

**Analýza řešení směřující ke zvýšení transparentnosti
při nakládání s majetkem státu a územních samospráv
a při realizaci výdajů z veřejných rozpočtů**

1. Úvod.....	3
2. Vymezení pojmu státní majetek a majetek územních samospráv	4
2.1. Státní majetek.....	4
2.1.1. Ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.....	6
2.1.2. Ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)	7
2.1.3. Ostatní	9
2.2. Majetek územních samosprávných celků.....	11
2.2.1. Dle zákonů o územních samosprávných celcích	11
2.2.2. Dotace, granty, návratné finanční výpomoci.....	12
3. Transparentnost nakládání s majetkem státu a územních samospráv, zveřejňování relevantních informací.....	13
3.1. Vymezení pojmu.....	13
3.1.1. Obecné vymezení zveřejňovaných informací	13
3.1.2. Oblasti, ze kterých budou informace zveřejňovány	15
3.1.3. Druhy úkonů, ze kterých budou příslušné informace zveřejňovány	16
3.1.4. Rozsah zveřejňovaných informací a kontrola	16
3.1.5. Možnosti omezení negativních důsledků zveřejňování.....	17
3.2. Relevantní právní úprava.....	18
3.2.1. Nakládání s majetkem státu.....	18
3.2.2. Nakládání s majetkem územních samosprávných celků	19
3.2.3. Veřejné zakázky	23
3.2.4. Veřejné soutěže ve výzkumu a vývoji.....	24
3.3. Aktuální legislativní změny ovlivňující danou oblast	25
3.3.1. Aktuální legislativní změny zákonů týkajících se územních samosprávných celků ...	25
3.3.2. Aktuální legislativní změny zákonů týkajících se státního majetku.....	28
3.3.3. Aktuální legislativní iniciativa	29
3.4. De lege ferenda.....	30
3.4.1. Zákony týkající se územních samosprávných celků	30
3.4.2. Zákony týkající se státního majetku.....	31
4. Zahraniční zkušenosti.....	31
5. Návrhy řešení	33
5.1. Změny zákonů týkající se územních samosprávných celků	33
5.2. Změny zákonů týkající se státního majetku.....	33
6. Místo zveřejňování	34
7. Závěry.....	36

1. Úvod

Analýza řešení směřující ke zvýšení transparentnosti při nakládání s majetkem státu a územních samospráv (v uvedeném rozsahu dále též jako „veřejný majetek“) a při realizaci výdajů z veřejných rozpočtů vyplývá z úkolu 2.3 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (dále jen „Strategie“), která byla přijata usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1. Na základě usnesení vlády ze dne 18. května 2011 č. 370 došlo k posunutí termínu plnění zadaného úkolu, následně ke změně jeho obsahu, změně gesce a změně jeho rozsahu, což bylo schváleno usnesením vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 837, a to v návaznosti na související plněné úkoly plynoucí ze Strategie. K poslední úpravě předmětného úkolu (úprava gesce za zpracování analýzy a posunutí termínu) došlo usnesením vlády ze dne 16. května 2012 č. 346.

Cílem analýzy má být zmapování a zanalyzování možností nakládání s veřejným majetkem, stavu právní úpravy a nově chystaných změn z hlediska zajištění požadavku transparentnosti těchto majetkoprávních dispozic. Uvedeným způsobem má dojít k naplnění předpokladů a postavení základů pro splnění druhého úkolu. S tímto je spojeno naplnění protikorupčního efektu spočívajícího v soustředění relevantních údajů do jednoho místa a jejich zpřehlednění a zpřístupnění, čímž by mělo dojít ke zvýšení transparentnosti při dispozicích majetkem státu a územních samospráv a snížení korupčních rizik v dané oblasti a vtažení těchto úkonů pod veřejnou kontrolu.

Vymezený obsah úkolu postihuje nakládání s veškerým majetkem státu a nelze jej tedy chápat pouze v zúžené podobě tak, že plnění tohoto úkolu je spojováno toliko s hodnocením a možnými legislativními zásahy do zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZMS“). Vzhledem k tomu, že dopad tohoto zákona se omezuje pouze na dispozice majetkem státu realizované organizačními složkami státu a částí státních organizací, bylo třeba do této analýzy podřadit rovněž další související právní předpisy, které dispozice majetkem upravují. S majetkem státu je totiž nakládáno i podle celé řady dalších zákonů. Vzhledem ke komplexnosti předkládané analýzy a úzké provázanosti, která by měla vést k naplnění očekávaného protikorupčního efektu, je tak nakládání majetkem státu a územních samospráv v předkládané analýze pojato v maximálním možném rozsahu, tedy v oblasti zveřejňování prodeje a pronájmu majetku státu, prodeje a pronájmu majetku územních samospráv, zveřejňování údajů o poskytnutých dotacích a grantech a zveřejňování dalších právních úkonů podle občanského a obchodního zákoníku, podle nichž dochází k nakládání s veřejným majetkem a jmenovitě pak s veřejnými prostředky, tj. prostředky ze státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávních celků.

Posílení transparentnosti a protikorupčního prostředí by v obecném smyslu Strategie mělo být realizováno v kontextu s dosavadními i nově zaváděnými postupy při nakládání s majetkem státu a územních samospráv, a to se zřetelným upřednostněním postupů, které svou podstatou minimalizují prostor pro korupci. Klíč k takovému řešení lze spatřovat ve zvyšování informovanosti veřejnosti relevantními údaji o jednotlivých dispozicích. Té lze dosáhnout prostřednictvím jednotného systému, který by příslušné informace shromáždil, umožnil jejich uveřejnění a případné další zpracování, komplexní vyhodnocení, porovnání. Současně nelze opomenout využitelnost takového systému při vlastním hospodaření s majetkem a při jeho kontrole.

V tomto kontextu je rovněž žádoucí upozornit na skutečnost, že v zákonné úpravě je třeba přesněji rozlišovat soukromoprávní a veřejnoprávní postavení státu (a jeho institucí) a územních samosprávních celků při nakládání s jejich majetkem, a to především pokud jde o rozhodování o poskytování finančních prostředků z jejich rozpočtů, zejm. dotací. V některých případech, jako je např. výkon vlastnického práva, mají stát, obce a kraje a jimi zřízené instituce nepochybně postavení soukromoprávního subjektu (s nezbytnými veřejnoprávními omezeními). V jiných případech, jako je

např. právě poskytování dotací, vystupují však stát, obce a kraje a jimi zřízené instituce v postavení subjektu veřejné moci a jejich rozhodnutí v této oblasti podléhají přezkumu soudů ve správním soudnictví (např. Sb. NSS č. 2133/2010 týkající se rozhodování krajů o poskytování příspěvku na hospodaření v lesích podle lesního zákona nebo Sb. NSS č. 2343/2011 týkající se rozhodování Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s., o poskytování podpor podle zákona o zemědělství). Zákonná úprava tyto dvě dimenze ne vždy důsledně rozlišuje, popř. jsou v ní neodůvodněné rozdíly. Např. rozpočtová pravidla státu (zákon č. 218/2000 Sb.) vylučují pro rozhodování o poskytování dotací správní řád (a také soudní přezkum!), čímž sama dávají implicitně najevo, že rozhodování o poskytování dotací je výkonem veřejné moci a nikoliv soukromoprávním úkonem (jinak by nebylo třeba správní řád vylučovat – naopak na rozhodování o odnímání dotace se správní řád vztahuje, což potvrzuje veřejnoprávní rozměr dotačního vztahu), kdežto rozpočtová pravidla obcí a krajů (zákon č. 250/2000 Sb.) použití správního řádu nevylučují ani jinak vztah ke správnímu řádu neřeší. Některé státní fondy (např. Státní zemědělský intervenční fond – viz § 13a zákona č. 256/2000 Sb.) rozhodují o poskytování dotací ve správním řízení podle správního řádu, kdežto jiné státní fondy (např. Státní fond rozvoje bydlení) nikoliv. Právní úprava nakládání s majetkem státu, obcí a krajů by měla být založena na jednotných či alespoň obdobných principech, nejsou-li pro systémové odchylky skutečně vážné důvody. Jednotná nebo alespoň obdobná procesní pravidla pro toto rozhodování by mohla rovněž přispět k zajištění transparentnosti a snížení rizika korupčního jednání.

2. Vymezení pojmu státní majetek a majetek územních samospráv

2.1. Státní majetek

Česká republika (dále jen „stát“) je zákonem považována za právnickou osobu (srov. § 6 ZMS) a v tomto postavení je pak i subjektem, jemuž vlastnický patří konkrétní majetek ve smyslu aktiv, jež jsou v pojetí zatím platného občanského zákoníku představovány v principu věcmi, právy (včetně pohledávek, ať již peněžitých nebo nepeněžitých) a jinými majetkovými hodnotami. Jak vyplývá z čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zákon může stanovit, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu. Stát také aktuálně není vyloučen z možnosti vlastnit určitý majetek, pokud může pojmově náležet právnické osobě. K zúžení stávajícího „majetkového spektra“ státu by nemělo dojít ani s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku.

Způsob výkonu vlastnických a jiných práv státu z pozice samotného státu je rámcově upraven v již zmíněném ZMS. Uvedený zákon počítá v případě státu jako právnické osoby s tzv. dělenou právní subjektivitou, která se realizuje prostřednictvím zákonem vymezených institucí - organizačních složek státu, jež samy právní subjektivitu nemají a představují pouhé součásti státu. Z toho důvodu také organizační složky státu (resp. zaměstnanci státu v nich zařazení a obdobně osoby ve služebním poměru) zajišťují **výkon práv a povinností státu jménem státu**, nikoli jménem svým, a touto formou pak i nakládají s tím majetkem státu, s nímž jsou konkrétně příslušné hospodařit.

V dispozici organizačních složek státu však není veškerý majetek státu. S částí tohoto majetku hospodaří právnické osoby odlišné od státu – státní organizace. Státní organizace oproti ostatním právnickým osobám vykazují jednu zvláštnost: nemají vlastní majetek a pouze hospodaří a nakládají s majetkem, který patří státu; pokud pak majetek nabývají, nabývají jej pro stát. V právních vztazích nicméně jednají svým jménem, a to i ve věcech týkajících se majetku státu, s nímž hospodaří. Státní organizace tedy **obdobně jako organizační složky státu zajišťují reálný výkon vlastnických**

a jiných práv státu, avšak s ohledem na své postavení právnických osob tak činí pouze – na rozdíl od organizačních složek státu – svým vlastním jménem (jak je výše uvedeno) a nikoli jménem státu. Postavení státních organizací je rámcově řešeno rovněž v ZMS a pro část státních organizací platí samostatná právní úprava. Státní organizace jako speciální organizačněprávní formu nelze zaměňovat s právnickými osobami soukromého práva, v nichž má stát pouze majetkovou účast, a to i tehdy, představuje-li tato majetková účast 100 %.

Třetím způsobem, jímž se v případě státního majetku realizuje výkon vlastnických a jiných práv státu, je jeho **správa** vykonávaná speciálním zákonem zřízenou právnickou osobou, která ovšem není státní organizací, a která proto také vedle výkonu správy vybraného státního majetku vlastní svůj majetek. Touto nestátní právnickou osobou je Pozemkový fond České republiky (dále jen „Pozemkový fond“) zřízený zákonem č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Správa vykonávaná Pozemkovým fondem se v principu týká především nemovitého „zemědělského“ majetku státu, zejména „zemědělských“ pozemků. Postavení Pozemkového fondu a obsah jím vykonávané správy jsou řešeny samostatným zákonem, který doplňuje dílčí úprava zařazená v ZMS.

K majetku státu samozřejmě mohou vznikat i právní vztahy ze strany jiných subjektů, právnických nebo fyzických osob, tyto právní vztahy však nejsou komplexní, vznikají s využitím běžných občanskoprávních (popř. obchodněprávních) institutů, jako je např. nájem nebo výpůjčka, a v žádném případě v jejich rámci nedochází ze strany těchto nestátních subjektů k výkonu vlastnických a jiných práv státu vůči konkrétnímu státnímu majetku.

Problematika státního majetku, zejména pak pravidla hospodaření s majetkem státu (resp. jeho správa) a tedy i podmínky a postupy týkající se nakládání s tímto majetkem, nejsou a ani historicky nebyly upraveny komplexně pouze v jednom zákoně. Určitá roztržitost této právní úpravy souvisela a i nadále souvisí zejména s potřebou upravit ať již pro určitý okruh státního majetku (typicky např. pro majetek státu představovaný peněžními prostředky, včetně související problematiky financování a státního rozpočtu, režimu nenárokových dotací, grantů, návratných finančních výpomocí či příspěvků, v širším záběru pak i režimu standardních mandatorních výdajů, navazujících veřejnoprávních pohledávek státu, apod.) nebo pro určitý okruh státních institucí, jež ve vztahu k tomuto majetku vykonávají vlastnická a jiná práva státu (např. pro vybrané státní organizace či pro již zmíněný Pozemkový fond), v různé míře odlišné podmínky a postupy. Stejně tak nešlo nikdy o úpravu, která by si ve všech případech a pro všechny situace budovala ucelenou soustavu vlastních právních institutů a právních instrumentů – naopak vždy byla a je v určité míře navázána i na obecné právní předpisy soukromoprávní a při více či méně společném základu tak tvoří pouze jakousi jejich nadstavbu (míra speciality v právní úpravě týkající se státního majetku výrazně poklesla zejména s překonáním dřívějšího systému tzv. hospodářského práva a tehdejších omezení soukromého vlastnictví).

Má-li tedy být jakkoli posuzován a hodnocen stav právní úpravy týkající se státního majetku, je třeba k tomuto procesu přistupovat vždy s vědomím existence tohoto širšího spektra v úvahu připadajících právních norem, jejich věcného zaměření i jejich vzájemných vazeb a odlišností. Podstatné je rovněž rozlišení, zda předmětem zájmu bude právní úprava postihující vztahy k majetku státu „uvnitř státu“, resp. navzájem mezi institucemi, které s majetkem státu hospodaří nebo jej spravují, anebo půjde o právní úpravu regulující právní vztahy týkající se majetku státu, do nichž vstupuje stát, resp. uvedené instituce se subjekty, které stojí mimo „státní“ sféru, tedy s běžnými právnickými nebo fyzickými osobami. Z uvedeného úhlu pohledu tak budou jednotlivé části nakládání majetkem státu rozlišeny a popsány níže v návaznosti na rozdílné okruhy státního majetku a především na právní úpravu, na jejímž základě k příslušným dispozicím dochází.

2.1.1. Ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Odhlédneme-li zejména od významné oblasti právní úpravy spojené se státním majetkem a představované zákony a navazujícími právními předpisy týkajícími se materie rozpočtových pravidel, příjmů a výdajů státního rozpočtu, finančních aktiv a pasiv státu atd., jakož i normami, které tento předmět úpravy v jednotlivých sférách státní správy dále a zpravidla v rovině veřejnoprávní rozpracovávají, lze konstatovat, že povahu „obecné“ normy upravující problematiku státního majetku a hospodaření s ním v současné době do značné míry plní již výše zmíněný ZMS.

Na vymezení okruhu jeho působnosti se sice už v prvním roce jeho účinnosti negativně podepsala novela připojená v průběhu zákonodárského procesu k návrhu zákona, ve výsledku publikovaného pod č. 501/2001 Sb. (rozštěpení právního režimu pro státní organizace), nicméně i přes tento zásah si ZMS zachoval víceméně určující vliv na postupy všech organizačních složek státu a na početně převládající část státních organizací (zejména státní příspěvkové organizace, státní fondy a ty státní podniky, které jejich zakladatelé nepřizpůsobili či nově nezaložili podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, a které tedy nadále fungují v režimu předchozího zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku) a zároveň usměrnil v základním rámci i správu vykonávanou Pozemkovým fondem.

Kromě klíčových otázek spojených zejména s postavením státu v právních vztazích a způsobem jeho jednání v těchto vztazích, s právním ukotvením organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS či s kontrolou se předmět úpravy ZMS soustřeďuje především na vlastní problematiku hospodaření s majetkem státu a v rámci toho i na podmínky a postupy při nakládání s tímto majetkem. Platí přitom, že pravidla hospodaření s majetkem státu se v zásadě shodně vztahují jak na organizační složky státu, tak i na ty státní organizace, které zůstaly v působnosti ZMS; dílčí výjimky jsou spojeny s úpravou závazků (na rozdíl od majetku státu ve smyslu aktiv, který podle zákona patří státu bez ohledu na to, zda s ním je příslušná hospodařit organizační složka státu nebo státní organizace v působnosti ZMS, počítá zákon jednak se závazky státu, jejichž plnění za stát zajišťují podle své příslušnosti jednotlivé organizační složky státu, a jednak se závazky státních organizací, které jdou přímo za jednotlivými státními organizacemi coby právníckými osobami).

Uplatnění úpravy hospodaření s majetkem státu u organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS sám uvedený zákon v souladu se svým charakterem obecné normy limituje zásadou vyjádřenou v § 2 odst. 1 ZMS, totiž že hospodaření s majetkem státu se řídí tímto zákonem a působnost tohoto zákona nelze omezit nebo vyloučit dohodou stran, **pokud zvláštní právní předpis, vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nebo všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva nestanoví jinak**. Ustanovení ZMS upravující hospodaření s majetkem státu mají tedy v principu subsidiární povahu. Míra speciality, zejména pokud jde o uvažované zvláštní právní předpisy, je přitom různá, od dílčích odchylek až po víceméně komplexní zvláštní úpravy (typicky např. právní úprava tzv. správy daní, popřípadě režimy hospodaření s dalšími obdobnými veřejnoprávními pohledávkami státu vznikajícími např. z titulu povinnosti vrátit státům vyplacené dávky a příspěvky, ale i poskytnuté dotace, granty či návratné finanční výpomoci).

Jak i z výše uvedeného vyplývá, pravidla regulující v ZMS hospodaření a v rámci toho i nakládání s majetkem státu nejsou komplexní a netvoří izolovaný soubor. Kromě základních zásad podporujících v obecné rovině hospodárné a efektivní postupy organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS (§ 14) se výběrově zaměřují pouze na některé typy majetkoprávních dispozic a formy právních jednání, tak jak je nabízí občanský zákoník, popřípadě obchodní zákoník a další právní předpisy, a při využívání těchto právních institutů a nástrojů organizační složky státu a státní organizace stanovením konkrétních podmínek a postupů cíleně usměrňují. Naproti tomu

v oblastech, kterých se úprava ZMS výslovně nedotýká, je organizačním složkám státu a státním organizacím ponechána relativní volnost v jednání, samozřejmě v intencích zmíněných základních zásad. ZMS nezasahuje do práv a povinností nestátních subjektů a stejně tak jim nezakládá vůči státu žádné nároky, takže vztahy těchto subjektů se státem, resp. státními organizacemi, při nichž dochází k nakládání s majetkem státu, zůstávají plně v soukromoprávní rovině. Podstatné je také v ZMS obsažené rozlišení sféry nakládání s majetkem státu v rámci státu jako jednoho vlastníka (tato úprava je převážně řešena v rámci prováděcí vyhlášky č. 62/2001 Sb.) a nakládání s majetkem státu vůči nestátním subjektům (zde je úprava soustředěna převážně přímo v zákoně).

2.1.2. Ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Součástí majetku státu jsou i peněžní prostředky České republiky. ZMS v úplnosti upravuje jen hmotný a nehmotný majetek a nakládání s pohledávkami, zatímco o finančním majetku stanoví jen, že se s ním nakládá obdobně, pokud to jeho povaha připouští anebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak, vyděluje z něj cenné papíry a dvěma větami upravuje nakládání s nimi. Neupravuje tedy, kromě ustanovení o obdobném nakládání, peněžní fondy (bankovní účty, vklady a peněžní hotovost). Ty vesměs upravuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „rozpočtová pravidla“).

Rozpočtová pravidla upravují podrobně a úplně státní rozpočet, který je daleko největším státním peněžním fondem a největším peněžním fondem na území státu, a alespoň částečně tzv. jiné peněžní prostředky státu, kterými jsou peněžní prostředky státních finančních aktiv, příspěvkových organizací, státních fondů a fondů organizačních složek státu [§ 3 písm. c) rozpočtových pravidel]. Státní fondy upravují jen rámcově (§ 28), podrobnou úpravu přinášejí zákony o jednotlivých státních fondech. Úplně jsou upraveny peněžní fondy státních příspěvkových organizací (§ 53 až 63) a též organizačních složek státu [§ 3 písm. h), § 37 a 38 a § 45 odst. 3 a 5 až 11] s výjimkou těch, které stanoví zvláštní předpisy (zejména zvláštní účty vedené Ministerstvem financí, na kterých jsou soustředěny finanční prostředky, které přešly na stát ze zrušeného Fondu národního majetku, podle zákona č. 178/2005 Sb. ve znění pozdějších předpisů), ale které jsou ve srovnání s ostatními méně významné.

Rozpočtová pravidla neupravují peněžní fondy státních právnických osob kromě příspěvkových organizací a státních fondů, avšak význam peněžních fondů těchto státních právnických osob významu peněžních fondů příspěvkových organizací a státních fondů nedosahuje a s významem státního rozpočtu se nedá srovnat vůbec. Jsou to peněžní fondy státních podniků (hospodaření s jejich peněžními prostředky upravuje zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 577/1990 Sb., o finančním hospodaření státních podniků), Správy železniční dopravní cesty (její hospodaření upravuje § 20 an. zákona č. 77/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů), státem (Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy) zřízených školských právnických osob [jejich hospodaření upravuje § 133 an. zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů] a národního podniku Budějovický Budvar (jeho hospodaření se podle § 761 obchodního zákoníku řídí dřívějšími předpisy včetně § 64, 65 a § 72 až 74b hospodářského zákoníku).

Hlavním principem rozpočtových pravidel je zásada plánovitosti a nejvyšší hospodárnosti při používání peněžních prostředků státního rozpočtu, příspěvkových organizací a státních fondů. To platí i pro státní finanční aktiva a peněžní fondy organizačních složek státu (rezervní fond, fond kulturních a sociálních potřeb, běžný účet cizích prostředků, běžný účet sdružených prostředků aj.),

kteře jsou však většinou pouze doplňkovými fondy ke státnímu rozpočtu a buď většinu peněžních prostředků dostávají z něj na přesně vymezené účely (FKSP) nebo podle § 45 odst. 3 veškeré své prostředky používají přes státní rozpočet podle jeho pravidel (rezervní fond, sdružené prostředky) nebo jsou svázány jinými, velmi omezujícími pravidly (státní finanční aktiva). Proto a též pro jejich malý význam již o nich dále nebude řeč, stejně jako o státních фонdech, jejichž hospodaření je podrobně upraveno zvláštními zákony a rozpočtová pravidla se jimi zabývají jen velmi obecně.

K tomu, aby se peněžními prostředky neplýtvalo, byly používány jen na potřebné výdaje a aby jich státu plynulo co nejvíc, je nutné znát přesně úkoly a potřeby jednotlivých organizačních složek státu a příspěvkových organizací, na základě toho jim peněžní prostředky přidělovat, sledovat skutečné výdaje podle jejich druhů a dalších hledisek, zkoumat jejich oprávněnost, analyzovat dopad chystaných opatření, zejména nových zákonů, mít v centru dostatečné pravomoci k ovlivňování hospodaření a vůbec činnosti jednotlivých organizačních složek státu a umožnit veřejnosti seznamovat se s údaji o příjmech a výdajích a hospodaření obecně a vyjadřovat se k nim, tj. je nutné uplatňovat dvě výše uvedené zásady. To rozpočtová pravidla, v rozdílné míře pro státní rozpočet a příspěvkové organizace, společně s prováděcími a dalšími předpisy, zajišťují. Zásadním předpisem vedle nich je každoroční zákon o státním rozpočtu, který stanoví závazné ukazatele státního rozpočtu, tj. částky příjmů a výdajů definované druhově nebo z jiných hledisek, které je nutné dodržet, tzn. u příjmů naplnit a u výdajů nepřekročit. Závazné ukazatele se rozepisují do podrobnějších ukazatelů. Rozpočtová pravidla stanoví, jak se provádějí jejich změny, protože jak se hospodaření vyvíjí a mění se ekonomické podmínky, je nutné měnit i ukazatele. Hospodaření organizačních složek státu, které jsou součástí státu bez právní subjektivity, je tedy silně centralizované, podléhá kontrole uvnitř státu (zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů) i veřejnosti (zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a § 18a rozpočtových pravidel), je plánováno na základě dlouhodobých trendů vývoje hospodářství (§ 4 a 8a rozpočtových pravidel), je založeno na přesné právní úpravě příjmů a výdajů (§ 6 a 7 rozpočtových pravidel a zvláštní právní předpisy) a úkolů organizačních složek státu, které je třeba financovat (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákony zřizující další organizační složky státu a ustanovení některých zákonů stanovících jejich úkoly), a informace o něm, o jeho rozpočtu i výsledku, jsou široce vypovídající a vypracováváné na základě důkladně zpracovaných předpisů (prováděcí vyhlášky k rozpočtovým pravidlům č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, ve znění pozdějších předpisů, a č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, ve znění pozdějších předpisů).

Uvedené charakteristiky platí pro státní příspěvkové organizace v menší míře, protože ty tvoří systém více decentralizovaný. Jednotlivé státní příspěvkové organizace nejsou napojeny na jediný státní peněžní fond, jakým je státní rozpočet, ale hospodaří každá s oddělenými peněžními fondy a nepodléhají do té míry centrálnímu řízení, nýbrž rozhodující pro ně je řízení jednotlivými ústředními orgány státní správy (správci kapitol státního rozpočtu). Tento způsob není zcela vyhovující, a proto se v ZMS, a to již v jeho původní podobě z roku 2000, projevil předpoklad, že příspěvkové organizace postupně vymizí. ZMS umožňoval a umožňuje příspěvkové organizace rušit, ale nikoliv je zřizovat, jak to do konce roku 2000 umožňovala tehdejší rozpočtová pravidla (zákon č. 576/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Prakticky žádné příspěvkové organizace však zrušeny nebyly a naopak některé byly zřízeny zvláštními zákony. Příspěvkové organizace jsou napojeny na státní rozpočet příspěvkem,

kterým jim stát kryje rozdíl mezi výnosy a náklady. Uvažuje se o tom, že by se problém příspěvkových organizací vyřešil tím, že příspěvek by kryl rozdíl mezi příjmy a výdaji a ty se sledovaly obdobně jako u organizačních složek státu, takže by rozdíl mezi nimi byl jen v tom, že by příspěvkové organizace nebyly plně napojeny na státní rozpočet, nýbrž jen tímto vztahem, a jinak měly stejný režim jako organizační složky státu. Zatím však se k této zásadní změně nepřikročilo.

Ode dne 1. srpna 2012 je účinná novela rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb., podle které poskytovatelé dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu musejí zveřejňovat na internetu všechny dokumenty a údaje, které se jejich poskytování týkají. Novela je součástí záměru zvyšovat informovanost veřejnosti o hospodaření státu, v rámci nějž se mj. na internetu zveřejňuje podrobný rozpočet kapitoly 312 – Ministerstvo financí (tzv. rozklikávací rozpočet). Účelem novely je zabránit korupci, která se při poskytování dotací a návratných finančních výpomocí projevuje. Vychází z přesvědčení, že pomoci může jedinečně zveřejňování původních dokumentů a údajů bez jakéhokoli výběru, nikoliv vytváření různých tabulek z dat v původních dokumentech obsažených. Veřejnost musí mít přístup ke všem informacím, na základě nichž příslušní úředníci o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí rozhodují, a kromě toho je to metoda méně pracná, při níž stačí zveřejnit dokumenty a údaje tak, jak elektronickou cestou došly, protože jiné než elektronické předkládání bude výjimečné. Po prvotních zkušenostech s realizací nově nastavených pravidel podle uvedené novely rozpočtových pravidel, bude záhodno rozšířit zveřejňování i na nedotační transfery (zatím je omezeno na dotace a návratné finanční výpomoci, tj. transfery, které jsou takto přímo nazvány, a nezahrnuje různé hmotné podpory, příspěvky aj.) a nejen ze státního rozpočtu, ale i z ostatních státních peněžních fondů, jak jsou uvedeny výše. Takto byl návrh zákona připraven již v roce 2008, ale nebyl schválen, a usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1 o Strategii byl omezen jen na dotace a návratné finanční výpomoci poskytované ze státního rozpočtu.

2.1.3. Ostatní

Oblast hospodaření s majetkem státu a jmenovitě pak především podmínky a postupy při nakládání s majetkem státu jsou, jak již bylo výše naznačeno, vedle ZMS předmětem úpravy i dalších zákonů, ať se již tato specialita odvíjí od vybraného okruhu majetku státu, jehož se týká, anebo od vybraného okruhu institucí, na které tyto další zákony dopadají. Odhlédneme-li opět od významné oblasti právní úpravy spojené se státním majetkem a představované zákony a navazujícími právními předpisy týkajícími se materie rozpočtových pravidel, příjmů a výdajů státního rozpočtu, finančních aktiv a pasiv státu atd., stejně jako např. různých speciálních režimů hospodaření a nakládání s veřejnoprávními pohledávkami státu, lze mezi dalšími zákony, podle nichž je s majetkem státu v ucelenější podobě hospodařeno a nakládáno, řadit zejména tyto:

- 1) zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů,
- 2) zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), ve znění pozdějších předpisů,
- 3) zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů,
- 4) zákon č. 305/2000 Sb., o povodích,
- 5) zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů,

- 6) zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- 7) zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů,
- 8) zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

Pouze zákony ad 1) a 2) představují skutečnou speciální právní úpravu ve vztahu k ZMS ve smyslu jeho § 2 odst. 1, když regulují podmínky a postupy nakládání s majetkem státu, který byl vybrán k privatizaci. V dílčím úseku se navíc dotýkají i problematiky výdajů státních prostředků, a to s ohledem na zákonnou úpravu zvláštního účtu, na kterém se soustřeďují a ze kterého se v případech stanovených zákonem uvolňují finanční prostředky po Fondu národního majetku, jež přešly na stát, a finanční prostředky z výnosu prodeje státního majetku privatizovaného podle zákona č. 92/1991 Sb. a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech.

Zákony ad 3), 4) a 5) obsahují právní úpravu hospodaření s majetkem státu pro ty státní organizace, které byly z působnosti ZMS zcela vyloučeny (srov. § 54 odst. 1 věta čtvrtá a pátá ZMS) a v tomto smyslu jsou se ZMS paralelní. Samotná pravidla hospodaření v nich obsažená jsou ovšem poměrně kusá; zákony se zaměřují především na otázky spojené se vznikem, změnami a zánikem těchto státních organizací, na jejich orgány či výkon funkce zakladatele. Do jisté míry odpovídá tento stav záměru, protože koresponduje s relativně větší samostatností v rozhodování, a to i při nakládání s majetkem státu, což souvisí s převažujícím podnikatelským charakterem těch státních organizací, na které se uvedené zákony vztahují.

Zákony ad 6), 7) a 8) pak obsahují samostatnou úpravu nakládání s majetkem státu převážně zemědělského charakteru, který spravuje Pozemkový fond (pozn. – podle vládního návrhu zákona o Státním pozemkovém úřadu, projednávaném aktuálně jako sněmovní tisk 691, by sice měl Pozemkový fond zaniknout a měl by jej nahradit Státní pozemkový úřad, který by byl organizační složkou státu, což by i majetek dosud spravovaný Pozemkovým fondem podřídilo ZMS, avšak majetkoprávní dispozice této nové organizační složky státu by si tak jako tak zachovaly významné odchylky od obecného režimu nakládání s majetkem státu obsaženého v ZMS, a to v obdobných směrech, jako je tomu dosud u Pozemkového fondu). Zejména s ohledem na úpravu obsaženou v zákoně o půdě vykazuje tato skupina zákonů ve svých postupech i určité vazby na restituční proces a současně usměrňuje hospodaření se strategickou částí státního majetku, představovanou především zemědělskými pozemky, takže podmínky nakládání s tímto majetkem státu jsou v určitých ohledech nastaveny relativně rigorózněji.

Přes vzájemné odlišnosti mají uvedené zákony se ZMS společné v principu to, že pro nakládání s majetkem státu přinejmenším ve výsledku volí standardní smluvní a tedy soukromoprávní formu, vycházející z rovného postavení smluvních stran a pracují se standardními občanskoprávními instituty, s jejich využitím počítají, resp. je nevylučují. Pokud obsahují určitá omezení a povinnosti na úseku hospodaření a nakládání s majetkem státu, směřují tato omezení a povinnosti zásadně proti státu, resp. jeho příslušným institucím. Existují ovšem i zákony, podle nichž je s majetkem státu nakládáno s využitím veřejnoprávních instrumentů, např. správního rozhodnutí (zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů), anebo tyto zákony přímo konkrétní majetkoprávní

změny zakládají (typicky např. celá skupina zákonů, jimiž došlo k zákonnému přechodu vybraného státního majetku na obce a kraje, tělovýchovné či odborové organizace, vybrané církevní subjekty apod.). Specifickou skupinu pak tvoří i restituční zákony, zakládající při splnění stanovených podmínek majetkové nároky třetích osob vůči státu.

V kontextu s právními režimy souvisejícími s problematikou nakládání s majetkem státu současně nelze pominout průřezově působící právní předpisy na úseku veřejných zakázek (mj. zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, ve znění pozdějších předpisů) a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.

Lze tedy shrnout, že spektrum zákonů, které se tím či oním způsobem dotýkají hospodaření s majetkem státu a nakládání s tímto majetkem, je značně široké a shora uvedeným demonstrativním výčtem nejfrekventovanějších norem se nevyčerpává. Jejich bezezbytková identifikace, úplný přehled a systematická kategorizace zejména ve vazbě na druhy státního majetku a formy majetkoprávních dispozic však pro dosažení účelu sledovaného tímto materiálem není nezbytně nutná.

2.2. Majetek územních samosprávných celků

Územní samosprávné celky (dále též jako „ÚSC“) jsou veřejnoprávními korporacemi, které mají vlastní majetek, vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto právních vztahů plynoucí (srov. k tomu čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR a § 2 odst. 1 obecního zřízení¹). Přestože zákony o ÚSC pojem „majetek“ užívají na mnoha místech, nevymezují, co lze za majetek ÚSC považovat. Pro účely tohoto pojednání proto budeme za *majetek územního samosprávného celku* považovat všechny věci, práva a jiné majetkové hodnoty, které patří ÚSC, nebo s nimiž je oprávněn nakládat. V tomto pojetí pak lze tento pojem ztotožnit s obsahem pojmu *veřejné prostředky* tak, jak jej užívá zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů [§ 2 písm. g)].

Ve smyslu uvedeného jsou pak dispozice s majetkem ÚSC upraveny v několika právních předpisech, kde podstatu nakládání majetkem ÚSC lze nalézt především v ustanoveních zákonů o ÚSC a dále v rozpočtových pravidlech, jak bude pojednáno podrobněji níže.

2.2.1. Dle zákonů o územních samosprávných celcích

Základem nyní platné právní úpravy nakládání s majetkem ÚSC jsou ustanovení § 38 až § 44, § 84 a § 85 a § 102 zákona č. 128/2000Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 17 až § 23, § 35 a § 36 a § 59 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 34 až § 43, § 59, § 68, § 89 a § 94 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Všechny uvedené zákony svěřují nakládání s majetkem ÚSC, tedy realizaci majetkoprávních úkonů s tímto majetkem, do samostatné působnosti ÚSC.

¹ V dalším textu je rozebírána pouze problematika *obecního majetku*, neboť s ohledem na obdobné postavení obcí a krajů při nakládání s majetkem a na obdobnou právní úpravu lze závěry vztahující se k obecnímu majetku obdobně aplikovat i ve vztahu k majetku krajů i hlavního města Prahy.

2.2.2. Dotace, granty, návratné finanční výpomoci

Úpravu dotací a návratných finančních výpomocí (dále též jako „NFV“) poskytovaných ze státního rozpočtu přináší § 14 až 19 rozpočtových pravidel. Rámcově upravuje i dotace z Národního fondu (§ 37 odst. 8). Úprava se nezabývá tím, za jakým účelem a k úhradě jakých výdajů nebo nákladů jakých subjektů je možné dotace a NFV poskytovat (rozpočtová pravidla pouze v § 7 odst. 1 rámcově stanoví, jaké druhy subjektů mohou být jejich příjemci, a u některých z nich, jaké druhy činností mohou být dotovány), a už vůbec ne tím, v jaké výši se dotace a NFV jaký rok komu poskytnou. Dotace a NFV v jednotlivých letech jsou součástí výdajů státního rozpočtu stanovených každoročním zákonem o státním rozpočtu, v němž však nejsou zvlášť vyčísleny. Komu se dotace a NFV mají poskytovat na jaký účel, stanoví zvláštní zákony a jiné právní předpisy a různé dotační programy schvalované vládou, ale mnohé dotace jsou poskytovány v kompetenci jednotlivých správců kapitol. Právními předpisy jsou dotace upraveny zvláště v zemědělství (zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a jeho prováděcí nařízení vlády).

Dotace a NFV jsou součástí transferů, kterými jsou peněžní prostředky poskytované bez přímé protihodnoty. Z transferů nejdůležitější jsou a největší objem tvoří sociální dávky, ale dotace představují také velký objem prostředků. Dotacemi jsou transfery, které jako dotace nazývají příslušné právní předpisy (např. uvedený zákon o zemědělství), včetně § 7 odst. 1 rozpočtových pravidel.

Jak je uvedeno, rozpočtová pravidla podrobněji nestanoví, na co se dotace a NFV ze státního rozpočtu nebo Národního fondu poskytují. Hlavní, co v souvislosti s nimi stanoví, jsou pravidla jejich poskytování. Uvádějí, které organizační složky státu mohou dotace a NFV ze státního rozpočtu poskytovat (v podstatě správci kapitol státního rozpočtu), jak se o ně žádá, jaké jsou náležitosti žádosti, jakým právním aktem se poskytují (rozhodnutím), jaké jsou jeho náležitosti, způsob vydělování prostředků krytých z rozpočtu Evropské unie, přechod práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo NFV, řízení o odnětí dotace nebo NFV, způsob jejich poskytnutí a některá další pravidla.

Dotace se ve významné míře poskytují též ze státních fondů. Pro některé z nich je poskytování dotací hlavní činností. Každý ze šesti státních fondů (Státní fond životního prostředí, Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie a Státní fond kultury) je ustaven zvláštním zákonem, který, na rozdíl od rozpočtových pravidel, též stanoví, jaké činnosti se jeho peněžními prostředky podporují. Podporují se většinou právě dotacemi a návratnými finančními výpomocemi. Zákon též stanoví, že státní fond sestavuje rozpočet, který schvaluje vláda a Poslanecká sněmovna. V něm jsou dotace a NFV každý rok narozpočtovány.

Jak je v tomto materiálu již uvedeno, dnem 1. srpna 2012 nabyla účinnosti poslední novela rozpočtových pravidel, zákon č. 171/2012 Sb., kterým byl doplněn § 18a, který stanoví poskytovatelům dotací a NFV povinnost zveřejňovat na internetu všechny dokumenty a údaje rozhodné pro jejich poskytnutí s několika vcelku drobnými výjimkami. Účelem je, aby se veřejnosti dostalo všech informací, které při poskytování dotací a NFV používají v každém jednotlivém případě úředníci, kteří o něm rozhodují, aby tak veřejnost mohla posoudit, zda poskytnutí bylo oprávněné a zda při něm nepůsobila korupce. Do § 14 byly doplněny náležitosti žádosti o dotaci a NFV a mezi nimi pro právnické osoby povinnost podat informace o své vlastnické a ovládací struktuře. Předpokládá se, že tato opatření podstatně omezí korupci, která se zřejmě při poskytování dotací a NFV někdy vyskytuje. Jde o první zákonnou úpravu vyžadující zveřejňovat na internetu nikoliv určitý výběr příslušných dokumentů a údajů, ale všechny relevantní dokumenty a údaje v původní podobě, bez toho, že by se z nich informace vybíraly, a jen s tím, že jsou ze zveřejnění vyloučeny citlivé osobní údaje a informace utajované podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací, ve znění pozdějších předpisů (povinnost zveřejnění se přitom nebude vztahovat na

dokumenty a údaje mající povahu autorského díla, týkající se podpory vědy a výzkumu a týkající se dotování osob v zemích s nedemokratickou formou vlády). Podobná právní úprava se připravuje pro ÚSC.

Pokud jde o to, co by se v právní úpravě dotací a NFV mělo zlepšit v budoucnosti, lze navrhnout, aby až budou poznatky z protikorupčního působení novely rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb., se přikročilo ke stejnému opatření i u dotací a NFV poskytovaných z jiných státních nebo státem ovládaných peněžních fondů, a nejen dotací a NFV, ale i jiných transferů (kromě těch, při jejichž poskytování žádná korupce nehrozí, jako jsou sociální dávky). Byly by to zejména transfery ze státních fondů, ale i akciových společností ve vlastnictví státu, jejichž činností je ve skutečnosti dotování ze státních prostředků, a některých dalších právnických osob, jako jsou zvláště příspěvkové organizace.

Nakládání s peněžními prostředky ÚSC (veřejné peněžní prostředky) je předmětem úpravy zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon upravuje též pravidla pro hospodaření příspěvkových organizací a organizačních složek ÚSC.

3. Transparentnost nakládání s majetkem státu a územních samospráv, zveřejňování relevantních informací

3.1. Vymezení pojmu

Transparentnost neboli průhledné a veřejnosti přístupné jednání ze strany státu či územních samospráv vytváří prostředí, které snižuje míru rizika korupčního jednání, neboť transparentnost znemožňuje či minimalizuje možnosti potenciálním pachatelům prosadit do postupů a chování veřejných institucí různé nepoctivosti a zneužívání postupů při nakládání s majetkem státu a územních samospráv a při realizaci výdajů z veřejných rozpočtů.

Jako prostředek odhalující a následně umožňující zamezení opakování korupčního jednání se ponejvíce využívá kontrola, jejíž jednou z nejúčinnějších forem je kontrola veřejností, která je prostřednictvím sdělených informací seznamována s postupy orgánů státu a územních samospráv. Proto požadavek transparentnosti může být považován za jeden ze základních prostředků takového boje. V praxi se takové jednání projevuje maximální možnou mírou dostupnosti podkladů, dokladů a informací pro konkrétní postupy a rozhodnutí ať již státu, či územních samospráv. Stanovení rozsahu zveřejňovaných informací je nezbytným předpokladem efektivního fungování takového systému.

3.1.1. Obecné vymezení zveřejňovaných informací

V obecné rovině lze hovořit o informacích o takových úkonech státu či ÚSC, na jejichž základě těmito vznikají, mění se a zanikají práva a povinnosti, v jejichž důsledku dochází k nakládání s majetkem státu a územních samospráv a realizaci výdajů z veřejných rozpočtů. Typicky lze hovořit o dvoustranných či vícestranných právních úkonech spočívajících ve vzájemně shodném projevu vůle stran směřujících ke vzniku, změně či zániku takovýchto práv a povinností, které právní předpisy s takovými projevy vůle spojují, tj. o smlouvách. Obligatorní náležitosti smlouvy jako takové obsahují jednu z částí nezbytných pro vyhodnocení provedeného úkonu z hlediska zákonnosti, hospodárnosti, ekonomické výhodnosti, ale i vyváženosti práv a povinností, kterých má být prostřednictvím

transparentního nakládání majetkem státu a územních samospráv a při realizaci výdajů z jejich rozpočtů dosaženo. Ke komplexnímu vyhodnocení výsledného úkonu však je nezbytné mít možnost seznámit se nejen s výsledným výstupem, v tomto případě smlouvou, ale současně i se vstupním zadáním (nabídka prodeje, pronájmu, atd.), které k provedení úkonu vedlo, a dalšími nabídkami, které byly v této souvislosti státu či ÚSC učiněny. Taková informovanost umožňující vyhodnocení provedených úkonů je žádoucí jako prostředek k minimalizaci projevů korupčního jednání v této oblasti. V současné době jsou již v některých případech takové informace na základě zákona zveřejňovány (zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zakládá zadavateli povinnost zveřejňovat smlouvy s hodnotou plnění minimálně 500.000 Kč).

Jako prostředky k informovanosti je tedy možno označit zveřejňování nabídky či poptávky ze strany státu či ÚSC za konkrétním účelem, souvisejících nabídek, které byly ze strany potenciálních smluvních partnerů učiněny, vyhodnocení předložených nabídek provedené státem či ÚSC, na jehož základě jsou zřejmé důvody pro konkrétní rozhodnutí (např. v podobě jednoduché tabulky se základními údaji o uchazeči a jeho nabídce), a uzavřené smlouvy. Protože je však nakládání s majetkem státu a ÚSC a vynakládání prostředků z rozpočtů státu a územních samospráv v některých případech spojeno s údaji a informacemi, které spadají pod úpravu zvláštních právních předpisů z důvodu zvýšeného zájmu na jejich ochraně (typicky z oblasti zpravodajských služeb, obrany státu, informačních technologií, obchodních a finančních informací nezbytných pro konsolidované fungování státu, osobních údajů), je třeba stanovit nejen rozsah oblastí, ve kterých je třeba v zájmu zachování transparentnosti příslušného postupu státu či ÚSC takové informace zveřejnit, ale současně, s ohledem na platnou právní úpravu, i obsah těchto zveřejňovaných informací.

Přínosem pro zvýšení transparentnosti při realizaci výdajů z veřejných rozpočtů bude i spuštění Integrovaného informačního systému Státní pokladny (dále jen „IISSP“) a Ministerstvo financí počítá se spoluprací a koordinací zveřejňování informací z IISSP i v rámci realizace Strategie vlády v boji proti korupci.

S ohledem na členství České republiky v mezinárodní iniciativě Partnerství pro otevřené vládnutí (Open government partnership – OGP) a na jeden ze tří závazků obsažených v tzv. Akčním plánu, který se týká zpřístupnění dat a informací, je vhodné brát tuto otázku otevřených dat rovněž na zřetel. Otevřená data jsou definována jako data zveřejněná na internetu způsobem, který neomezuje žádné uživatele ve způsobu jejich použití a opravňuje všechny uživatele k jejich dalšímu šíření, pokud při tomto využití a šíření bude uveden autor dat a pokud i ostatní uživatelé budou mít stejná oprávnění s dále šířenými daty nakládat.

Otevřená data veřejné správy jsou data, která jsou:

1. Úplná - data jsou zveřejněna v maximálním možném rozsahu. Rozsah může být definován právním předpisem, usnesením vlády, příp. poskytovatelem dat.
2. Primární (původní) - data, která jsou zveřejněna původcem dat v podobě, v jaké byla původcem jako primární (původní) vytvořena. Za primární data se považují i
 - a. referenční údaje ze základních registrů,
 - b. data z registrů a rejstříků VS,
 - c. agregovaná data (např. výsledky voleb) pokud není možné zveřejnit data, z nichž byla provedena agregace,
 - d. agregovaná data - (např. statistiky nad jinými otevřenými daty) pokud je uveden způsob agregace a odkaz na zveřejněná primární data, z nichž byla agregace provedena.

3. Zveřejněná bez zbytečného odkladu - zveřejnění dat není zdrženo činnostmi, které nesouvisí s jejich přípravou; činnosti nezbytné pro publikaci dat jsou provedeny v čase, který umožní jejich zveřejnění bez nepřiměřeně dlouhé prodlevy od okamžiku vzniku dat.
4. Snadno dostupná - data jsou dostupná a dohledatelná běžnými ICT nástroji a prostředky.
5. Strojově čitelná - data ve formátu, který je strukturovaný takovým způsobem, že pomocí programové aplikace lze z dat získat žádané (vybrané) údaje.
6. Neomezující přístup - data dostupná způsobem, který nediskriminuje jednotlivce nebo skupinu osob.
7. Používající standardy s volně dostupnou specifikací (otevřené standardy) - data musí být ve formátu, který je volně (bezplatně) dostupný pro libovolné použití nebo do takového formátu převoditelný volně (bezplatně) dostupnou aplikací.
8. Zpřístupněna za jasně definovaných podmínek užití dat (licence) s minimem omezení - podmínky musí být jasně a zřetelně definovány a zveřejněny.
9. Stále dostupná - data jsou dostupná on-line po dobu uvedenou jejich poskytovatelem.
10. Dostupná uživatelům při vynaložení minima možných nákladů na jejich získání - poskytovatelé jsou v souvislosti s poskytováním dat oprávněni žádat úhradu maximálně ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s jejich zpřístupněním uživateli; poskytovatel dat může jednorázově vyžádat i úhradu za mimořádně náročné pořízení dat, pokud si uživatel zpřístupnění těchto dat vyžádá.

Cílem politiky otevřených dat je zpřístupnit data vytvářená a sbíraná veřejnou správou odborné i široké veřejnosti způsobem, který umožní opakované použití těchto dat pro různé účely a v řadě různých softwarových aplikací. Aplikace následně tvoří veřejnost (typicky odborná) sama, čímž mj. dochází ke snižování nákladů VS na prezentaci dat veřejnosti. Většinu potřebných dat dnes veřejná správa prostřednictvím webu zpřístupňuje, případně je možné je získat dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Avšak díky způsobu zveřejňování, který nevyhovuje definici otevřených dat, je další použití časově i technicky náročné, někdy dokonce přímo nemožné.

3.1.2. Oblasti, ze kterých budou informace zveřejňovány

Dle postupů při nakládání majetkem státu a ÚSC a při realizaci sledovaných výdajů z veřejných rozpočtů je možno oblasti, ve kterých je třeba informace zveřejnit, rozdělit následujícím způsobem:

Oblasti, ze kterých budou informace zveřejňovány

- Nakládání s nemovitým majetkem
 - prodej,
 - pronájem,
 - výpůjčka,
 - směna,
 - dar.
- Nakládání s movitým majetkem
 - prodej,
 - pronájem,
 - výpůjčka,
 - směna,
 - dar.

- Dotace a finanční výpomoci
 - smlouvy o poskytnutí konkrétní vymezené dotace či finanční výpomoci (grantu),
 - rozhodnutí nebo dohoda o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci.
- Další závazkové vztahy
 - postoupení pohledávky (peněžitě i nepeněžitě),
 - odložení splatnosti pohledávky,
 - prominutí pohledávky,
 - převzetí dluhu,
 - přistoupení k závazku,
 - atd.
- Práva
- Jiné majetkové hodnoty
- Vypořádání restitučních nároků v případech, kdy dochází k vydání náhradních pozemků

3.1.3. Druhy úkonů, ze kterých budou příslušné informace zveřejňovány

Úkony typu nabídka či poptávka, na jejichž základě stát či ÚSC chce zcizovat či za úplatu nabývat určitý majetek, a na jejich základě uzavřené smlouvy pojmenované a nepojmenované dle ustanovení občanského zákoníku, obchodního zákoníku a dalších předpisů upravujících závazkové právní vztahy, vystupuje-li alespoň na jedné straně stát či ÚSC, a dochází k vynakládání prostředků z jejich majetku, anebo jiných obdobných aktů (např. objednávek a faktur).

3.1.4. Rozsah zveřejňovaných informací a kontrola

Rozsah zveřejňovaných informací by měl umožnit dostatečně identifikovat následující údaje.

Kdo – identifikace toho, kdo poskytuje finanční či nefinanční plnění na základě uzavřeného závazkového právního vztahu z veřejných rozpočtů (státu či ÚSC).

Komu – identifikace toho, kdo na základě prostředků z majetku státu či ÚSC poskytuje určité plnění, případně poskytuje určité plnění při nabytí movitého či nemovitého majetku od státu či ÚSC.

Co - předmět plnění či předmět dispozice.

V jaké hodnotě či výši – výše poskytnutého či obdrženého plnění. Za určující pro plnění povinnosti zveřejnit se považuje účetní hodnota. (V případě prodeje majetku bude zveřejňována rovněž hodnota reálná, tj. reálný příjem z prodeje.)

Nabídka - na základě jaké nabídky či poptávky ze strany státu či ÚSC došlo k uzavření právního úkonu.

Výši hodnoty rozhodné pro zveřejňování lze vyvodit na základě zkušeností plynoucích ze současné právní úpravy v zákoně o veřejných zakázkách, která požaduje zveřejňování smluv s plněním vyšším než 500.000 Kč (bez DPH), což znamená, že ostatní veřejné zakázky v nižší hodnotě nejsou systematicky podchyceny. Uvedená zkušenost tak naznačuje potřebu stanovení nižší hranice plnění, při jejímž překročení by mělo docházet ke zveřejňování informací o výši finančního plnění, které bylo poskytnuto, a to ať již hodnoty určené např. cenou nemovitosti, či zcizovaného movitého majetku nebo přímým poskytnutím dotace či finanční výpomoci. Stanovená hranice by měla reflektovat i skutečnost, že finanční prostředky z veřejných rozpočtů a další majetek nejsou vydávány pouze prostřednictvím ústředních správních úřadů k zabezpečení plnění centralizovaných úkolů, ale i v rozsahu nepoměrně nižším, zvláště pokud je poskytován prostřednictvím rozpočtů územních samospráv. Hranici tak lze navrhnout ve výši 50.000 Kč (bez DPH) pro obce a 200.000 Kč (bez DPH) pro kraje a stát pro zajištění účelnosti a vyváženosti, tj. poměru mezi účelem zveřejnění a administrativní zátěží (nepokryvat drobné výdaje).

Výjimky z rozsahu zveřejňovaných informací je třeba učinit na základě požadavků zvláštní právní úpravy v oblasti bezpečnosti, obrany, obchodního styku, ochrany osobních údajů, dávek státní sociální podpory, podpory v nezaměstnanosti apod. (tzn. příspěvky poskytované jednotlivcům za splnění zákonných podmínek).

Současně nelze odhlédnout od nutnosti provádět kontrolu takového zveřejňování. Konkrétní možnosti budou řešeny při tvorbě paragrafového znění legislativního řešení. Pro účely kontroly budou doklady a materiály svědčící splnění zákonné povinnosti zveřejnění archivovány v souladu s příslušnými právními předpisy.

3.1.5. Možnosti omezení negativních důsledků zveřejňování

Současně by při případné přípravě legislativních změn týkajících se dispozic s majetkem mělo být zohledněno, že zveřejňování informací s sebou může přinášet také negativní důsledky, s nimiž je potřeba kalkulovat a které je třeba co nejvíce eliminovat.

Je nutné, aby stát a ÚSC disponovaly nástroji k eliminaci spekulací z titulu zveřejněných informací. V praxi se bohužel nezdá stávat, že zájemce např. odstoupí od svého záměru realizovat koupi majetku, zjistí-li, že o příslušný majetek neprojevil nikdo jiný zájem. Následně se o koupi zajímá za pro něj výhodnějších podmínek, zejména sníží-li se pro nezájem kupní cena.

Právní úprava *de lege ferenda* by proto měla obsahovat možnosti, jak znemožnit nebo alespoň významně omezit zneužívání zveřejňovaných informací ke spekulacím, aby nebyly snižovány výnosy z veřejného majetku. Uvedené by mohlo být zajištěno např. stanovením možnosti státu a ÚSC požadovat „jistoty“ k zajištění povinností zájemcem (analogicky dle zákona č. 137/2007, o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů), či zveřejňováním informací teprve po uzavření a nabytí platnosti příslušných smluv (což však může být problematické s ohledem na delší dobu schvalování některých dispozic s majetkem, nezbytné pro nabytí platnosti např. dle současného znění ZMS).

3.2. Relevantní právní úprava

3.2.1. Nakládání s majetkem státu

Je-li transparentnost nakládání s majetkem státu uvažována v relacích se zveřejňováním informací o

- a) vyhlášení podmínek a kritérií výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu vedoucího ke zjištění a výběru vhodného zájemce o koupi, nájem či jinou obdobnou formu nabytí majetku státu nebo práv k tomuto majetku,
- b) výsledku takového výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu uvedeného ad a),
- c) právních úkonech, jimiž dochází k nakládání s majetkem státu, přičemž rozsah z tohoto titulu zveřejňovaných informací má být naplňován obsahem konkrétních uzavřených smluv, lze v případě ZMS a dalších vybraných zákonů ad 1) až ad 8) upravujících problematiku nakládání s majetkem státu, tak jak jsou rámcově popsány v bodu 2.1.3., hodnotit dosavadní úroveň transparentnosti jimi upravených postupů nakládání s majetkem státu následovně.

- Žádný ze sledovaných zákonů neobsahuje ve své dosavadní platné podobě ustanovení, které by cíleně za účelem zpřístupnění informací pro veřejnost a ke kontrole z její strany ukládalo zveřejňovat údaje o dispozicích státním majetkem ve shora uvedené skladbě.
- Pokud uvedené zákony nebo jejich prováděcí předpisy počítají s určitým uveřejňováním (zveřejňováním) údajů, jde jediné o postup, který má význam toliko pro vlastní proces nakládání s majetkem státu, resp. jeho přípravu, i když svojí podstatou nepochybně vnáší do procesu nakládání s majetkem státu rovněž určitý prvek transparentnosti (konkrétně v § 21 a násl. prováděcí vyhlášky č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, se na základě zmocnění v ZMS počítá s uveřejňováním podmínek a kritérií za účelem zjištění a výběru vhodného zájemce o koupi státního majetku, a rovněž i zákon č. 92/1991 Sb. mezi metodami privatizace uvádí veřejnou soutěž, kterou nelze platně uspořádat bez řádného zveřejnění; zákon č. 95/1999 Sb. Pozemkovému fondu v § 7 odst. 2 ukládá povinnost zveřejnit informaci o vyhlášení prodeje zemědělských pozemků vybraným osobám, dle § 8 odst. 4 má povinnost zveřejnit informaci o vyhlášení obchodní veřejné soutěže na prodej zemědělských pozemků, a dále dle § 15 odst. 3 musí zveřejnit zamýšlený převod zemědělského pozemku, u něhož vlastnické právo zapsané v katastru nemovitostí nelze doložit listinnými doklady nebo ze zápisu v katastru nemovitostí vyplývá, že vlastník není znám – tento postup má případným vlastníkům umožnit podat námitky a dále se svého vlastnického práva domáhat; zákon č. 569/1991 Sb. v § 2a odst. 2 ukládá Pozemkovému fondu, pokud se rozhodne prodat budovy, stavby a pozemky jimi zastavěné nebo soubory těchto nemovitostí, které má ve správě, zveřejnit informace o připravovaném veřejném výběrovém řízení).

Z uvedeného je zřejmé, že přinejmenším sledované zákony, představující hlavní zdroj regulace v oblasti standardních forem nakládání s majetkem státu, ve své stávající podobě definovanému požadavku transparentnosti plně nevyhovují. Ke zveřejňování informací o nakládání s majetkem státu tak zatím dochází spíše na bázi dobrovolnosti nebo exekutivního usměrnění (srov. např. opatření přijatá v rámci plnění bodu 1.7 Strategie).

3.2.2. Nakládání s majetkem územních samosprávných celků

a) pravidla daná zákony o ÚSC

Platná právní úprava nakládání s majetkem ÚSC se koncentruje na tři vzájemně se prolínající oblasti – na ochranu majetku ÚSC, na určení procedurálních postupů pro nakládání s majetkem ÚSC a na specifické záruky transparentnosti nakládání s tímto majetkem. S ohledem na zadání vládního úkolu je následující popis platné právní úpravy pojat především z hlediska prvků *transparentnosti dispozic obecním majetkem*.

Ochrana majetku obce je zajišťována především obecně uloženými povinnostmi k řádnému hospodaření s majetkem obce, plynoucími z § 38 obecního zřízení. Ustanovení § 38 odst. 1 a 2 obecního zřízení ukládá obci povinnost hospodárného a účelného využívání majetku v souladu se zájmy obce a úkoly vyplývajícími ze zákona; obec je dále povinna pečovat o svůj majetek, o jeho zachování i další rozvoj. Obec musí svůj majetek chránit před neoprávněnými zásahy, zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím a je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky (§ 38 odst. 7 obecního zřízení). Obec nesmí s výjimkou zákonem stanovených důvodů (§ 38 odst. 3 a 4 obecního zřízení) přebírat ručení za závazky fyzických nebo právnických osob, a to pod sankcí neplatnosti takového právního úkonu. Obdobné povinnosti pokud jde o kraje a o hlavní město Prahu jsou uvedeny v ustanoveních § 17 krajského zřízení a § 34 a § 35 zákona o hlavním městě Praze. Důležitým, byť vzhledem ke své nepříliš zdařilé formulaci v praxi obtížně aplikovatelným ustanovením, je § 39 odst. 2 obecního zřízení, které ukládá povinnost sjednávat při úplatném převodu majetku cenu *zpravidla* ve výši, která je v místě a čase obvyklá, přičemž odchylka od této ceny musí být odůvodněna, resp. odůvodnitelná (v krajském zřízení se jedná o § 18 odst. 2, v zákoně o hlavním městě Praze o § 36 odst. 2). K ochraně obecního majetku nepochybně přispívá také občanskoprávní (pracovněprávní) a trestněprávní odpovědnost členů orgánů obcí za porušení povinností stanovených pro nakládání s obecním majetkem. Podle nyní platné právní úpravy např. starosta obce odpovídá v režimu občanskoprávní odpovědnosti za škodu, kterou obci způsobil výkonem své funkce (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 22. února 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004, publikovaný v časopise Právní rozhledy č. 15/2005, str. 568 a 569, dále ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod č. 16, sv. 2/2006 nebo pod č. 66 v časopise Soudní judikatura č. 5/2005, str. 325). Trestněprávní odpovědnost starosty obce za porušení povinností stanovených obecním zřízením při nakládání s obecním majetkem může spočívat v odpovědnosti za trestný čin podle § 220 a 221 trestního zákoníku (porušování povinností při správě cizího majetku); soudní judikatura v této souvislosti zastává stanovisko, že starosta či jiný volený funkcionář samosprávy má postavení úřední osoby (dříve veřejného činitele) ve smyslu § 127 trestního zákoníku nejen při uplatňování vrchnostenské pravomoci, ale též při dispozicích obecním majetkem (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. března 2000, sp. zn. 4 Tz 17/2000 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2005, sp. zn. 6 Tdo 250/2005 a dále výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce č. 8/2001, k postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako veřejných činitelů).

Obecní zřízení upravuje dále **procedurální postupy při dispozicích s obecním majetkem (tzn. pro realizaci majetkoprávních úkonů)**.

V případě dispozice nemovitým majetkem (rovněž s byty a nebytovými prostory, lhostejno, zda jsou vymezeny jako jednotky podle zvláštního zákona) ukládá zákon na prvním místě povinnost *zveřejnit záměr obce k provedení této dispozice* (§ 39 obecního zřízení, § 18 krajského zřízení a § 36 zákona o hlavním městě Praze). Účelem tohoto záměru, který však není soukromoprávním úkonem

a nemůže být ztotožňován např. s návrhem na uzavření smlouvy podle občanského zákoníku, je jednak poskytnout informaci zejména občanům obce o připravované dispozici nemovitým majetkem obce a jednak umožnit všem zájemcům, aby se k záměru vyjádřili a případně podali obci vlastní nabídky. Záměr musí být zveřejněn po dobu 15 dnů na úřední desce ÚSC (v případě krajského zřízení po dobu 30 dnů). Sankcí neplatnosti je stížen následně učiněný majetkoprávní úkon v případě, že ke zveřejnění záměru nedošlo.

Z hlediska transparentnosti nakládání s obecním nemovitým majetkem má zveřejňování záměru nepochybně klíčový smysl. Přesto se v praxi v souvislosti se zveřejňováním záměru vyskytují určité problematické aspekty, které mohou účinky zveřejnění záměru poněkud relativizovat.

Praktické problémy se týkají především plnění povinnosti zveřejnit záměr (těž) způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obecní zřízení takovou povinnost výslovně neukládá, nicméně záměr se povinně zveřejňuje na úřední desce obecního úřadu a podle § 26 odst. 1 správního řádu musí být její obsah zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Nesplnění této povinnosti ovšem – na rozdíl od nezveřejnění na „fyzické“ úřední desce – nemá za následek „nezveřejnění“ záměru, a tudíž ani nezpůsobí neplatnost smlouvy (srov. k tomu závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 14/2005, dostupný na internetové stránce Ministerstva vnitra v rubrice „legislativa“ a podrubrice „správní řád“ – <http://www.mvcr.cz>). Praktickým nedostatkem pak bývá i neexistence jednoho „centrálního místa“, na němž by byly záměry jednotně zveřejňovány.

Dalším problematickým prvkem tohoto institutu je doba zveřejnění záměru. Minimální zákonná doba zveřejnění záměru (15 dní v případě obcí a hlavního města Prahy, 30 dní v případě krajů) totiž bývá v praxi považována za nedostatečnou, neboť ne vždy umožňuje všem potenciálním zájemcům zajistit splnění všech obcí vyžadovaných podmínek. V této souvislosti je nutné připomenout i (právně nezávazné) *sdělení Komise ES o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci*, publikované v Úředním věstníku Evropských společenství dne 19. července 1997, pod č. 97/C 209/03, které se vztahuje k problematice veřejné podpory a které mj. obecně předpokládá, že při zveřejnění „nabídky“ na dobu nejméně dvou měsíců (v rámci nepodmíněného nabídkového řízení) by realizovaná dispozice neměla být v rozporu s unijními podmínkami veřejné podpory.

Z hlediska procedury rozhodování o majetkoprávních úkonech obsahuje obecní zřízení „dělenou“ kompetenci, když toto rozhodování rozděluje mezi zastupitelstvo obce a radu obce (v obcích, kde se rada obce nevolí, vykonává její kompetenci v majetkoprávních otázkách starosta). Obecní zřízení zde z hlediska pravomoci orgánů obce rozlišuje celkem tři případy rozhodování o majetkoprávních úkonech – *rozhodování o právních úkonech, které náleží do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce* (§ 85 obecního zřízení), *rozhodování o právních úkonech, které náleží do vyhrazené pravomoci rady obce* [§ 102 odst. 2 písm. m) obecního zřízení] a konečně *rozhodování o ostatních majetkoprávních úkonech, které náleží do nevyhrazené pravomoci rady obce* (§ 102 odst. 3 obecního zřízení). Zatímco v prvních dvou případech může o právním úkonu rozhodnout jen příslušný orgán obce (a zásadně toto své rozhodovací oprávnění nemůže delegovat na jiný obecní orgán), v případě třetím, tedy jde-li o nevyhrazenou pravomoc rady obce (někdy se hovoří o „zbytkové“ pravomoci rady obce), si může zastupitelstvo obce toto rozhodování pro sebe vyhradit. Pro úplnost je nutné poznamenat, že rada obce může rozhodování v záležitostech § 102 odst. 3 i v záležitostech podle § 102 odst. 2 písm. m) obecního zřízení (uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce) svěřit zcela nebo zčásti starostovi nebo obecnímu úřadu. Ani rozhodnutí zastupitelstva či rady obce (jejich usnesení), stejně jako záměr podle § 39 obecního zřízení, nejsou majetkoprávními úkony; tato usnesení vlastně představují utvoření vůle obce být vázána (a za určitých podmínek), která však musí

být následně projevena jménem obce navenek (tím, že příslušný orgán obce jménem obce tuto vůli realizuje, tj. uskuteční příslušný právní úkon, např. uzavře smlouvu).

Zásadním problémem při rozhodování obcí o majetkových dispozicích jsou *výběrová* či *nabídková řízení*. Jejich provádění obecní zřízení v obecné rovině nepředepisuje, a nevztahuje-li se na obcí realizovaný majetkoprávní úkon zákon o veřejných zakázkách, je v zásadě na rozhodnutí obce, zda uskuteční *nabídkové řízení* a jaké podmínky si pro ně stanoví. Náznak úpravy *nabídkového řízení* by v obecním zřízení bylo možné shledávat v § 39 odst. 1, jenž předpokládá zveřejnění záměru za účelem podání *nabídek* a *vyjádření* potencionálními zájemci, a v § 38 odst. 1, jenž ukládá obecnou povinnost počínat si při nakládání s obecním majetkem účelně a hospodárně. Jedná se ovšem o fragmentární úpravu, kterou lze sotva považovat za úpravu splňující požadavky transparentnosti majetkové dispozice.

Za nedostatek právní úpravy bývá považována rovněž nedostatečná ochrana proti „*skrytému rozhodování*“ o majetkových dispozicích. Zákony o ÚSC především nevylučují tzv. tajné hlasování a stejně tak neukládají povinnost jmenovitě zaznamenávat, jak který ze zastupitelů hlasoval o navržených majetkoprávních usneseních (podle § 95 odst. 1 obecního zřízení postačuje, aby v zápise z jednání zastupitelstva byl uveden jen *výsledek hlasování*; obdobné pak platí i v případě usnesení rady obce). Tím se značně relativizuje možnost uplatňování právní odpovědnosti za rozhodnutí učiněná jednotlivými členy zastupitelstva ÚSC. Souvisejícím problémem je rovněž aktivní zpřístupňování přijatých usnesení. Obecní zřízení neukládá *povinnost zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup přijatá usnesení či celé zápisy z jednání zastupitelstva nebo schůze rady obce*. Některé obce tak činí dobrovolně, ovšem tam, kde tento nadstandardní informační přístup není obcemi zvolen, nezbyvá než se s obsahem jednotlivých usnesení seznamovat buď v obecném postupu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nebo na základě práv občana obce podle § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení.

S tím souvisí i (v některých obcích snad až nadmíru oblíbené) rozhodování o majetkových dispozicích na tzv. *neveřejných zasedáních zastupitelstva (pracovních poradách zastupitelů)*, tedy na „shromážděních“ členů zastupitelstva bez řádného zveřejnění informace podle § 93 odst. 1 obecního zřízení a bez splnění podmínky veřejnosti zasedání podle § 93 odst. 3 téhož zákona. Tato jednání totiž nemají povahu jednání orgánu obce a „rozhodnutí“ na nich přijatá proto nelze považovat za právně relevantní rozhodnutí, na jejichž základě by bylo možné platně uzavřít smlouvu (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010 a ze dne 7. prosince 2011, sp. zn. 28 Cdo 1203/2011). Svým způsobem nejde o nedostatek platné právní úpravy, nicméně s ohledem na zadání analýzy je nutné i na tento problém upozornit.

Ve třetí fázi **starosta obce**, který podle § 103 odst. 1 obecního zřízení zastupuje obec navenek, případně jiná k tomu oprávněná osoba, **schválený majetkoprávní úkon jménem obce realizuje**, tj. projeví právně relevantním způsobem utvořenou vůli navenek. Předchozí schválení majetkoprávního úkonu v příslušném orgánu obce (viz výše) je podmínkou, aby starosta obce mohl majetkoprávní úkon vůbec učinit; pokud tak učiní bez předchozího schválení, je tento právní úkon od počátku neplatný – srov. k tomu nyní již výslovné ustanovení § 41 odst. 2 obecního zřízení, který odpovídá konstantní judikatuře jak Ústavního soudu, tak soudu Nejvyššího [srov. náleze ze dne 10. července 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000 a náleze ze dne 12. dubna 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000; i když judikatura zaznamenala jistý posun, prezentovaný v nálezu ze dne 11. května 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04 a v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008, přesto je třeba závěry z předchozích judikátů i nadále považovat za určující, neboť posledně zmíněný náleze

z těchto závěrů dokonce přímým odkazem vychází a představuje tak pouze „specifické“ řešení konkrétního posuzovaného případu].

Obecní zřízení zajišťuje rovněž **transparentnost nakládání s obecním majetkem**, a to zejména následujícími pravidly: zveřejňováním záměru na úřední desce podle § 39 obecního zřízení, účastí veřejnosti na jednání zastupitelstva obce (§ 93 odst. 2 obecního zřízení), s níž souvisí též povinnost zveřejňovat na úřední desce připravovaný program jeho zasedání (§ 93 odst. 1 obecního zřízení). Významnými projevy transparentnosti všech rozhodovacích procesů v ÚSC jsou též práva občana obce (a dalších osob), stanovená v § 16 obecního zřízení, a práva člena zastupitelstva obce, stanovená v § 82 obecního zřízení – jedná se zejména o právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem, dále právo vznášet na orgány obce dotazy a připomínky, právo požadovat projednání určité záležitosti zastupitelstvem či radou obce a konečně právo nahlížet do zápisů a usnesení zastupitelstva obce a do usnesení rady obce (blíže viz § 16 obecního zřízení). Jako důležitý kontrolní nástroj může dále sloužit zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. I v této oblasti se však Ministerstvo vnitra jako dozorový orgán setkává v praxi s porušováním právní úpravy, zejména nezveřejňováním programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce či porušováním některého zákonem zaručeného práva občana obce.

V praxi je problematický i přístup veřejnosti a především členů zastupitelstev k informacím o činnosti samosprávy, a to zejména v případě „opozičních“ členů zastupitelstva. Právní úprava § 82 písm. c) obecního zřízení 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 člen zastupitelstva 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“ členům zastupitelstva takové informace poskytovat).

Zvláštní pozornost zasluhuje i otázka *přístupnosti smluv uzavíraných obcí*. Občan obce k těmto dokumentům sice přístup má, musí však volit obecný procesní postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím [člen zastupitelstva může postupovat i podle již zmíněného § 82 písm. c) obecního zřízení]. Praxe přitom „postrádá“ aktivní zveřejňování smluv uzavřených ÚSC jako opatření, které by zásadním způsobem mohlo posílit veřejnou kontrolu nakládání s majetkem samospráv (posílením „tlaku“ na větší transparentnost nakládání s majetkem logicky dojde ke zvýšení možností veřejné kontroly nakládání s obecním majetkem, což sníží i možnosti pro případné zneužívání tohoto majetku ke škodě obce).

Je možné shrnout, že nyní platné normy sice stanoví základní rámec pro nakládání s obecním majetkem, pro jeho ochranu (včetně ochrany „proti korupci“) a transparentnost, nicméně praxí (i soudy) popisované aplikační problémy vyvolávají nutnost tuto právní úpravu dále precizovat s cílem odstranit výkladové nejasnosti a především právní úpravu zpřísnit a zpřesnit tam, kde je takové opatření nezbytné k odstranění či alespoň k minimalizaci potencionálních korupčních či „pouhých“ nevhodných postupů.

b) pravidla daná zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (250/2000 Sb.), přezkoumávání hospodaření (420/2004 Sb.), případně v rámci finanční kontroly (320/2001 Sb.)

Co se týká nakládání s peněžními prostředky ÚSC, tak podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, jsou územní

samosprávné celky povinny zveřejňovat návrh rozpočtu a návrh závěrečného účtu, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup a na úřední desce. Zákon však neukládá povinnost zveřejňovat návrh rozpočtového výhledu, schválený rozpočtový výhled, schválený rozpočet nebo schválený závěrečný účet. Neobsahuje ani definici dotace a definici návratné finanční výpomoci, ani žádnou povinnost týkající se zveřejňování informací o dotacích a návratných finančních výpomocích poskytovaných z rozpočtu ÚSC.

3.2.3. Veřejné zakázky

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „ZVZ“) stanoví, které informace jsou zadavatelé povinni zveřejňovat a jakým způsobem. Okruh takto povinně zveřejňovaných informací byl podstatně rozšířen novelou ZVZ č. 55/2012 Sb., která nabyla účinnosti 1. dubna 2012. Bližší specifikace k uveřejňování informací podle ZVZ pak stanoví vyhláška č. 133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele.

Zadavatelé jsou povinni uveřejňovat tyto informace:

- ve Věstníku veřejných zakázek (dle § 146 ZVZ):
 - oznámení či zrušení profilu zadavatele
 - oznámení o zahájení zadávacího řízení
 - předběžné oznámení
 - pravidelné předběžné oznámení
 - oznámení soutěže o návrh
 - oznámení o subdodávce
 - oznámení o výsledku zadávacího řízení
 - souhrn oznámení o zadání veřejných zakázek na základě rámcové smlouvy
 - oznámení o zrušení zadávacího řízení nebo soutěže o návrh

V případě nadlimitních veřejných zakázek jsou zadavatelé povinni tyto informace uveřejňovat jak ve Věstníku veřejných zakázek, tak v Úředním věstníku Evropské unie.

- na profilu zadavatele
 - zadávací dokumentaci nebo textovou část zadávací dokumentace – dle § 48 ZVZ
 - kvalifikační dokumentaci – dle § 48 odst. 6 ZVZ
 - odůvodnění veřejné zakázky – dle § 156 ZVZ
 - dodatečné informace – dle § 49 ZVZ
 - písemnou zprávu zadavatele – dle § 85 ZVZ
 - smlouvy a jejich dodatky – dle § 147a ZVZ
 - výši skutečně uhrazené ceny – dle § 147a ZVZ
 - seznam subdodavatelů – dle § 147a ZVZ
 - písemnou výzvu ve zjednodušeném podlimitním řízení – dle § 38 ZVZ

Na svém profilu může veřejný zadavatel uveřejnit ve zjednodušeném podlimitním řízení rozhodnutí o vyloučení uchazeče podle § 60 a 76 a oznámení o výběru nejvhodnější nabídky podle § 81 ZVZ.

3.2.4. Veřejné soutěže ve výzkumu a vývoji

Poskytování účelové a institucionální podpory výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků, tj. z jednotlivých rozpočtových kapitol ústředních a jiných správních úřadů odpovědných za výzkum a vývoj v oblasti jejich působností, upravuje zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů. Ten v § 30 a násl. podrobně upravuje tzv. Informační systém výzkumu, vývoje a inovací (dále též jako „ISVaVI“) a s ním související povinnosti poskytovatelů a příjemců veřejné podpory víceméně v analýzou navrhované skladbě a s cílem

- informovat veřejnost a uchazeče o vyhlášených veřejných soutěžích výzkumu, vývoje a inovacích a jejich výsledcích,
- informovat veřejnost o projektech a aktivitách výzkumu, vývoje a inovací podporovaných z veřejných prostředků a jejich výsledcích,
- informovat další orgány a osoby stanovené zvláštními právními předpisy nebo mezinárodními smlouvami,
- kontrolovat poskytování a použití účelové nebo institucionální podpory,
- připravovat návrh státního rozpočtu a zajistit další zvláštními právními předpisy stanovené činnosti poskytovatelů nebo orgánů výzkumu, vývoje a inovací podle tohoto zákona a
- hodnotit výsledky výzkumných organizací a programů a poskytovat informace vládě a veřejnosti.

Postup při předání údajů dle zákona č. 130/2002 Sb., včetně přesného výčtu těchto zveřejňovaných údajů je podrobněji upraven v prováděcím právním předpisu, kterým je nařízení vlády č. 397/2009 Sb., o informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

Strukturu ISVaVI tvoří:

- [Centrální evidence aktivit - CEA](#)
- [Centrální evidence projektů - CEP](#)
- [Centrální evidence výzkumných záměrů - CEZ](#)
- [Rejstřík informací o výsledcích - RIV](#)
- [Evidence veřejných soutěží ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích - VES.](#)

Předání údajů o projektech a aktivitách výzkumu, vývoje a inovací poskytovatelem a jejich zařazení do informačního systému výzkumu, vývoje a inovací provozovatelem podle podmínek stanovených správcem je podmínkou poskytnutí podpory.

Správcem a provozovatelem ISVaVI je Rada pro výzkum, vývoj a inovace (RVVI) jakožto odborný a poradní orgán vlády pro oblast výzkumu, vývoje a inovací.

Protože účelová podpora na výzkum, vývoj a inovace je poskytována formou dotace právnickým nebo fyzickým osobám nebo zvýšením výdajů organizačních složek státu, organizačních složek územních samosprávných celků nebo organizačních jednotek ministerstva zabývajících se výzkumem a vývojem, jsou poskytovatelé rovněž povinni předávat údaje o poskytnutých dotacích a údaje o příjemcích dotací poskytnutých ze státního rozpočtu do tzv. Centrální evidence dotací, jejíž obsah, rozsah zaznamenávaných nebo přenášených údajů, postupy a lhůty, které při tomto zaznamenávání a přenášeni poskytovatelé plní, stanoví prováděcí předpis k zákonu č. 218/2000 Sb., kterým je vyhláška č. 286/2007 Sb., o centrální evidenci dotací, v platném znění.

3.3. Aktuální legislativní změny ovlivňující danou oblast

3.3.1. Aktuální legislativní změny zákonů týkajících se územních samosprávných celků

a) „protikorupční“ novela zákonů o ÚSC

Strategie identifikovala celou řadu problémů souvisejících s nakládáním s veřejnými prostředky zejména z hlediska potencionálního korupčního jednání a z hlediska zneužívání těchto prostředků, a k jejich odstranění uložila provedení legislativních i nelegislativních opatření, jež by měla zjištěná rizika vyloučit či minimalizovat.

Významnou součástí úkolů předpokládaných ve vládní Strategii jsou změny zákonů o ÚSC, směřující k posílení transparentnosti a veřejné kontroly nakládání s majetkem samospráv a k odstranění existujících legislativních nedostatků či nejasností. Strategie uložila realizaci následujících změn zákonů o ÚSC, případně souvisejících předpisů, s termínem předložení vládě do konce roku 2011²:

1. Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu (úkol č. 1.1)
2. Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy, nebo o zakázkách, dotacích a grantech (úkol č. 1.2)
3. Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím (úkol č. 1.4)
4. Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona (úkol č. 1.5)
5. Úprava centrální adresy (úkol č. 2.3)
6. Zpracování etických kodexů na úrovni všech volených zástupců (úkol č. 5.7)

Ministerstvo vnitra v souladu s vládním zadáním zpracovalo návrh změny zákonů o ÚSC, která byla koncem února roku 2012 předložena vládě k projednání. Návrh byl postupně projednán v komisích Legislativní rady vlády a opakovaně Legislativní radou vlády. V současnosti návrh předpokládá provedení následujících změn posilujících transparentnost nakládání s veřejným majetkem:

- 1) **Úprava povinnosti zveřejňovat záměr dispozic nemovitým majetkem (§ 39 odst. 1 a 4 obecního zřízení):** Prodloužení doby zveřejnění na 30 dní; povinnost uvádět v záměru též podmínky pro výběr nejvhodnější nabídky; možnost nahlížet do nabídek, které obec obdržela (po rozhodnutí příslušného orgánu o zamýšleném majetkoprávním úkonu). Současně bude stanovena povinnost zveřejnit záměr též „centrálně“ na portálu veřejné správy a sankce neplatnosti uzavřené smlouvy v případě nezveřejnění záměru též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Návrh rovněž počítá s provázáním povinnosti zveřejnit záměr na pravidla EU o veřejné podpoře včetně *sdělení Komise ES o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci*, publikované v Úředním věstníku Evropských společenství dne 19. července 1997, pod č. 97/C 209/03, které se vztahuje k problematice veřejné podpory a které mj. obecně předpokládá, že při zveřejnění „nabídky“ na dobu nejméně dvou měsíců (v rámci nepodmíněného nabídkového řízení) by realizovaná dispozice neměla být v rozporu s unijními podmínkami veřejné podpory. Pokud zamýšlená dispozice nebude v souladu se

² Termín byl na základě žádosti zpracovatele (Ministerstva vnitra) prodloužen do konce února roku 2012.

Sdělením Evropské komise o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci (97/C 209/03), bude muset obec vyčkat souhlasu Evropské komise s prodejem. Pokud tak neučiní, vystavuje se riziku, že příslušná dispozice bude následně vyhodnocena jako dispozice naplňující znaky nedovolené veřejné podpory se všemi s tím spojenými právními důsledky.

- 2) **Úprava povinnosti disponovat majetkem za cenu obvyklou (§ 39 odst. 2 obecního zřízení):** výslovné rozšíření této povinnosti i na sjednávání nájmu; výslovné rozšíření této povinnosti i na případy, v nichž obec majetek kupuje nebo si jej pronajímá a povinnost výslovně uvést důvody pro odchylku přímo v zápise ze zasedání zastupitelstva nebo schůze rady.
- 3) **Povinnost zpeněžovat nemovitý majetek prioritně veřejnou dražbou (§ 38 odst. 1 obecního zřízení), případně obchodní veřejnou soutěží,** ledaže existují zákonem předpokládané důvody pro výjimku (ta musí být odůvodněná).
- 4) **Povinnost zaznamenávat výsledek hlasování v radě a zastupitelstvu jmenovitě (§ 95 a § 101 obecního zřízení):** V zápise ze zasedání zastupitelstva nebo schůze rady bude povinnost výslovně uvést u jednotlivých usnesení, jak členové daného orgánu hlasovali. Tato povinnost bude stanovena obecně pro jakékoli rozhodnutí s tím, že zastupitelstvo či rada obce budou moci tajně hlasovat pouze o volbě, jmenování nebo o odvolání a o zániku mandátu člena zastupitelstva nebo v jiných specifických případech.
- 5) **Povinnost zveřejňovat zápisy ze zasedání zastupitelstva a usnesení ze schůze rady (§ 95 odst. 3 a § 101 odst. 4 obecního zřízení):** ÚSC bude povinen zveřejnit do 10 dnů ode dne zasedání nebo schůze zápis ze zasedání zastupitelstva a usnesení ze schůze rady. Tyto dokumenty budou zveřejňovány po anonymizaci osobních údajů a dalších zákonem chráněných informací, neboť je nutné zajistit ochranu osob proti automatizované indexaci. Ze zveřejnění budou vyloučena usnesení o nabytí majetku v dražbě, a to do doby, než se dražba uskuteční nebo než bude dražba ukončena jiným způsobem.
- 6) **Úprava práva člena zastupitelstva na získání informací [§ 82 písm. c) obecního zřízení].** Zkracuje se mezní lhůta pro poskytnutí informace z 30 dnů na 7 pracovních dní s tím, že jde-li o informace vztahující se ke zveřejněnému programu připravovaného zasedání zastupitelstva, činí tato lhůta 3 dny ode dne podání žádosti členem zastupitelstva. Pro případy požadavků na poskytnutí velkého množství informací bude možné lhůtu prodloužit o 15 dní a v případě velkého množství listinných kopií bude možné požadovat i úhradu nákladů.
- 7) **Odejmutí rozhodování o nájemních smlouvách a o smlouvách o výpůjčce z vyhrazené pravomoci rady obce [§ 102 odst. 2 písm. m) a § 85 písm. c) obecního zřízení]:** Z vyhrazené pravomoci rady obce bude odejmuto rozhodování o nájemních smlouvách a o smlouvách o výpůjčce, které bude zčásti svěřeno do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce (půjde-li o nájem nebo výpůjčku na dobu delší než 4 roky) a ve zbytku do nevyhrazené pravomoci rady obce (tak, aby si zastupitelstvo obce mohlo případné rozhodnutí o uzavření nájemní smlouvy či smlouvy o výpůjčce pro sebe vyhradit).
- 8) **Povinné zveřejňování smluv, jejichž smluvní stranou je ÚSC a jimiž bylo nakládáno s nemovitým majetkem ÚSC nebo jejichž celková výše plnění přesahuje 50 000 Kč bez**

DPH (v případě krajů nad 200 000 Kč bez DPH) anebo smluv o dotacích a návratných finančních výpomocích (§ 40 obecního zřízení). Zveřejnění je podmínkou nabytí účinnosti smlouvy a bude se provádět na Portálu veřejné správy.

b) připravovaná „protikorupční novela“ zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Ministerstvo financí v současné době připravuje tzv. „protikorupční novelu“ zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, která bude předložena vládě v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2012 (usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 941) do 31. prosince 2012. Tato novela komplexně upraví oblast dotací a návratných finančních výpomocí poskytovaných z rozpočtů ÚSC.

Z úkolu 2.4 Strategie vyplývá pro Ministerstvo financí úkol předložit vládě návrh legislativních změn týkajících se zveřejňování informací o dotacích, grantech a návratných finančních výpomocích poskytovaných z rozpočtů územních samospráv. Úprava má být obdobná úpravě rozpočtových pravidel s tím, že má být minimalizováno administrativní zatížení dotčených subjektů. Podle zákonů o ÚSC územní samosprávné celky poskytují ze svého rozpočtu dotace, návratné finanční výpomoci a příspěvky na provoz svým příspěvkovým organizacím. Tyto zákony nepředpokládají poskytování grantů (podstata dotace a grantu je stejná, neboť v obou případech se jedná o peněžní prostředky poskytované z územního rozpočtu na stanovený účel). Z toho důvodu bude právní úprava vztahena pouze na dotace a návratné finanční výpomoci.

Novela, která bude předložena vládě do konce roku 2012

1. bude definovat pojmy „dotace“, „návratná finanční výpomoc“, „finanční vypořádání dotace“ a „finanční vypořádání návratné finanční výpomoci“; tyto pojmy budou definovány obdobně, jako jsou definovány v § 3 rozpočtových pravidel,
2. rozliší dotace a návratné finanční výpomoci poskytované v rámci programu na podporu určitých aktivit a dotace a návratné finanční výpomoci poskytované mimo takový program (ad hoc); důvodem je, že zveřejňování informací o dotacích nebo návratných finančních výpomocích poskytovaných v rámci programu a zveřejňování informací o dotacích nebo návratných finančních výpomocích poskytovaných mimo program bude upraveno odlišně (v případě „programových“ dotací nebo návratných finančních výpomocí bude zveřejňován program na podporu určitých aktivit a seznam žádostí, což v případě „individuálních“ dotací nebo návratných finančních výpomocí nepřichází v úvahu),
3. stanoví náležitosti programu na podporu určitých aktivit,
4. stanoví náležitosti žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci (právnícká osoba bude muset v žádosti uvést kromě jiného osoby jednající jejím jménem, osoby, které mají podíl na jejím základním kapitálu nebo hlasovacích právech, osoby, na jejichž kapitálu nebo hlasovacích právech se podílí, a osoby, které jsou s žadatelem v obchodním vztahu a mají z jeho podnikání nebo jiné výdělečné činnosti prospěch),
5. z důvodu právní jistoty zakotví veřejnoprávní charakter smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci,
6. stanoví náležitosti smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci,

7. stanoví, které informace o dotacích a návratných finančních výpomocích bude ÚSC povinen zveřejnit, kdy a jakým způsobem. Způsob zveřejňování bude upraven tak, aby navazoval na stávající právní úpravu (na způsob zveřejňování informací podle platné právní úpravy) a vyhovoval praxi,
8. upraví rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci (které orgány jsou věcně příslušné k jejich rozhodování),
9. bude doplněna povinnost zveřejňovat rozpočtový výhled a dále schválený rozpočet a schválený závěrečný účet.

3.3.2. Aktuální legislativní změny zákonů týkajících se státního majetku

V případě ZMS a dalších vybraných zákonů upravujících problematiku nakládání s majetkem státu a popsaných v bodu 2.1.3. aktuálně probíhají tyto - v daném kontextu relevantní - legislativní změny:

- 1) **ZMS** – vládě byl Ministerstvem financí předložen legislativní materiál „Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony“ (č.j. v systému eKLEP: 465/12), který je momentálně ve stadiu přerušného projednávání Legislativní radou vlády. Vedle dalších změn se navrhuje do stávajícího zákona doplnit nový paragraf, podle kterého má zveřejňování údajů o nakládání s nemovitými věcmi, byty a nebytovými prostory ve prospěch právnických a fyzických osob zajišťovat způsobem umožňujícím dálkový přístup Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových; strukturu a rozsah údajů poskytovaných Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových organizačními složkami státu a státními organizacemi v působnosti ZMS pro účely zveřejnění a termíny pro jejich poskytování a zveřejňování přitom upraví prováděcí právní předpis. Uvedený postup by se neměl vztahovat na majetek sloužící zpravodajským službám státu.

Nové ustanovení v zákoně sice vytváří určitý právní základ pro zveřejňování údajů týkajících se nakládání s majetkem státu, aniž by bylo bezprostředně omezeno druhové spektrum majetkoprávních dispozic, a v tomto smyslu je jeho pojetí široké (širší než prodeje a pronájmy, setrvale deklarované v úkolu 2.3 Strategie), okruh relevantních zveřejňovaných údajů však bude fakticky zúžen v důsledku jejich zaměření pouze na nemovitosti včetně bytů a nebytových prostorů. V tomto smyslu jde návrh v určitém ohledu nad rámec požadavků formulovaných ve Strategii, ale zároveň zčásti nastavený rámec zužuje. Důvod, proč se navrhuje právě takovýto výběr majetku, vychází jednak z logického předpokladu zpravidla větší hodnoty u nemovitých věcí (což pak souvisí i se snahou nezvyšovat administrativní náročnost prostou kvantitou případů, kdy by muselo být zveřejňování zajišťováno i u ostatních druhů majetku státu), a jednak z potřeby pokud možno jednoznačného vymezení zájmového majetku, a to i do budoucna, bereme-li v úvahu široké pojetí věcí v novém občanském zákoníku. Současně je nutno konstatovat, že formulaci ustanovení nelze s ohledem na fázi projednávání materiálu považovat zatím za definitivní; obsah ustanovení svojí obecností navíc odráží dosud přetrvávající neujasněnost okruhu relevantních údajů, které by měly být zveřejňovány, stejně jako technické stránky zveřejňování, což je ostatně i jedním z důvodů, proč se tato analýza alespoň dodatečně zpracovává.

Z pohledu zájmu na co nejširších dopadech právní úpravy, která by měla zveřejňování relevantních údajů řešit, vykazuje pak zařazení takové úpravy do ZMS (bez ohledu na její

aktuálně navržený obsah) podstatný problém v tom, že – jak již bylo shora popsáno – tento zákon se vztahuje pouze na omezenou, byť početně většinovou skupinu institucí, které nakládají s majetkem státu. Nemůže tedy založit potřebné povinnosti těm institucím, na které se vůbec nevztahuje, konkrétně tedy té části státních organizací, která se řídí zákonem č. 77/1997 Sb. (což jsou státní podniky typu Lesy České republiky, s.p., Česká pošta, s.p., Vojenské lesy a statky, s.p., Státní tiskárna cenin, s.p., státní podniky Povodí, a další, ale také např. Správa železniční dopravní cesty), a vedle nich též národní podnik Budějovický Budvar. Za současného stavu by stál stranou těchto povinností i Pozemkový fond.

- 2) V Poslanecké sněmovně prošel dne 19. září 2012 druhým čtením vládní návrh zákona o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů (sn. tisk 691), jehož předkladatelem do vlády bylo Ministerstvo zemědělství. Jak již bylo zčásti zmíněno, podle uvedeného návrhu by měl dnem nabytí účinnosti, tj. 1. ledna 2013, převzít činnost i majetek po Pozemkovém fondu Státní pozemkový úřad, který bude organizační složkou státu a z toho důvodu by na něj měla začít dopadat i obecná právní úprava týkající se zveřejňování, navrhovaná do ZMS. V tomto směru nebude na překážku, pokud Státnímu pozemkovému úřadu při samotném nakládání s majetkem státu zůstanou v principu zachována určitá postupová specifika, která platila pro Pozemkový fond (pozn. – pokud navrhovaná úprava postupů Státního pozemkového úřadu počítá se zveřejňováním, činí tak opět pouze v kontextu s přípravou či vlastním nakládáním s majetkem státu, nikoli pro účely obecné informovanosti veřejnosti a kontroly z její strany - srov. § 12 odst. 2 a § 20 odst. 3 vládního návrhu).

3.3.3. Aktuální legislativní iniciativa

V rámci popisu a hodnocení aktuálních legislativních změn ovlivňujících vymezenou oblast nelze pominout v kontextu s touto analýzou v podstatě „konkurenční“ legislativní počin, kterým je **návrh skupiny poslanců** na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (sn. tisk 740). Podstatou tohoto návrhu je zřízení **centrálního registru smluv** jako veřejně přístupného seznamu povinně zveřejňovaných smluv a dalších údajů, vedeného Úřadem vlády ČR v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup, a zavedení povinnosti zveřejňovat písemné smlouvy, jejichž stranou jsou „povinné subjekty“ ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. (srov. § 2 odst. 1 a 2 cit. zákona), a dále údaje o objednávkách a fakturách těchto povinných subjektů. Sama hlavní materie je zařazena do zákona č. 106/1999 Sb. a je doplněna dílčími věcně souvisejícími vstupy do dalších shora uvedených zákonů.

Návrh vychází z následujících principů:

- 1) Zveřejňování všech smluv, objednávek a faktur na jednom místě (Registr smluv, jenž povede Úřad vlády ČR).
- 2) Povinnost zveřejňovat smlouvy, objednávky a faktury mají všechny povinné subjekty, tj. mj. všechny ÚSC.
- 3) Zveřejnění smlouvy je podmínkou účinnosti smlouvy.
- 4) Smlouva, která nebyla do tří měsíců zveřejněna, ačkoli měla být, se stává absolutně neplatnou.

- 5) K zajištění plnění povinnosti zveřejnit smlouvy, objednávky a faktury je v návrhu upraven stížnostní mechanismus a mechanismus ukládání správních sankcí.

I když se navrhovaná úprava ve své podstatě zčásti kryje se způsobem zajištění transparentnosti nakládání s majetkem státu nastíněným pro účely této analýzy (počítá se zveřejňováním smluv a údajů o objednávkách a fakturách, ale neřeší zveřejňování údajů ve shora identifikovaných oblastech pro fáze časově předcházející, tedy informace o vyhlášení výběrového nebo jiného obdobného postupu vedoucího ke zjištění a výběru vhodného zájemce o koupi, nájem či jinou obdobnou formu nabytí majetku státu nebo práv k tomuto majetku a informace o jeho výsledku), vykazuje poslanecký návrh zákona některé zásadní problémy, které velmi pravděpodobně mohou podstatně zkomplikovat výklad a aplikaci zákona, vést bez žádoucí koordinace k informačním duplicitám a nárůstu administrativy (byť „elektronické“) a zejména pak vnést nejistotu do právních vztahů založených na smlouvách, jejichž okruh se návrh snaží zveřejňování podřídít. Za určitých okolností by mohlo dojít i k duplicitám ve výdajích státního rozpočtu, popřípadě rozpočtů územních samospráv (budování různých systémů zveřejňování).

Zásadní problém může působit zejména spojení vymezení okruhu dotčených smluv a povinných institucí, které by měly být povinny smlouvy (ale i informace o objednávkách a fakturách) předávat ke zveřejnění, se zákonem č. 106/1999 Sb., jmenovitě s jeho pojetím „povinného subjektu“. Zatímco v případě „pouhých“ dosavadních informací poskytovaných podle zákona č. 106/1999 Sb. nemá stávající aplikačně poněkud rozostřené vymezení povinných subjektů jiné následky než případné komplikace spojené s více či méně úspěšným vynucováním poskytnutí informace žadatelem, pokud by však „povinné subjekty“ měly být určující pro vymezení okruhu povinně zveřejňovaných smluv s dopady na účinnost těchto smluv (bude vázána na zveřejnění) a dokonce jejich existenci samotnou (pokud ve stanovené lhůtě ke zveřejnění nedojde, zakládá se fikce neexistence smlouvy), nepochybně by vzrostlo riziko právní nejistoty všech účastníků těchto smluv z důvodu napadnutelnosti smluv pro skutečné nebo domnělé nedodržení povinnosti smlouvu zveřejnit. Tato nevhodná provázanost pomíjí zásadní fakt, že v případě smluv (a ostatně i v případě objednávek a faktur) se vždy bude jednat o výsledek určitého právního jednání, a pokud tyto výsledky právního jednání mají být povinně zveřejňovány, bylo by třeba především řádně a v souladu s adekvátní právní úpravou identifikovat jejich, ke zveřejňování povinné, původce (srov. co to je v majetkoprávním pojení ZMS a ostatních norem tohoto typu „státní orgán“ či „veřejná instituce“, platí-li, že majetkoprávně jedná buď sám stát prostřednictvím svých organizačních složek státu, anebo jedná státní organizace, popřípadě Pozemkový fond?). Vedle toho návrh vykazuje i další nejasnosti a diskutabilní momenty, jejichž podrobnější rozbor však aktuálně překračuje rámec této analýzy.

3.4. De lege ferenda

3.4.1. Zákony týkající se územních samosprávných celků

Na základě popsaných praktických problémů lze identifikovat následující legislativní změny, které by mohly vést k posílení transparentnosti nakládání s majetkem územních samosprávných celků:

- 1. Podrobnější úprava nabídkových (výběrových) řízení pro zásadnější dispozice (zejména nemovitým) majetkem ÚSC.**

2. Odstranění identifikovaných nedostatků institutu *záměru* disponovat nemovitým majetkem (zejména sankce pro nezveřejnění záměru způsobem umožňujícím dálkový přístup a prodloužení doby zveřejnění záměru).
3. Povinná publikace výsledků majetkových rozhodnutí orgánů ÚSC (zastupitelstva a rady ÚSC), včetně povinného zveřejnění, jak o daném rozhodnutí jednotliví členové zastupitelstva ÚSC hlasovali.
4. Převod rozhodování o zásadních dispozicích majetkem ÚSC z vyhrazené pravomoci rady obce do nevyhrazené pravomoci rady obce nebo vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce.
5. Zveřejňování smluv uzavřených územními samosprávnými celky o nakládání s nemovitým majetkem nebo smluv, jejichž výše plnění přesáhne 50 000 Kč u obcí nebo 200 000 Kč u krajů a hl. m. Prahy (s výjimkou informací chráněných zvláštními předpisy a s výjimkou některých dalších smluv, např. pracovních smluv).

3.4.2. Zákony týkající se státního majetku

Na základě shora uvedeného rozboru lze ve vztahu k oblasti úpravy typu ZMS a jemu obdobných zákonů (viz zákony specifikované v bodu 2.1.3.) shrnout, že oblast zveřejňování relevantních informací, tak jak jsou zatím pro účely této analýzy specifikovány, není v tomto okruhu zákonů řešena a změnu tohoto stavu nejsou s to v úplnosti zajistit ani připravené úpravy v těchto zákonech.

Jako optimální řešení se nejvíce jeví poslanecký návrh, protože vykazuje zásadní výkladová a výhledově i aplikační rizika. Uvedený nevyhovující stav by proto bylo na místě řešit **samostatnou úpravou pravidel pro zveřejňování identifikovaného okruhu informací, která by byla závazná pro všechny instituce hospodařící s majetkem státu (nebo jej spravující) bez ohledu na konkrétní právní režim, jímž se řídí**. Zveřejňování by se mělo týkat informací o

- a) vyhlášení podmínek a kritérií výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu vedoucího ke zjištění a výběru vhodného zájemce o koupi, nájem či jinou obdobnou formu nabytí majetku státu nebo práv k tomuto majetku,
- b) výsledku takového výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu uvedeného ad a),
- c) právních úkonech a jiných obdobných aktech, jimiž dochází k nakládání s majetkem státu, přičemž rozsah zveřejňovaných informací v rámci těchto okruhů by měl být podle povahy věci naplňován především obsahem konkrétních dokumentů dokladujících tyto fáze nakládání s majetkem státu (např. uzavřených smluv).

4. Zahraniční zkušenosti

Právní úpravu, která umožňuje získání informací o vydávaných finančních prostředcích z rozpočtu státu či ÚSC ve smyslu zprůhlednění nakládání s majetkem státu či ÚSC, lze nalézt např. na Slovensku, ve Velké Británii, Austrálii, ve Spojených státech amerických, ale i v Nizozemí nebo v Itálii.

Slovensko

Od 1. ledna 2011 je zákonem uložena povinnost zveřejňovat smlouvy uzavřené státní správou na Centrálním registru smluv, ÚSC mají možnost tuto povinnost zveřejnění naplnit prostřednictvím vlastních webových stránek, případně prostřednictvím Obchodního věstníku. Osobami povinnými

zpřístupňovat informace jsou státní orgány, vyšší územně samosprávné celky, obce a právnické a fyzické osoby, kterým zákon svěřuje pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických či právnických osob v oblasti veřejné správy v rozsahu jejich rozhodovací činnosti. Povinnými osobami jsou rovněž právnické osoby zřízené státem, vyšším územně samosprávným celkem či obcí a právnické osoby založené těmito povinnými osobami. Za povinně zveřejňovanou smlouvu je považována písemná smlouva, kterou uzavřela povinná osoba. Z povinnosti zveřejnění jsou vyňaty smlouvy uzavřené právnickými osobami zřízenými či ovládanými státem či ÚSC v běžném obchodním styku v rozsahu jejich předmětu podnikání zapsaného v Obchodním rejstříku či jiné úřední evidenci, pracovní a obdobné smlouvy týkající se burzovních obchodů, cenných papírů a dalších finančních nástrojů, státní pokladny, smlouvy z oblasti informačních a zpravodajských služeb a další specifické smlouvy, tedy kde převažuje z důvodů ochrany osobních údajů, bezpečnosti státu, obchodního tajemství, státního hospodaření zájem na nezveřejnění.

Prostřednictvím zveřejnění smluv v registru smluv je nejen zajištěna informovanost široké veřejnosti, ale současně s povinností zveřejnit takovou smlouvu je svázána podmínka její platnosti, neboť v případě jejího nezveřejnění ve lhůtě 3 měsíců od uzavření se na takovou smlouvu hledí, jako by nevznikla. Postup uzavírání smluv, resp. jejich obsah a dopad, k jejichž realizaci jsou vynakládány finanční prostředky z rozpočtu státu či ÚSC, tj. majetek státu či ÚSC, je tedy vtažen pod veřejnou kontrolu, neboť je transparentní. Současně dochází ke kontrole ze strany smluvních stran, bez zveřejnění nevznikne smlouva, na jejímž uzavření mají strany ekonomický zájem. Hranice plnění, nad kterou je stát či ÚSC povinen zveřejnit uzavřenou smlouvu, je stanovena ve výši 1.000 EUR. Navrhovaný mechanismus zveřejňování smluv nutí stát či ÚSC, aby při nakládání se svým majetkem, finančními prostředky, dbaly na hospodárnost, ekonomickou výhodnost, ale i vyváženost práv a povinností plynoucích z uzavírání smluv.

Nový Zéland

Jednoduchý nástroj v podobě registru smluv, jehož cílem je sledování uzavírání smluv a plnění finančních závazků mezi vládou a jejími dodavateli, byl zřízen, aby prosazoval dodržování zásad slušného obchodního styku, k němuž dochází při vládních nákupech. Obsahuje jednak základní informace a jednak informace o dalších skutečnostech, jako jsou finanční aspekty smlouvy – které zahrnují např. hodnotu smlouvy nebo celkový rozpočet, předmět a provedení dodávky, možné riziko atp. Základními informacemi jsou: typ dodávky (zboží, služby), typ smlouvy (jednorázová, opakující se), atp.

Austrálie

Obdobně funguje registr také v Austrálii, v němž se zveřejňují smlouvy nikoli podle jednotlivých státních institucí, které konkrétní smlouvu uzavřely, ale podle oblasti, jíž se uzavřená smlouva týká, např. smlouvy o dodávkách energie, smlouvy v oblasti vězeňské služby nebo smlouvy v oblasti veřejné dopravy.

Spojené státy americké

Ve Spojených státech amerických existují registry vedené zvlášť pro vládou uzavírané smlouvy a zvlášť pro poskytované granty. Registr smluv (*Central Contractor Registration, CCR*, od 29. července 2012 *Register for Government Contracting*) zřízený v roce 1994 tvoří databázi shromažďující data o vládních dodavatelích. Do tohoto registru se zaregistrují všichni podnikatelé

a organizace, kteří chtějí poskytovat vládě dodávky. Registrace je zdarma. Podobně funguje i registr grantů, který představuje zdroj informací o více než tisíci grantových programech.

Velká Británie

Zveřejňuje ve vyhledávači smluv (*Contract Finder*) smlouvy v hodnotě 10.000 až 100.000 £. Vyhledávání je možné na základě několika kritérií, např. podle hodnoty smlouvy, typu smlouvy nebo místa, kde bude smlouva plněna. Registr umožňuje nahlédnout i potenciálním kupujícím na detail poskytovatele, pokud hledají určité zboží nebo službu.

5. Návrhy řešení

5.1. Změny zákonů týkající se územních samosprávných celků

Jelikož všechny změny, jejichž provedení analýza identifikovala jako vhodné či nutné k posílení transparentnosti nakládání s majetkem ÚSC, jsou nyní v legislativním procesu (vládní návrh „protikorupční“ novely zákonů o ÚSC a poslanecký návrh změny občanského zákoníku a zákona o svobodném přístupu k informacím), **nenavrhuje se ve vztahu k zákonům o ÚSC realizace dalších legislativních opatření. Totéž platí ve vztahu k zákonu č. 250/2000 Sb., u něhož příprava novely s výše popsány parametry aktuálně probíhá.**

5.2. Změny zákonů týkající se státního majetku

Ve vztahu k oblasti úpravy typu ZMS a jemu obdobných zákonů (viz zákony specifikované v bodu 2.1.3.) se s ohledem na variabilitu těchto norem navrhuje jako účinné a legislativně i uživatelsky relativně nejméně komplikované řešení v podobě **přípravy samostatného zákona, který by upravoval postupy a podmínky zveřejňování vybraných informací týkajících se nakládání s majetkem státu ve vztahu k nestátním subjektům a byl by závazný pro všechny instituce hospodařící s majetkem státu (nebo jej spravující), tedy organizační složky státu i všechny státní organizace (a zatím i Pozemkový fond) bez ohledu na konkrétní právní režim, jímž se řídí.** Povinnému zveřejňování by podle tohoto zákona podléhaly údaje o

- a) vyhlášení podmínek a kritérií výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu vedoucího ke zjištění a výběru vhodného zájemce o koupi, nájem či jinou obdobnou formu nabytí majetku státu nebo práv k tomuto majetku,
- b) výsledku takového výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu uvedeného ad a),
- c) právních úkonech, jimiž dochází k nakládání s majetkem státu, přičemž rozsah zveřejňovaných informací v rámci těchto okruhů by měl být podle povahy věci naplňován především obsahem konkrétních dokumentů dokladujících tyto fáze nakládání s majetkem státu (např. uzavřených smluv).

Současně je ovšem třeba počítat s tím, že konkrétní realizace tohoto legislativního záměru může být reálně ovlivněna průběhem a výsledky projednávání výše zmíněného poslaneckého návrhu zákona.

Pokud jde o zákon č. 218/2000 Sb., byl již v potřebném směru znovelizován a **další legislativní opatření ve vztahu k němu se nenavrhují.**

6. Místo zveřejňování

Popis výchozí situace

Zveřejnění jakýchkoli povinně zveřejňovaných informací orgánů veřejné moci (ústřední správní orgány, veřejná správa atd.) je na Portálu veřejné správy (dále jen „PVS“) možné již dnes, a to bez nároku na úhradu ze strany subjektu, který zveřejnění požaduje. S každou publikovanou informací je spojen náklad ve výši odpovídající dvěma transakcím ISDS (aktuálně řádově 2 x 13 Kč), protože jednou datovou zprávou je informace poslána k publikování a druhou odchází potvrzení o přijetí.

Dle cenového modelu ve Smlouvě o poskytování služeb provozovatele informačního systému datových schránek dochází ke snižování jednotkové ceny za transakci po překročení definované hranice počtu transakcí. Pokud budeme uvažovat účinnost nové legislativy např. od poloviny roku 2013, pravděpodobně již bude cena za jednu transakci činit jen 12 Kč následně (odhadem v roce 2014) klesne na 10 Kč. Správce ISDS aktuálně vyjednává s Českou poštou, s.p. o změně cenového modelu na paušální. V případě kladného výsledku by již ztratilo význam sledovat počty jednotlivých transakcí, protože by neměly přímý dopad na náklady.

Kapacitní možnosti nového řešení PVS se zatím zdají být více než dostatečné i pro další typy informací. Aktuální počty povinně zveřejňovaných informací (dále jen „PZI“) činí řádově stovky, max. tisíce za rok, zatímco kapacity HW PVS jsou dimenzovány na miliony publikačních zpráv. Pro účely tohoto materiálu předpokládáme, že počty jednotlivých publikačních zpráv (záměrů o nakládání s veřejným majetkem) nepřesáhnou řádově stovky tisíc zpráv za rok, a nedojde tedy ke kapacitním problémům na straně infrastruktury PVS.

Varianata 1: Využití existujících publikačních nástrojů PVS

Nová koncepce PVS, tak jak je nasazena do provozu od března letošního roku, je založena na tom, že valnou většinu obsahu, který se na portálu zobrazuje, dodávají samotné orgány veřejné moci, případně je zobrazován obsah integrovaného informačního systému datových schránek. V části „Služby pro orgány veřejné moci“ jsou umístěny návody a formuláře, pomocí kterých mohou oprávněné subjekty samy zajistit publikování určitých typů informací v rámci PVS. Ministerstvo vnitra, tedy správce PVS, pouze zajišťuje technickou funkcionalitu, která slouží k víceméně automatizovanému dodání a publikaci obsahu. K přípravě obsahu jsou použity elektronické formuláře ve formátu ZFO, čímž je zajištěna korektní příprava dat v potřebné struktuře a kvalitě.

Aktuální řešení vychází z následujících předpokladů:

- Publikující subjekt připraví informaci ke zveřejnění buď za použití publikačního formuláře, nebo jinak do strukturované podoby dle XSD schématu.
- Zveřejněná informace je buď v některém z povolených formátů, což je aktuálně fo, zfo, pdf, xml, xmlx, xls, xlsx, doc, docx, ods, odt, isdoc, isdocx, edi. Rozsah formátu lze na přání rozšířit.
- Všechny povinně zveřejněné informace (PZI) jsou řazeny chronologicky. Návrh nepočítá s jemnějším členěním PZI dle typu informace.
Viz <http://portal.gov.cz/portal/obcan/informace/>.
- PVS zveřejněnou informaci zaindexuje a umožní fulltextové vyhledávání v jejím obsahu.
- Všechny PZI jsou dále dostupné v detailu publikujícího subjektu, viz např. <http://portal.gov.cz/portal/obcan/publikujici/kebyyf/informace/index.html>.

Předpokládané náklady varianty 1:

- nulové náklady spojené s úpravou služeb PVS
- provozní náklady za každou publikovanou informaci ve výši řádově 26 Kč

Finanční náklady spojené s touto variantou jsou hrazeny z Všeobecné pokladní správy (dále jen „VPS“), z položky datové schránky v rámci provozu ISDS.

Výhody a nevýhody této varianty:

- + zveřejnění informace je pro publikující subjekt zdarma
- + nevyžaduje úpravu funkčnosti PVS
- neumožňuje databázový způsob vyhledání, resp. filtrování výsledků hledání
- vyžaduje změnu postupů a nástrojů na straně publikujících subjektů

Varianta 2: vytvoření funkční náhrady Centrální adresy v rámci PVS

Aby PVS mohl skutečně nabídnout funkční náhradu Centrální adresy (dále jen „CADR“), bylo by nutné zajistit rozšíření jeho služeb minimálně v těchto bodech:

- Změna grafického návrhu PVS
- Změna navigační logiky stránek
- Rozšíření datového modelu o zavedení číselníku PZI
- Vytvoření publikačních formulářů pro každý nový typ informace
- Vytvoření zcela nové aplikace jako součásti PVS s možností databázového vyhledávání dle typu PZI / publikujícího subjektu / data zveřejnění.

Dále je otázkou, zda by bylo vyžadování přenesení informací, které byly dříve zveřejněny na CADR. Zřejmě by vyvstala také otázka plynulé migrace publikačních nástrojů, které větší publikátoři používají.

Předpokládané náklady varianty 2:

- náklady spojené s úpravou služeb PVS ve výši 6,5 milionu Kč. *Uvedená cena dle nabídky provozovatele ISDS – České pošty, s.p., zahrnuje vytvoření rejstříkové části PVS podle specifikace, testování jednotlivých částí i celku a nasazení výsledného produktu. V rámci této ceny bude zprovozněn 1 pilotní projekt (Registr objednávek a smluv veřejné správy) včetně rozšířených možností vyhledávání validních pro tento rejstřík.*
- provozní náklady za každou publikovanou informaci ve výši řádově 26 Kč

Finanční náklady spojené s touto variantou jsou hrazeny z VPS, z položky datové schránky v rámci provozu ISDS.

Výhody a nevýhody této varianty:

- + zveřejnění informace je pro publikující subjekt zdarma
- + nabídne plnohodnotnou náhradu CADR
- vyžaduje úpravu funkčnosti PVS, což znamená jednorázové náklady
- vyžaduje změnu postupů a nástrojů na straně publikujících subjektů

Varianta 3: udržení provozu Centrální adresy

Aniž by zpracovatel této analýzy měl detailní informace o stavu infrastruktury CADR, lze předpokládat, že je možné provést její upgrade nebo rozšíření, aniž by to vyvolalo náklady na straně

státního rozpočtu. Správce CADR však bude chtít své investované prostředky zhodnotit a pokračovat tedy v dosavadním komerčním modelu publikace informací na centrální adrese. Pravděpodobně by bylo možné vypsát veřejnou zakázku, jejímž předmětem by bylo publikování informací o majetku státu na Centrální adrese. Správce CADR by se tak zavázal publikovat tyto informace bez nároku na odměnu ze strany publikujících subjektů.

Předpokládané náklady varianty 3:

- odhadujeme náklady na posílení infrastruktury CADR ve výši 2 až 4 miliony Kč
- provozní náklady spojené s publikací by byly hrazeny publikujícími subjekty

Finanční náklady spojené s touto variantou budou rozprostřeny na veřejné rozpočty v poměru dle počtu publikovaných informací. Nastavení cenových parametrů přísluší správci centrály CADR.

Výhody a nevýhody této varianty:

- + nevyžaduje změnu postupů a nástrojů na straně publikujících subjektů
- zveřejnění informace není zdarma (možno řešit VZ)

Varianta 4: vytvoření zcela nového portálu

Pro úplnost uvádíme, že je také možné vypsát veřejnou zakázku na vytvoření a provozování zcela nového portálu. Domníváme se však, že taková varianta by byla zjevně neefektivní, protože spojuje nevýhody výše popsaných variant, aniž by přinášela nějakou podstatnou výhodu.

Předpokládané náklady varianty 4:

- odhadujeme počáteční náklady na 5 až 10 milionů korun
- provozní náklady (správa portálu, správa uživatelů, redakční práce) minimálně v řádech 1-2 miliony Kč ročně.

Finanční náklady spojené s touto variantou závisí na možném budoucím správci tohoto portálu a budou hrazeny z jeho rozpočtové kapitoly.

Výhody a nevýhody této varianty:

- vyžaduje změnu postupů a nástrojů na straně publikujících subjektů
- vyžaduje jednorázové nebo provozní náklady (dle formulace zadání)

7. Závěry

Z pohledu transparentnosti při nakládání s majetkem ÚSC, resp. zjednodušení a rozšíření přístupu k informacím, jsou všechny změny, jejichž provedení analýza identifikovala jako vhodné či nutné k posílení transparentnosti, již nyní v legislativním procesu (vládní návrh „protikorupční“ novely zákonů o ÚSC). Proto se v tento moment **nenavrhují ve vztahu k zákonům o ÚSC realizace dalších legislativních opatření**. Za dořešenou lze mít z hlediska zveřejňování relevantních informací oblast upravenou rozpočtovými pravidly a v principu za řešenou pak oblast úpravy zákona č. 250/2000 Sb.

Ve vztahu k oblasti úpravy typu ZMS a jemu obdobných zákonů (viz zákony specifikované v bodu 2.1.3.) se jako nejvhodnější v tento moment jeví posečkat na výsledek projednání

poslaneckého návrhu připraveného poslancem J. Farským (sněmovní tisk č. 740). V případě přijetí předloženého návrhu a jeho nabytí platnosti a účinnosti lze zvážit možnost jím vyvolanou změnu využít jako vhodnou platformu k naplnění analýzou navržených cílů jeho další úpravou a doplněním. Jako alternativu v případě neprůchodnosti této poslanecké iniciativy předkladatel považuje za nutné připravit najít legislativní řešení (dopadající jak na organizační složky státu, tak i na všechny státní organizace hospodařící s majetkem státu jako např. státní podniky v režimu zákona č. 77/1997 Sb., a případně i na Pozemkový fond), **které by na jednom místě upravilo povinnost uveřejňování informací o nakládání s majetkem státu ve vztahu k nestátním subjektům, a identifikoval okruh informací určených ke zveřejňování s doprovodným sankčním ustanovením.**

Jako nejvhodnější se jeví ke zveřejňování okruh informací ve směrech „**kdo, komu, co, v jaké hodnotě či výši**“, přičemž povinnost zveřejňovat relevantní informace by se soustředila na:

- a) podmínky a kritéria výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu vedoucího ke zjištění a výběru vhodného zájemce o koupi, nájem či jinou obdobnou formu nabytí majetku státu nebo práv k tomuto majetku,
- b) výsledky takového výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu uvedeného ad a),
- c) právní úkony a jiné obdobné akty, jimiž dochází k nakládání s majetkem státu, přičemž rozsah z tohoto titulu zveřejňovaných informací by měl být naplňován obsahem konkrétních uzavřených smluv. Jako mezní hodnota se navrhuje limit 50.000 Kč (bez DPH) pro obce a 200.000 Kč (bez DPH) pro kraje a stát.

Z pohledu určení jednotného místa, na kterém by mělo docházet k uveřejňování relevantních informací o nakládání s majetkem státu a ÚSC, se jeví na základě provedené analýzy jako nejvhodnější řešení využití PVS za předpokladu provedení odpovídajících úprav (varianta 2).

Ministerstvo vnitra jako správce PVS je připraveno aktivně participovat na rozšíření příslušných funkcionalit PVS. Toto řešení je nejvýhodnější jak z pohledu nákladů, tak také relativně snadné možnosti umístování potřebných údajů na PVS ze strany povinných subjektů cestou využití strukturovaných datových zpráv. Pro zabezpečení centrálního místa se navrhuje zřízení webového rozhraní, které umožní navést uživatele na příslušné servery, na kterých jsou informace dostupné, neboť toto řešení se jeví ekonomicky výhodnější než vybudovat zcela nový systém či propojovat stávající systémy do jednoho.

Příloha – Přehled zveřejňovaných informací o dispozicích veřejným majetkem

Co	Kdo	Kde
Záměry prodeje nemovitého majetku ÚSC	ÚSC	úřední deska příslušného ÚSC elektronická úřední deska příslušného ÚSC (bez sankce)
Záměry prodeje movitého majetku ÚSC	ÚSC	X
Nabídky prodeje a pronájmu nemovitého majetku státu	Jednotlivé ÚSÚ	dobrovolně na svých internetových stránkách
Nabídky prodeje a pronájmu movitého majetku státu	Jednotlivé ÚSÚ	dobrovolně na svých internetových stránkách
Dotace a granty ze státního rozpočtu	MF	www.mfcr.cz
Dotace a granty z územních rozpočtů	ÚSC	X
Nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky	MMR	www.isvz-us.cz
Veřejné zakázky malého rozsahu	Zadavatelé	dobrovolně na svých profilech
Smlouvy týkající se majetku ÚSC	ÚSC	dobrovolně na svých internetových stránkách
Státní zemědělské pozemky	PF ČR	www.pfcr.cz
Veřejné dražby		www.centralniadresa.cz
Veřejné soutěže ve výzkumu a vývoji	RVVI	www.isvav.cz

Vysvětlivky:

Co – předmět dispozice ve smyslu analýzy

Kdo – subjekt, který příslušnou informaci zveřejňuje

Kde – místo zveřejnění