejsou zveřejněny ve struktuře stanovené prováděcím právním předpisem<sup>3</sup> či tato struktura není úplná (zjištěno u 61 % kontrolovaných obcí),
- **zveřejnění výroční zprávy o činnosti obce v oblasti poskytování informací** (ustanovení § 18 odst. 1 InfZ) – pochybení spočívá v tom, že výroční zpráva není zveřejněna v zákonné lhůtě, tj. do 1. března následujícího roku, není úplná, neboť neobsahuje veškeré zákonem stanovené údaje, nebo neodráží skutečný stav poskytování informací v obci či obsahuje nesprávné údaje (zjištěno u 56 % kontrolovaných obcí).

### Nejzávažnější pochybení

Z hlediska negativního dopadu zjišťovaných pochybení na činnost obce jsou nejzávažnější případy, kdy vůbec nedojde ke zveřejnění informace podle § 93 odst. 1 zákona o obcích a veřejnost současně není o konání zasedání zastupitelstva obce informována ani jiným adekvátním a v obci obvyklým způsobem, tudíž zpravidla vůbec není možné hovořit o splnění zákonem stanoveného požadavku veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, což ve svém důsledku znamená, že takové „zasedání“ nebude možno považovat za zasedání tohoto orgánu obce a „usnesení“ na něm přijatá za právně relevantní rozhodnutí zastupitelstva obce.<sup>4</sup>

Specifickým příkladem shora uvedeného pochybení jsou pak případy, kdy zastupitelstvo obce závazně rozhoduje o určité záležitosti, o níž je možné hlasovat toliko na veřejném zasedání zastupitelstva obce, na „pracovním jednání“.

3 Příloha č. 1 vyhlášky č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup, v platném znění.

4 Zastupitelstvo obce může přijímat usnesení, a tak utvářet vůli obce toliko na řádně svolaném a veřejně konaném zasedání.

Kromě porušení zákona o obcích má tento krok v případě, kdy bylo nakládáno s finančními prostředky „bez právního titulu“, dopad i na hospodaření obce. Z tohoto důvodu byly tyto případy předány Ministerstvu financí k dalším opatřením při přezkoumání hospodaření obce. V několika případech bylo zaznamenáno porušení zásady veřejnosti zasedání v souvislosti s hlasováním členů zastupitelstva obce per rollam, tj. korespondenčně či v nepřítomnosti.

Byť tyto případy nejsou příliš časté (zjištěno u 2 % kontrolovaných obcí), nelze vzhledem k výše uvedenému o jejich závažnosti a jejich negativních dopadech ani v nejmenším pochybovat.

Z hlediska negativních dopadů na činnost obce jsou pak zcela nejzásadnější kategorií, a to vzhledem k možnosti absolutní neplatnosti následně realizovaného právního jednání, pochybení v oblasti nakládání s nemovitým majetkem obce.

Pochybení v oblasti nakládání s nemovitým majetkem se pak týká zejména **porušení ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích** (zveřejnění záměru nakládat s nemovitým majetkem obce na úřední desce obecního úřadu nejméně 15 dní před rozhodnutím příslušného orgánu obce a dostatečná identifikace nemovitosti uvedené ve zveřejněném záměru).

Porušení dotčeného ustanovení nejčastěji reprezentují:

- nedoložení, že záměry obce prodat nemovitý majetek byly po dobu alespoň 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce (zastupitelstvo obce) zveřejněny na úřední desce obecního úřadu, tedy nemožnost ověření splnění dané povinnosti,
- nezveřejnění záměru obce o dispozici nemovitým majetkem na úřední desce obecního úřadu,
- zveřejnění záměru obce o dispozici nemovitým majetkem na úřední desce obecního úřadu na dobu kratší 15 dní,
- nezveřejňování záměrů v případě změny podstatných náležitostí uzavřených smluv či změn, které se týkají další existence již konstituovaných právních vztahů, samozřejmě s výjimkou jejich zániku (např. prodloužení platnosti nájemních smluv nebo smluv o výpůjčce nebo snížení nájemného či změna kupní ceny),
- nedostatečná identifikace nemovitosti ve zveřejněném záměru,
- informace v záměru, že bude disponováno pouze s částí pozemku, nicméně je rozhodováno o celém pozemku, případně naopak,
- uplynutí nepřiměřeně dlouhé doby mezi zveřejněním záměru a schválením dispozice nemovitým majetkem,
- nezveřejnění záměru majetkové dispozice způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích je smlouva uzavřená bez předchozího zveřejnění záměru absolutně neplatná.

Identický následek nastane, pokud záměr nebyl zveřejněn po dobu 15 dnů, pokud nebyl zveřejněn na úřední desce obecního úřadu nebo jestliže záměr nebyl dostatečně určitý a srozumitelný (např. nevymezil zamýšlenou dispozici či nevymezil jednoznačným způsobem příslušnou nemovitost).

Záměr je nutné zveřejnit i v případě úmyslu prodat dosud neoddělenou část<sup>5</sup> pozemku. V případě majetkových dispozic týkajících se toliko části pozemku je vždy nutné, aby ze záměru výslovně vyplývala vůle obce disponovat pouze částí nemovitosti, neboť z hlediska splnění povinnosti zveřejnit záměr je rozhodující, zda zveřejněný údaj odpovídá následně učiněné dispozici, což v případě označení pozemku bez uvedení údaje o tom, že nakládáno bude pouze s jeho částí, nebude možno považovat za splněné. Případy, kdy není nemovitost dostatečně vymezena, či případy, kdy obec deklaruje úmysl nakládat s celým pozemkem, avšak rozhodováno je pouze o jeho části či naopak, nutně způsobují, že zveřejněný záměr nelze ve vztahu k uzavřené smlouvě považovat za odpovídající a vzhledem k tomu, že uzavřená smlouva neodpovídá učiněnému právnímu úkonu, bude tento právní úkon absolutně neplatný (nedošlo ke zveřejnění záměru ve vztahu k následně uzavřené smlouvě).

Pokud záměr nemovitost vymezil jednoznačně, pak by ovšem případné chyby v jejím označení podle zvláštního zákona neměly vést k závěru o nezveřejnění záměru. Smlouva by však byla neplatná tam, kde by záměr zněl na určitou dispozici, avšak nakonec by byla realizována dispozice jiná (např. namísto pronájmu prodej).

Zcela zásadní problém pro obec nastane v případě zpochybnění příslušné dispozice nemovitým majetkem osobou, která prokáže naléhavý právní zájem (např. občanem, který měl o příslušnou nemovitost zájem a nebyl uspokojen), zejména pokud obec nemá zveřejnění záměru, např. z důvodu jeho skartování, jak doložit. Uvedené lze vzhledem k aktuální judikatuře, vztahovat i na případy, kdy obec záměr dispozice nemovitým majetkem nezveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup<sup>6</sup>, resp. není schopna toto doložit (vedení archivu elektronické úřední desky není povinností obce). Obec tak zpravidla nemá možnost, jak prokázat splnění zákonem stanovené povinnosti, a tedy platnost této dispozice.

Co se týče doby zveřejnění záměru, resp. doby, která uplyne mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím příslušného orgánu obce, není vyloučeno, aby mezi publikací záměru a rozhodnutím obce uplynula delší doba, tato doba však nesmí být s ohledem na konkrétní povahu zamýšlené dispozice nepřiměřeně dlouhá<sup>7</sup>. Byl-li majetkoprávní úkon obce

5 Otázkou, jak takovou část pozemku označit v případě, že obec dosud nemá zpracovaný geometrický plán, se zabýval Nejvyšší soud, jenž ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009, výslovně připustil, že záměr bude možné zveřejnit i před pořízením geometrického plánu, pokud v něm bude prodávána nemovitost jednoznačně a zcela nepochybnitelně identifikována (např. zákresem v katastrální mapě, která je součástí zveřejněného záměru, adekvátním slovním popisem). Soud zejména zdůraznil význam výměry části pozemku, s níž má být nakládáno (v soudem posuzovaném případě byla jako nedostatečná identifikace části pozemku shledána formulace záměru „prodej části pozemku parc. č. X v katastrálním území N“ bez uvedení dalších bližších údajů).

6 Tam, kde zákon stanoví povinnost zveřejnění záměru (výzvy k podávání nabídek) na úřední desce za účelem posílení hospodárnosti a transparentnosti majetkové dispozice, znamená nesplnění povinnosti zveřejnit takový dokument též způsobem umožňujícím dálkový přístup (na „elektronické úřední desce“) podle ustanovení § 26 odst. 1 věta třetí správního řádu takové porušení zákona, v důsledku něhož je uskutečněná majetková dispozice pro rozpor se zákonem podle ustanovení § 39 občanského zákoníku neplatná, což ve svém rozsudku ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012, dovodil Nejvyšší soud.

7 Uplynuly-li však mezi zveřejněním záměru (jeho sejmutím z úřední desky) a projednáním tohoto záměru v orgánech obce více než dva roky, jde o dobu obecně nepřijatelnou, což ve svém rozsudku ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011, dovodil Nejvyšší soud.

učiněn až po delším odstupu od sejmutí zveřejněného záměru z úřední desky obce, bude nutné vždy při úvaze, zda byla splněna podmínka platnosti právních úkonů obce podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, zvážit, zda mezi předmětnými projevy vůle je časová, věcná a logická návaznost. Bude záležet na individuálním posouzení všech konkrétních okolností, zejména zda se podstatným způsobem nezměnily podmínky, za nichž došlo ke zveřejnění záměru.

Další zásadní důsledky pro obec pak mohou nastat v případě, že je dispozice prohlášena za absolutně neplatnou, neboť osoba, případně osoby, které prokážou, že na výše uvedené dispozici měly oprávněný zájem, se mohou domáhat náhrady škody, resp. marně vynaložených nákladů, což se následně může velmi negativně projevit na obecním rozpočtu.



### Příčiny nedostatků

Nejčastější příčiny nedostatků ve výkonu samostatné působnosti jsou více méně neměnné, přičemž se jedná zejména o:

#### Faktory spojené s právní úpravou

- neznalost nebo chybná interpretace právní úpravy, tj. nedostatečná obeznámenost volených představitelů obcí a úředníků obecních úřadů s právními předpisy upravujícími postavení obcí a povinnosti obcí z nich vyplývající – nízká úroveň právního vědomí (InfZ, neznalost zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví, resp. novely tohoto zákon č. 190/2009 Sb.),
- podceňování významu formálních a procesních úkonů, ignorování plnění některých povinností (zejména formálního charakteru),
- faktor periodické obměny volených představitelů obcí v souvislosti s volbami (nezkušenost nových starostů obcí, zvláště došlo-li k velké obměně i ostatních členů zastupitelstva obce),
- absence možnosti účinně vymáhat plnění povinností v samostatné působnosti právními sankcemi, vědomí právní nepostižitelnosti,
- neochota přijímat nové poznatky a měnit dlouhodobě rutinně zavedenou praxi v obci,
- absence odborné způsobilosti, chybějící odborný úřednický aparát (zejména problém obcí typu I).

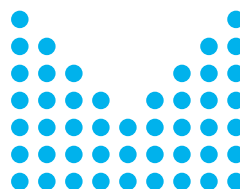
#### Faktory spojené s volním jednáním a komunikací

- snaha o zvýhodňování občanů obce a „starousedlíků“ před majiteli nemovitostí na území obce bez ohledu na zájmy obce (zejména v oblasti nakládání s majetkem),
- komunikační problémy a mezilidské vztahy,
- faktor úmyslného nerespektování zákonných povinností ze strany představitelů obce (zejména v oblasti realizace práv občanů obce),
- v ojedinělých případech zatěžování orgánů obce až destruktivním přístupem bývalého vedení obce k současnému starostovi a orgánům obce (patrně zejména rok až dva po volbách),
- nedostatečná vstřícnost volených představitelů obce k občanům obce,
- snaha o zvýhodňování blízkých osob na úkor veřejného zájmu, resp. zájmu obce (klientelismus),
- „kverulující“ občané.

Obecně lze konstatovat, že největší nedostatky a problémy jsou shledávány u obcí typu I. Vzhledem k poznatkům z kontrol evidentně ukazujícím na nedostatečnou obeznámenost představitelů obcí, zejména obcí nejmenší velikosti, s platnou právní úpravou (zkušenosti z kontrol ukazují, že starostové buď vůbec nemají dostatečné právní povědomí, nebo jsou obeznamenáni pouze s dřívější právní úpravou) je třeba nadále věnovat vysokou pozornost metodické pomoci obcím, a to v jakékoli její formě, ať již vydáváním výkladových stanovisek a metodických materiálů, pořádáním odborných seminářů či i účastí na setkáních starostů obcí atd.

#### Preventivně-metodický charakter KVSP

Cílem kontrol není pouze odhalení a pojmenování nedostatků v samosprávné činnosti obce, nýbrž kladení důrazu na zamezení jejich dalšího opakování. V průběhu kontrol je obci též poskytována komplexní metodická pomoc a zároveň jsou předávány metodické pomůcky a materiály. S výjimkou pouze několika případů byla obcemi téměř vždy využita nabízená možnost metodické pomoci při formulaci nápravných opatření. Vedle KVSP MV zároveň provádí tzv. metodické výjezdy, které na rozdíl od KVSP slouží jako operativní nástroj pro ověření úrovně výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obce a nezářídka jsou také využívány pro ověření současné úrovně výkonu samostatné působnosti po provedení KVSP a pro ověření, jak jsou naplňována přijatá nápravná opatření. ■



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

Kolektiv autorů Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly  
Ministerstva vnitra, text byl zpracován na základě zkušeností  
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly.