**V.**

**Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace**

**SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA**

**1. Základní identifikační údaje**

|  |
| --- |
| **Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů**  |
| **Zpracovatel / zástupce předkladatele:** **Ministerstvo vnitra** | **Předpokládaný termín nabytí účinnosti:** Prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení |
| **Implementace práva EU: NE**  |
| **2. Cíl návrhu zákona**  |
| * Cílem předkládaného návrhu je především právní zakotvení společenství obcí, výslovná právní úprava distanční účasti na jednání orgánů územních samosprávných celků a doplnění právní úpravy odměňování členů zastupitelstev obcí, krajů, jakož i členů zastupitelstva hl. města Prahy a členů zastupitelstev jeho městských částí.
* Návrh zákona proto obsahuje následující základní novelizační okruhy:
1. Zavedení institutu společenství obcí jakožto platformy bližší spolupráce mezi obcemi (formou specifického dobrovolného svazku obcí v rámci správního obvodu jedné obce s rozšířenou působností). Prostřednictvím společenství obcí budou obce moci zajišťovat i výkon správních činností.
2. Distanční účast na jednání orgánů územních samosprávných celků – výslovná úprava tzv. distanční účasti členů zastupitelstva obce, kraje či hlavního města Prahy na jednání zastupitelstva a členů rady obce, kraje či hlavního města Prahy na schůzi rady a možnost distanční účasti veřejnosti (dalších osob) na jednáních zastupitelstev.
3. Odměňování členů zastupitelstva - zejména se zavádí automatická valorizace výše odměn členů zastupitelstva; dále jsou navrhovány určité změny v právní úpravě odměňování členů zastupitelstev, které přinášejí řešení praktických problémů, které se vyskytly v oblasti odměňování.
4. Zvýšení limitů pro vyhrazená majetkoprávní jednání.
5. Změny v oblasti přenesené působnosti – jedná se o doplnění a zpřesnění stávající úpravy v souvislosti s převody výkonu přenesené působnosti mezi obcemi.
6. Úprava fungování orgánů samosprávy v době mezi volbami do zastupitelstev a ustavením nových obecních či krajských orgánů.
7. Reakce na zkušenosti z praxe (doplnění a zpřesnění stávající právní úpravy), zejména se upravuje postup obce v návaznosti na provedenou kontrolu výkonu samostatné působnosti či se prodlužuje délka některých v zákoně stanovených lhůt souvisejících s jednáním zastupitelstev (pro svolání náhradního zasedání zastupitelstva a vyhotovení zápisu ze zasedání zastupitelstva). Rovněž se navrhuje doplnit ustanovení o dozoru v tom smyslu, že dozorový orgán po zaslání výzvy ke zjednání nápravy přikročí k dalším zákonem předvídaným úkonům bez dalších odkladů i v situaci, kdy obec před uplynutím zákonné lhůty ke zjednání nápravy dozorovému orgánu sdělí, že k nápravě rozporovaného aktu nepřistoupí.
8. Technické změny, zejména vypuštění povinnosti zasílat v rámci dozorového procesu jako přílohu sdělení o zjednání nápravy právní předpis územně samosprávného celku v reakci na zřízení, s účinností od 1. 1. 2022 (změnový zákon č. 36/2021 Sb.), Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků.
 |
| **3. Agregované dopady návrhu zákona**  |
| **3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: ANO** |
| ***Náklady*** S výjimkou běžných provozních nákladů se očekávají náklady v souvislosti se změnami v oblasti odměňování členů zastupitelstva, a to do územních rozpočtů, neboť odměny členů zastupitelstev jsou vypláceny z rozpočtů jednotlivých územních samosprávných celků. Dopady do jednotlivých rozpočtů budou diferencované, a to v důsledku odlišných rozhodnutí příslušných zastupitelstev (mají pravomoc určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni, zřizovat radu, stanovit počet členů rady, zřizovat a rušit výbory, stanovit počet jejich členů, stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva, rozhodovat o mimořádných odměnách pro členy zastupitelstva atd). Finanční výdaje spojené s odměňováním tak nejsou primárně definovány nastavením výše odměn, jako spíše zmíněnými politickými rozhodnutími zastupitelstev. Navrhovaná právní úprava nemá přímé dopady na státní rozpočet. Ve vazbě na zvýšení odměn se ho dotýká jen prostřednictvím relativně zvýšených odvodů daně z příjmu a zákonných plateb pojistného dle zvláštních zákonů, které však tímto návrhem nejsou dotčeny.***Přínosy*** Zlepšení meziobecní spolupráce a její vztažení i na výkon správních činnostíJasný právní rámec pro distanční účast na jednání orgánů územních samosprávných celkůNavýšení finančních limitů pro majetkoprávní úkony vyhrazené zastupitelstvům reflektuje změnu ekonomického prostředí, k níž došlo od roku 2000, tak, aby zastupitelstvu bylo ve vyhrazené pravomoci ponecháno rozhodování mající ve stávajícím „cenovém“ kontextu závažný dopad do majetkové sféry územních samosprávných celků.Odměňování: zavedení automatické valorizace odměn bez nutnosti průběžných zásahů ze strany vlády a neustálého hledání konsenzu v této otázce. Valorizace bude garantována zákonem. |
| **3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: NE**  |
| **3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): ANO**  |
| **3.4 Sociální dopady: NE** |
| **3.5 Dopady na životní prostředí: NE**  |

# 1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

## 1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

## 1.2 Definice problému[[1]](#footnote-1)\*)

### 1.2.1 Posílení spolupráce obcí

Zákon o obcích upravuje možnost spolupráce obcí na bázi dobrovolného svazku obcí (DSO) pouze při výkonu samostatné působnosti. Z praxe přitom vyplývá, že by bylo žádoucí umožnit obcím v rozšířené míře spolupracovat i při výkonu přenesené působnosti. Ta je obecními úřady vykonávána ve 3 typech rozsahu (základní rozsah, v němž přenesenou působnost vykonávají všechny obce, v rozsahu pověřeného obecního úřadu a v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností – viz § 61 odst. 1 zákona o obcích). Pro velmi malé obecní úřady, často tvořené pouze starostou, který svoji funkci vykonává jako neuvolněný a je k dispozici pouze několik málo hodin týdně, je i výkon správních činností v základním rozsahu přenesené působnosti zatěžující, resp. těmto obecním úřadům chybí patřičná odbornost. Neexistuje přesná statistika obcí, v nichž působí starosta jako neuvolněný, neboť tyto údaje nejsou obce povinny Ministerstvu vnitra oznamovat, na základě poznatků z aplikační praxe ministerstva však lze odhadovat, že půjde cca o 1 000 obcí.

Zefektivnění spolupráce obcí je jedním z témat, jimž se věnuje Koncepce klientsky orientovaná veřejná správa 2030[[2]](#footnote-2), přičemž tento dokument výslovně zmiňuje jako jedno z opatření podporu meziobecní spolupráce v rámci správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Zlepšení spolupráce obcí, např. zavedením právní úpravy, která by obcím umožnila využívat výhod společného poskytování služeb, České republice doporučila i Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD).[[3]](#footnote-3)

Lze také zmínit již ukončený projekt, který zaznamenal pozitivní ohlas mezi participujícími obcemi a který vycházel z obdobné filozofie jako společenství obcí a proběhl pod záštitou Svazu měst a obcí ČR (SMO ČR) s finanční podporou Evropské unie „Posilování administrativní kapacity obcí na bázi meziobecní spolupráce“, který byl zaměřen na podporu vytváření a fungování Center společných služeb obcí (CSS)[[4]](#footnote-4). V rámci těchto CSS byly poskytovány služby v oblasti veřejné správy s důrazem na samosprávné kompetence, ale i v přenesené působnosti s cílem zajistit efektivnější poskytování veřejných služeb občanům. Celkově se do projektu zapojilo 83 DSO pokrývajících územně celou ČR. Konečně v první polovině roku 2022 proběhla v ČR návštěva monitorovací mise Kongresu místních a regionálních samospráv Rady Evropy k Evropské chartě místní samosprávy, které mj. upozornila na nedostatek administrativních pracovníků s nezbytnými právními a finančními znalostmi na místní úrovni (tj. na nutnost posílit správní kapacitu na místní úrovni a kvalitu veřejné správy) s tím, že podpora a pobídky k takové spolupráci by mohly být navrženy tak, aby posílily efektivitu a zajistily dostupnost odborných pracovníků pro menší obce. Společenství obcí má přitom představovat novou institucionální formu meziobecní spolupráce, jejíž hlavním cílem bude právě sdílení personálních a administrativních kapacit potřebných k zajištění kvalitního a efektivního výkonu veřejné správy.

Společenství obcí představuje další možnou platformu pro realizaci meziobecní spolupráce na dobrovolné bázi: kromě spolupráce v rámci společenství obcí mohou obce i nadále vytvářet a vstupovat do DSO i jiných forem meziobecní spolupráce, a to i s přesahem přes hranice správního obvodu obce s rozšířenou působností.

Navrhovaná právní úprava je podporována SMO ČRi Sdružením místních samospráv ČR. SMO ČR dlouhodobě podporuje myšlenku meziobecní spolupráce prostřednictvím dobrovolných svazků obcí (DSO) a jejího formování a zefektivnění v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností.

### 1.2.2 Distanční účast na jednání orgánů územních samosprávných celků

Cílem předloženého návrhu zákona měnícího zákony o územních samosprávných celcích je výslovná úprava tzv. distanční účasti členů zastupitelstva obce, kraje či hlavního města Prahy na jednání zastupitelstva a členů rady obce, kraje či hlavního města Prahy na schůzi rady a možnost distanční účasti veřejnosti (dalších osob) na jednáních zastupitelstev. Zákony o územních samosprávných celcích (zákon o obcích, zákon o krajích ani zákon o hlavním městě Praze) dosud neobsahují výslovnou právní úpravu umožňující distanční účast členů zastupitelstva či rady nebo účast veřejnosti na jednáních těchto orgánů. Takovou účast však ani výslovně nevylučují.

Stávající výkladová praxe týkající se této otázky je proto taková, že člen zastupitelstva či rady se může jednání účastnit i tzv. na dálku s využitím takových technických prostředků, které umožňují jeho distanční přítomnost v reálném čase (typicky využití videokonference), včetně uplatňování jeho práv souvisejících s výkonem funkce, zejména oprávnění hlasovat a vyjadřovat se k projednávaným záležitostem. V reakci na krizová a mimořádná opatření, která z důvodu ochrany před nemocí covid-19 upravovala mj. přítomnost osob na hromadných akcích, se distanční způsob účasti zastupitelů na jednáních zastupitelstva začal využívat v daleko širší míře. S tím vyvstala potřeba – zejména z důvodu právní jistoty – tuto účast jednoznačně a výslovně upravit v příslušných právních předpisech.

Cílem navrhovaných změn je poskytnutí jednoznačného právního rámce pro možnost distanční účasti členů zastupitelstva a rady, jakož i veřejnosti. Návrh možnost využití distanční účasti podmiňuje tím, že ji připouští jednací řád příslušného orgánu. S touto možností se počítá obecně, a to v závislosti na uvážení každé obce, zejména na technických možnostech dané obce i členů zastupitelstva či rady. Úprava distanční účasti na jednání zastupitelstva, resp. to, že zastupitel má vždy právo účastnit se zasedání zastupitelstva obce osobně (tj. není povinen k distanční účasti), pak vylučuje možnost, aby jednání bylo konáno výlučně distančně. Ani veřejnost nemá povinnost distanční účasti využít, a to s ohledem na možnost uplatňování práva podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, tedy práva vyjádřit na jednání zastupitelstva stanovisko k projednávaným věcem (týká se občanů obce, vlastníků nemovitosti na území obce a některých státních příslušníků cizích států; srov. § 16 a 17 zákona o obcích), resp. s ohledem na obdobná oprávnění zakotvená v zákoně o krajích a zákoně o hlavním městě Praze. Vždy bude třeba, aby bylo jednání svoláno do určitého místa, z něhož bude „vedeno“. O možnosti distanční účasti a o podmínkách, za nichž je tato účast možná, musí být veřejnost informována prostřednictvím informace o konání zasedání. Zastupitelé i veřejnost se pak budou moci rozhodnout (za podmínek stanovených jednacím řádem), zda využijí distanční účasti, nebo zda se dostaví osobně na jednání.

### 1.2.3 Odměňování

V reakci na požadavky územních samospráv navrhuje se automatická valorizace odměn členů zastupitelstev garantovaná zákonem tak, že se výše odměn uvolněného člena zastupitelstva a maximální výše odměny neuvolněného člena zastupitelstva ~~se~~ určí jako součin základny pro výpočet odměny a koeficientu stanoveného v příloze tohoto zákona podle zastávané funkce a velikostní kategorie obce. Za základnu pro výpočet odměny od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku se považuje průměrná hrubá měsíční nominální mzda na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažená za první pololetí předchozího kalendářního roku podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu známých k 1. říjnu předchozího kalendářního roku. Výši základny pro výpočet odměny vyhlásí Ministerstvo vnitra sdělením uveřejněným ve Sbírce zákonů. Stávající právní úprava pravidelnou valorizaci odměn členů zastupitelstev nezaručuje, i když usnesení vlády, které ministru vnitra ukládá pravidelně (každoročně) předkládat vládě legislativní návrh na zvýšení odměn členům zastupitelstev k 1. lednu následujícího kalendářního roku, pokud se statistický ukazatel průměrné nominální mzdy v národním hospodářství za rozhodné období zvýší (usnesení vlády č. 627 z 11. září 2017).

### 1.2.4. Zvýšení finančních limitů pro majetkoprávní úkony

Pokud jde o zvýšení finančních limitů v oblasti vyhrazených majetkoprávních jednání zastupitelstev, reaguje se tím na změnu ekonomického kontextu v podobě nárůstu cen, k němuž došlo od roku 2000, kdy byl přijat zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze. V důsledku růstu cen se při stávajícím nastavení finančních limitů pro majetkoprávní jednání vytrácí původní cíl jejich právního zakotvení, a sice vyhradit zastupitelstvu rozhodování o zásadnějších otázkách majetkové povahy. Pro účely navýšení byl zvolen klíč 3,75 násobku původní hodnoty. ~~(a~~ Tímto klíčem ~~by~~ byly násobeny ~~i~~ částky v zákoně o krajích a zákoně o hlavním městě Praze~~);~~, jakož i v zákoně o obcích (s výjimkou poskytování dotací a návratných finančních výpomocí obcí v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám, kde je hranice navýšena shodně jako u ostatních majetkoprávních úkonů na 75 000 Kč z původních (50 000 Kč). V případě zvoleného klíče 3,75násobku se jedná o částku vyšší, než je nárůst spotřebitelských cen od roku 2000, který byl oproti současné době o cca 50% (srov. údaje Českého statistického úřadu, dostupné na <https://www.czso.cz/csu/czso/isc_cr>). Co se týče vývoje dalších ekonomických ukazatelů, průměrná hrubá měsíční mzda v národním hospodářství[[5]](#footnote-5) např. v roce 2002 činila cca 15 524 Kč, v roce 2019 dosáhla částky cca 34 578 Kč a v roce 2022 (1. až 3. čtvrtletí) již činí 39 306 Kč. Nelze odhlédnout ani od vysoké míry inflace, kdy meziroční inflace za duben 2022 činila 14,2 %.

### 1.2.5 Další témata navrhované novelizace

Vedle čtyř výše popsaných hlavních témat novelizace bylo do návrhu zákona zařazeno několik změn, které mají povahu technickou, resp. zpřesňují stávající úpravu či reagují na poznatky Ministerstva vnitra z praxe (odstranění mezer v zákoně). Navrhovaná řešení byla koncipována tak, aby bylo jejich cíle dosaženo při minimálním rozsahu zásahu do stávající právní úpravy. Ze všech těchto důvodů u nich dle našeho mínění nejeví jako nezbytné podrobnější vyhodnocení variant:

* Změny v oblasti přenesené působnosti – jedná se o doplnění a zpřesnění stávající úpravy pro některé specifické případy, v nichž obce přenesenou působnost nevykonávají či ji vykonávají nedostatečně. Především se doplňuje opatření pro případy, kdy neplní přenesenou působnost v základním rozsahu orgán obce s pověřeným obecním úřadem. Stávající znění zákona o obcích výslovně neupravuje opatření, pokud některý orgán obce s pověřeným obecním úřadem nebude (zcela nebo zčásti) vykonávat některé z činností svěřených mu v přenesené působnosti; v zákoně se proto doplňuje oprávnění Ministerstva vnitra rozhodnout o tom, že přenesenou působnost nebo její část bude vykonávat obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu se nachází obec s pověřeným obecním úřadem. Dále se upravuje opatření pro případy, kdy nevykonává přenesenou působnost některý z orgánů obce s rozšířenou působností (výslovně se rozšiřuje dopad dotčeného ustanovení na jakýkoli orgán této obce). Konečně se navrhuje ze zákona o obcích jako nesystémovou vypustit právní úpravu, podle níž je možné provést delegaci určitého rozsahu výkonu státní správy (vykonávané v přenesené působnosti) z obecního úřadu obce s rozšířenou působností na pověřený obecní úřad.
* Posílení rozhodovací pravomoci starosty (a obdobně hejtmana a primátora hlavního města Prahy) v určitých specifických situacích.
* Zefektivnění dozorového procesu v tom smyslu, že dozorový orgán po zaslání výzvy ke zjednání nápravy přikročí k dalším zákonem předvídaným úkonům bez dalších odkladů i v situaci, kdy obec před uplynutím zákonné lhůty 60 dnů ke zjednání nápravy dozorovému orgánu sdělí, že k nápravě rozporovaného aktu nepřistoupí.
* Prodloužení délky některých v zákoně lhůt souvisejících s jednáním zastupitelstev (pro svolání náhradního zasedání zastupitelstva, pro vyhotovení zápisu).
* V reakci na zkušenosti s dobou nouzového stavu se doplňuje právní úprava v tom smyslu, že do minimální lhůty, v níž se schází zastupitelstvo územního samosprávného celku, dále do lhůty, v níž se musí konat náhradní zasedání zastupitelstva, a konečně lhůty, v níž se musí zastupitelstvo sejít, jinak bude rozpuštěno, se nezapočítává doba, po niž se na území obce vztahuje vyhlášený krizový stav podle § 2 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
* Technické změny a zpřesnění reagující na poznatky získané při dosavadní aplikaci dotčených ustanovení zejména v následujících oblastech: upravuje se mimo jiné postup obce v návaznosti na provedenou kontrolu výkonu samostatné působnosti (seznámení zastupitelstva s protokolem, výslovné zakotvení povinnosti zastupitelstva obce přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků a k zamezení opakování kontrolou zjištěných nedostatků či zpřesnění povinnosti vyvěsit přijatá opatření na úřední desce obecního úřadu a povinnosti informovat Ministerstvo vnitra o splnění povinností navazujících na kontrolu výkonu samostatné působnosti); reakce na zřízení, s účinností od 1. 1. 2022, Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků (vypuštění povinnosti zasílat jako přílohu sdělení o zjednání nápravy právní předpis územně samosprávného celku).

V prvním případě jde o reakci na zjevnou mezeru současné právní úpravy, která obsahuje postup pouze pro případy, kdy není vykonávána přenesená působnosti v základním rozsahu nebo v rozsahu obce s rozšířenou působností. Vlastní řešení je pak přizpůsobením existujících ustanovení pro tento dosud neřešený případ, dle našeho mínění tedy není zapotřebí podrobnější vyhodnocení variant. Dále se jako nesystémová vypouští ustanovení týkající se možnosti delegace určitého rozsahu výkonu státní správy z obecního úřadu obce s rozšířenou působností na pověřený obecní úřad.

Co se týče posílení krizových pravomocí starosty, zákon o obcích se doplňuje o speciální pravomoc starosty obce přijmout rozhodnutí v záležitosti tzv. zbytkové pravomoci rady obce, je-li to nezbytné k řešení určité mimořádné situace spočívající v ohrožení života nebo zdraví osob, bezpečnosti, majetku nebo životního prostředí, tedy v situacích, kdy je nutné „operativní“, resp. okamžité rozhodnutí. Takové rozhodnutí může spočívat v jakémkoli řešení určité otázky, včetně rozhodnutí o právním jednání; starosta bude oprávněn takové rozhodnutí učinit bez ohledu na to, zda byl radou k takovému rozhodování předem pověřen (postupem podle § 102 odst. 3), případně i v případech, v nichž si zastupitelstvo takové rozhodnutí předem vyhradilo podle § 84 odst. 4. Navrhovaná právní úprava se žádným způsobem netýká působnosti orgánů územních samosprávných celků v oblasti krizového řízení (pravomocí stanovených krizovým zákonem). Představuje toliko „dočasné přerozdělení“ pravomocí k rozhodování v tzv. nevyhrazených záležitostech samostatné působnosti (v záležitostech nemajících povahu plnění úkolů podle krizových předpisů, které mají charakter *lex specialis*;působnosti stanovené krajskému úřadu nebo hejtmanovi nebo obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nebo starostovi obce s rozšířenou působností nebo obecnímu úřadu nebo starostovi podle tohoto zákona jsou nadto výkonem státní správy, tj. výkonem přenesené působnosti).

Taktéž změny navrhované v oblasti kontroly a dozoru v oblasti výkonu samostatné působnosti jsou v rovině drobných zpřesnění reagujících na poznatky získané při dosavadní aplikaci dotčených ustanovení. Ani v tomto případě se vyhodnocování variant nejeví nezbytné, navržená řešení jsou technická či parametrická a byla koncipována tak, aby bylo jejich cíle dosaženo při minimálním rozsahu zásahu do stávající právní úpravy

## 1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Popis stávajícího platného stavu byl proveden v kapitolách 1.2.1 až 1.2.5 v souvislosti s nastíněním problémů, které je nutné novelizací vyřešit.

## 1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty jsou ve všech případech územní samosprávné celky (obce, kraje), dále členové orgánů obcí i krajů a veřejnost (ve vztahu k distanční účasti na jednání orgánů územních samosprávných celků) a vedoucí úřadů územních samosprávných celků (ve vztahu k nové úpravě jejich odpovědnosti za výkon přenesené působnosti) a dále též Ministerstvo vnitra jako orgán vykonávající koordinační úlohu v oblasti organizace a výkonu veřejné správy, vykonávající dozor a kontrolu nad výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků.

## 1.5 Popis cílového stavu

Cílový stav vychází ze shora popsaného právního stavu a jeho nedostatků. Cílem návrhu je umožnit spolupráci obcí i v oblasti přenesené působnosti. Dále návrh sleduje automatickou, zákonem garantovanou valorizaci odměn členů zastupitelstev.

## 1.6 Zhodnocení rizika

Rozšíření možnosti spolupráce obcí do oblasti přenesené působnosti je sice motivováno snahou snížit administrativní zátěž z toho pro obce plynoucí a zároveň zajistit větší odbornost pracovníků zajišťujících výkon správních činností pracujících pro společenství obcí, může ale vést i ke snížení garancí kvality výkonu správních činností. Taktéž byly vysloveny obavy ohledně možnosti narušení stávajícího systému výkonu veřejné správy (státní správy přenesené na orgány územních samosprávných celků), stran možných nejasností v procesní oblasti (místní příslušnost, určení nadřízeného orgánu) i pracovněprávních důsledků. Navržené řešení, které ve znění předkládaném vládě reaguje i na výsledky jednání s dotčenými připomínkovými místy, tyto sporné otázky řeší (např. stanovením požadavku, že ve společenství obcí mají být obce pouze z jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností, požadavků na kvalifikaci obdobnou požadavkům zákona č. 312/2002 Sb., i volbou konstrukce, že správní činnosti lze zajišťovat prostřednictvím zaměstnance společenství obcí). Institut společenství funguje na dobrovolné bázi; obce i nadále mohou vytvářet a vstupovat do DSO i jiných forem meziobecní spolupráce, a to i s přesahem přes hranice správního obvodu obce s rozšířenou působností.

## 2. Návrh variant řešení

### 2.1 Posílení spolupráce obcí – institut tzv. společenství obcí jako dobrovolného svazku obcí se speciálním statusem

1. Zachování stávajícího právního stavu.
2. Spolupráce obcí na jiném základě.
3. Umožnění každému dobrovolnému svazku obcí zajišťovat pro členské obce správní činnosti spadající do přenesené působnosti.
4. Umožnění zajišťovat pro členské obce správní činnosti spadající do přenesené působnosti jen kvalifikovaným dobrovolným svazkům obcí.

### 2.2 Distanční účast (členů těchto orgánů a veřejnosti) na jednání obecních orgánů

1. Zachování stávajícího právního stavu.
2. Stanovení distanční účasti jen pro určité specifické situace.
3. Povinná distanční účast doplněná o povinnost obce zabezpečit tuto distanční účast (např. poskytnutím technických prostředků apod.).
4. Zavedení možnosti distanční účasti, se kterou se počítá obecně, je v plném rozsahu ponecháno na uvážení a rozhodnutí dotčených obecních orgánů, přičemž je podmíněno zakotvením této možnosti v jednacím řádu takového orgánu. Člen zastupitelstva obce má vždy právo účastnit se zasedání zastupitelstva obce osobně a jeho „distanční“ účast není nároková. Obdobně to platí i pro veřejnost.

### 2.3 Odměňování členů zastupitelstev

1. Zachování stávajícího právního stavu (varianta 0).
2. Automatická valorizace odměn (varianta 1).
3. Svěření rozhodování o výši odměn územním samosprávám (varianta 2).

**2.4. Zvýšení finančních limitů pro majetkoprávní úkony vyhrazené zastupitelstvu obce**

1. Zachování stávajícího právního stavu.
2. Zvýšení limitů pro vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce na pětinásobek
3. Zvýšení limitů pro vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce na 3,75násobek
4. Nastavení hranice mezi rozhodováním zastupitelstva a rady v oblasti majetkoprávních úkonů nikoliv zákonem, ale rozhodnutím zastupitelstva. Zastupitelstvo by rozhodlo, obdobně jako u rozpočtových opatření, do jaké výše radě/starostovi rozhodování o majetkoprávních úkonech svěří.

### 2.5 Další témata navrhované novelizace

Do návrhu zákona bylo zařazeno i několik dalších změn zpravidla technické povahy, které stávající právní úpravu upřesňují v reakci na poznatky získané praxí, doplňují ji s cílem odstranit mezery současné právní úpravy, popř. z ní některá ustanovení z důvodu nesystematičnosti vypouštějí (§ 66b odst. 3 a 4 - delegace určitého rozsahu výkonu státní správy vykonávané v přenesené působnosti z obecního úřadu obce s rozšířenou působností na pověřený obecní úřad.

U všech těchto změn však s ohledem na jejich malý rozsah a i na očekávané minimální dopady zapotřebí vyhodnocení variant – blíže viz kapitola 1.2.5.

## 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

### 3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Zkoumanými náklady jsou finanční dopady na veřejné rozpočty (včetně personálního zabezpečení) na jedné straně a mimoekonomické dopady na straně druhé.

### 3.2 Náklady

Z hlediska hodnocení dopadů navrhovaných řešení je provedená analýza spíše kvalitativní než kvantitativní, tj. zaměřuje se zejména na posouzení mimopeněžních přínosů a nákladů, avšak na hospodářský efekt lze částečně (u některých navrhovaných opatření) usuzovat. Dle názoru předkladatele je **předpokládaný finanční dopad** níže popsaných institutů **na veřejné rozpočty** neutrální, mnohdy kladný. V případě společenství obcí se bude jednat o zcela dobrovolnou spolupráci, tedy každá obec si bude moci vyhodnotit, zda je pro ni výhodnější zajišťování správních činností vlastními silami nebo využití pomoci společenství obcí. Finanční podpora společenství obcí ze strany státu se nepředpokládá (společenství bude financováno z členských příspěvků a výnosů z činnosti společenství). Pokud v budoucnu svěří zvláštní zákon společenství určité úkoly, může zákon rovněž stanovit způsob financování těchto úkolů ze státního rozpočtu (§ 53a odst. 4). S ohledem na vyšší zastoupení obcí ve společenství by měla být spolupráce z hlediska sdílení nákladů efektivnější. Sdílení personálních a administrativních kapacit v rámci společenství by mělo přispět k zajištění kvalitního a efektivního výkonu veřejné správy v území. V souvislosti se společenstvími obcí se zavádí rejstřík společenství obcí jakožto veřejný rejstřík obsahující zákonem stanovené údaje týkající se společenství obcí a sbírky souvisejících listin. Rejstřík vede Ministerstvo vnitra; to bude taktéž rozhodovat za zákonem stanovených o zrušení postavení společenství obcí. Předmětnou agendu bude zajišťovat odbor strategického rozvoje Ministerstva vnitra, v tomto ohledu se nepočítá se zásadními zvýšenými náklady.

3.2.1 Náklady v souvislosti se změnou právní úpravy odměňování

Navrhovaná právní úprava nemá přímé dopady na státní rozpočet. Ve vazbě na zvýšení odměn se ho dotýká jen prostřednictvím relativně zvýšených odvodů daně z příjmu a zákonných plateb pojistného dle zvláštních zákonů, které však tímto návrhem nejsou dotčeny.

Odměny členů zastupitelstev jsou vypláceny z rozpočtů jednotlivých územních samosprávných celků. Finanční dopady zvýšení odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, a to bez ohledu na zvolenou variantu, se proto budou týkat výlučně jen rozpočtů jednotlivých obcí a krajů, a to **diferencovaně.**

Předmětná právní úprava se aktuálně **dotýká celkem** **61 780 členů zastupitelstev v obcích[[6]](#footnote-6)** (z toho je 2 552 členů zastupitelstev městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst či městských částí hlavního města Prahy a 65 členů Zastupitelstva hlavního města Prahy) **v 6 383 zastupitelstvech**, a dále **675 členů v 13 zastupitelstvech krajů.** Postavení zastupitelstev v jednotlivých územních samosprávných celcích je shodné (jde o jejich nejvyšší samosprávný orgán), mají stejné či obdobné pravomoci a úkoly, přesto, v závislosti na místních podmínkách, každé má svou individualitu.

Jak už bylo shora uvedeno,finanční výdaje, které se v jednotlivých územních samosprávných celcích pojí s odměňováním členů zastupitelstva příslušného územního samosprávného celku, nejsou primárně determinovány nastavením výše odměn členů zastupitelstev právě platnou právní úpravou, ale v daleko větším rozsahu konkrétními „politickými“ rozhodnutími zastupitelstva toho kterého územního samosprávného celku.

Pro neuvolněné členy zastupitelstev (s výjimkou starosty) právní úprava nadále stanovuje jen maximální výši odměn a rozhodnutí o tom, zda budou odměny neuvolněným členům poskytovány a v jaké výši, je vyhrazeno zastupitelstvu daného územního samosprávného celku. Při předpokládané účinnosti navrhované úpravy k 1. lednu 2024 tak **bude především na zastupitelstvech územních samosprávných celků, zda v reakci na přijatou změnu právní úpravy budou přijímat rozhodnutí měnící výši odměn jejich neuvolněných členů, nebo tyto ponechají ve stávající výši. Stejně tak bude záviset jen na rozhodnutí zastupitelstev jednotlivých územních samosprávných celků, zda v souvislosti se zavedením automatické valorizace odměn „objektivizují“ počet zřízených uvolněných funkcí** (což lze doporučit), aby jejich celkový počet odpovídal potřebám místní samosprávy a byl trvale přiměřený k možnostem (proporcím) místního rozpočtu.

Zvýšení „odměn za měsíc“ členům zastupitelstev územních samosprávných celků se ve svém důsledku provázaně pojí s možným zvýšením výdajů územních samosprávných celků na „mimořádné odměny“, a to po **navrhovaném** přijetí nové právní úpravy ve větším rozsahu, která umožňuje poskytnout v jednom kalendářním roce mimořádné odměny jednotlivým členům **až do výše „trojnásobku“** (dosud je možný jen „dvojnásobek“) jejich nárokové či možné měsíční odměny. O přiznání mimořádné odměny rozhoduje příslušné zastupitelstvo v každém případě individuálně. Jde o výlučně nenárokové plnění, a tak **predikovat souhrnnou výši mimořádných odměn poskytnutých členům zastupitelstev územních samosprávných celků v jednom kalendářním roce, event. míru jejich zvýšení nelze.** V potencionálním případě, kdy by došlo k ještě vyššímu navýšení limitu mimořádných odměn (např. na „čtyřnásobek“), budou možné dopady samozřejmě vyšší. Taktéž odchodné, které je v zákonem stanovených případech nárokové, se od výše „odměny za měsíc“ ke dni ukončení výkonu funkce odvíjí – činí až 4násobek odměny za měsíc.

Z údajů dostupných předkladateli prostřednictvím specializovaného informačního portálu Ministerstva financí[[7]](#footnote-7) o souhrnných výdajích územních samosprávných celků na funkční požitky členů zastupitelstev a na související zákonné odvody pojistného v roce 2021, a to s jejich korekcí o odhad  míry jejich navýšení v důsledku zvýšení odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků s účinností od 1. ledna 2023 o 10 %[[8]](#footnote-8), **v roce 2023** **lze očekávat souhrnné osobní výdaje na funkční požitky a zákonné pojistné členů zastupitelstev územních samosprávných celků v následující výši:**

 *Tabulka č. 1*

**Odhad souhrnných ročních výdajů územních samosprávných celků na odměny členů jejich zastupitelstev v roce 2023**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Typ územního samosprávného celku | **Odměny za měsíc vyplacené členům zastupitelstev celkem** **(v tis. Kč)** | **Z celkových odměn odměny uvolněných členů****(v tis. Kč)** | Podíl odměn vyplacený uvolněným členům (cca v %) | Pojistné na sociální zabezpečení(v tis. Kč) | Pojistné na veřejné zdravotní pojištění (v tis. Kč) | **Celkem výdaje na odměny za měsíc a z územních rozpočtů hrazené pojistné (v tis. Kč)** |
| Obce | **6 465 388** | 3 497 775 | 54,1 | 867 448 | 581 885 | **7 914 721** |
| Kraje | **305 019** | 226 934 | 74,4 | 56 280 | 27 452 | **388 751** |
| Praha | **347 723** | 216 631 | 62,3 | 53 724 | 31 295 | **432 742** |
| Celkem | **7 118 130** | 3 941 340 | 55,4 | 977 452 | 640 632 | **8 736 214** |

**Odhad** zvýšených souhrnných osobních výdajů z územních rozpočtů na odměny za měsíc pro členy zastupitelstev územních samosprávných celků a související povinné platby pojistného dle zvláštních zákonů, pokud by se jejich odměny za měsíc od 1. ledna 2024 zvýšily, vychází z odhadu srovnatelných výdajů za rok 2023. Pokud se odměny členům zastupitelstev územních samosprávných celků k 1. lednu 2024 adekvátně růstu průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství v předchozím období zvýší (bez ohledu, zda formou navržené automatické valorizace či ještě z rozhodnutí vlády, např. formou novelizace stávajícího nařízení vlády č. 318/2017 Sb.), pak lze počítat s tím, že

* každé zvýšení odměn **o 1 %** vyvolá velmi přibližným odhadem **zvýšení „souhrnných ročních výdajů územních samosprávných celků na odměny členů jejich zastupitelstev a související zákonné odvody“ celkem cca o 87 mil. Kč,** z toho jen vlastní zvýšení odměn činí cca 71 mil. Kč,
* zvýšení odměn **o 10 %** by odhadem znamenalo zvýšení „souhrnných ročních výdajů územních samosprávných celků na odměny členů jejich zastupitelstev a související zákonné odvody“celkem **cca o 874 mil. Kč,** z toho jen vlastní zvýšení odměn by činilo cca 712 mil. Kč,
* zvýšení odměn **o 5 %** pakcca polovinu z toho, tj. **cca 436 mil. Kč.**

Kvantifikace dopadů navrženého zvýšení odměn do rozpočtů jednotlivých územních samosprávných se bude lišit zejména v závislosti na počtu uvolněných členů zastupitelstva toho kterého územního celku (pokud ho zastupitelstvo nepřehodnotí). Pro skupinu neuvolněných členů zastupitelstva není přímý (nárokový) dopad navržené změny téměř žádný – výjimkou je zvýšení nárokové minimální odměny u neuvolněného starosty, což je z hlediska rozpočtových dopadů nevýznamné.

**Při pokračujícím každoročním navyšování odměn členům zastupitelstev formou automatické valorizace je nutné počítat s tím, že každým dalším navýšením odměn se dopady do územních rozpočtů dále zvýší. Prostým matematickým koeficientem lze odhadnout, že další zvýšení odměn o 10 % už bude mít dopad do územních rozpočtů blížící se 1 miliardě Kč.**

### 3.3 Přínosy

**Mimoekonomické dopady** navrhované právní úpravy se vztahují k jejímu základnímu cíli –

zefektivnění meziobecní spolupráce – obce mají možnost využít nové formy spolupráce, a to institutu společenství obcí jako kvalifikované formy dobrovolného svazku obcí. Vedle tradičních úkolů svazků (zde na půdorysu obce s rozšířenou působností a se zákonem stanoveným minimem členských obcí) mohou členské obce prostřednictvím zaměstnance společenství vykonávat správní činnosti, přičemž sdílení odborného aparátu by mělo přispět ke zvýšení kvality výkonu veřejné správy v území a „administrativně odbřemenit“ menší obce.

V případě právní změny v odměňování nejsou přínosy navrhovaného řešení objektivně měřitelné ani kvantifikovatelné. Lze je očekávat jen individuálně v kvalitě výkonu funkcí jednotlivými členy zastupitelstva v důsledku stálé finanční motivace, potažmo v kvalitě výkonu samosprávy jednotlivých územních samosprávných celků, v níž se však kumuluje vliv mnoha aspektů. V souhrnu jde o výsledek politické odpovědnosti v jednotlivých územních samosprávných celcích občany zvolených zastupitelů.

## 3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

### Ad 2.1 (Posílení spolupráce obcí)

V případě *nulové varianty* nebudou reflektovány potřeby a nesnáze řady obcí při zajišťování správních činností vykonávaných v přenesené působnosti. Stávající právní úprava nabízí pouze možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy, což vyžaduje nalezení druhé obce ochotné ji uzavřít a na jejím základě přenesenou působnost zajišťovat, zároveň se jedná o určité vzdání se pravomocí ze strany první obce.

Diskutována byla možnost, která se již v praxi nezávisle na právní úpravě (resp. dokonce s ní v rozporu) vyskytuje, najímání kvalifikovaných pracovníků nikoli na pozici úředníka územního samosprávného celku ve smyslu zákona č. 312/2002 Sb. (tedy do pracovního poměru), nýbrž jako určitého externistu, který zpracovává podklady. Výsledná správní rozhodnutí pak podepisuje např. starosta. Takové osoby však nejsou součástí obecního úřadu ve smyslu § 109 odst. 1 zákona o obcích, nemůže u nich být ani garantováno dodržení zákonných požadavků na kvalifikaci, nejasnosti mohou vyvstat v otázce odpovědnosti takových externistů.

Proto Ministerstvo vnitra i v souladu s dlouhodobě připravovanými koncepčními materiály a ve spolupráci se Svazem měst a obcí ČR preferuje řešení na půdorysu existujícího právního institutu, a to dobrovolného svazku obcí, který dosud slouží jako platforma spolupráce v oblasti samostatné působnosti. Pro účely zajišťování správních činností v rámci přenesené působnosti obcí je ale nezbytné stanovit konkrétnější požadavky na mechanismus takové spolupráce. Spolupráce v oblasti přenesené působnosti by tak byla vyhrazena jen některým, kvalifikovaným dobrovolným svazkům obcí, pro něž návrh používá označení společenství obcí. Je přitom navrhováno, aby každá obec mohla být členem pouze jednoho společenství obcí (tedy nebude umožněno, aby různé správní činnosti zajišťovala obec pomocí různých společenství obcí) a jsou též nastavena kritéria životaschopnosti společenství obcí s ohledem na minimální počet členských obcí. V zájmu zachování skladebnosti výkonu veřejné správy v území je též nezbytné, aby spolupráce v rámci společenství obcí nepřekračovala hranice správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

### Ad 2.2 Distanční účast na jednání

 V případě nulové varianty je sice distanční účast členů zastupitelstva či rady na jednáních těchto orgánů možná, jelikož ji zákon nevylučuje, nicméně při neexistenci jednoznačného právního rámce bude v této oblasti přetrvávat nejistota ohledně použití tohoto institutu v praxi.

 Ministertsvo vnitra proto preferuje variantu zakotvení právního rámce pro obecnou možnost (nikoliv vázanou toliko na specifické situace) distanční účasti členů zastupitelstva a rady, případně dalších osob, na jednání těchto orgánů obecní a krajské samosprávy (nikoli tedy výborů zastupitelstev či rady, které nedisponují rozhodovací pravomocí v samostatné působnosti) a je tudíž ponecháno na samotných těchto orgánech, popř. orgánech obce, které je zřizují, zda svá jednání povedou s distanční účastí. Návrh možnost využití distanční účasti podmiňuje tím, že ji připouští jednací řád příslušného orgánu, který pak upraví použití distanční účasti v poměrech konkrétní obce, zejména v závislosti na technických možnostech dané obce i členů zastupitelstva či rady. Jinak řečeno musí být předem (před příslušným zasedáním či schůzí) stanoveno, že je distanční účast přípustná a za jakých podmínek, což umožní obci i jejím členům, even. veřejnosti se na distanční účast připravit. Distanční účast tedy není pro zastupitele *ex lege* nároková a současně se výslovně stanoví, že člen zastupitelstva obce není povinen účastnit se jednání zastupitelstva obce distančním způsobem. Podobně to platí pro distanční účast veřejnosti. Zastupitelé i veřejnost se tedy budou moci rozhodnout (za podmínek stanovených jednacím řádem), zda využijí distanční účasti, nebo zda se dostaví osobně na jednání. To by mělo poskytnout zastupitelům adekvátní ochranu proti jejich nucení k distanční účasti a vylučuje možnost, aby jednání bylo konáno výlučně distančně. Vždy bude tedy třeba, aby bylo jednání svoláno do určitého místa, z něhož bude „vedeno“.

Byla zvažována též možnost povinné distanční účasti, doplněná o povinnost obce zabezpečit tuto distanční účast (např. poskytnutím technických prostředků apod.). Tato varianta však byla vyhodnocena jako potencionálně nadbytečně zatěžující veřejné rozpočty.

### Ad 2.3 Odměňování

**Varianta 0 - nulová varianta (zachování stávajícího stavu)**

Zákon by pravidelnou valorizaci odměn členů zastupitelstev nezaručoval, nadále by byla **ošetřena usnesením vlády,** které by ministru vnitra ukládalo pravidelně (každoročně) předkládat vládě legislativní návrh na zvýšení odměn členům zastupitelstev k 1. lednu následujícího kalendářního roku, pokud se statistický ukazatel průměrné nominální mzdy v národním hospodářství za rozhodné období zvýší (obdobně jako dosud usnesení vlády č. 627 z 11. září 2017).

**Přínosy**

* Možnost pružně reagovat na mimořádné situace a zohlednit aktuální zřetelehodné aspekty.
* Možnost přizpůsobit zvolený postup aktuálním požadavkům ze strany územních samospráv a současně aktuálním politickým a ekonomickým cílům, každý návrh se zástupci územních samospráv (zejména se Svazem měst a obcí ČR, Sdružením místních samospráv ČR a Asociací krajů ČR) v politické i věcné linii předem diskutovat. Možnost dojednat žádoucí a akceptovatelný konsensus.
* Možnost přijmout výsledně jednoduché a zejména vůči obcím vstřícné řešení.
* Přichází v úvahu realizovat navýšení odměn pro některé velikostní kategorie územních samosprávných celků a pro některé funkce členů zastupitelstev diferencovaně.
* Skutečný nárůst odměn členů zastupitelstev v jednotlivých letech by nebyl na určitou hodnotu průměrné mzdy v národním hospodářství automaticky navázán, mohl by nárůstu průměrné mzdy přesně odpovídat, ale také by mohl kolem něho kladnou či zápornou odchylkou oscilovat – tak jako dosud, v příznivých letech by mohl být nárůst odměn členů zastupitelstev i podstatně vyšší, v jiných naopak nižší či žádný s tím, že se pak skokově dorovná.

**Rizika**

* Není zaručena „automatická“ valorizace.

**Varianta 1 – automatická valorizace odměn**

Tato varianta předpokládá automatickou valorizaci výše odměn. Vychází z požadavku územních samospráv.

Výše odměn členů zastupitelstev v jednotlivých kalendářních letech by byla konstruována formou v zákoně obecně stanovené základny pro výpočet konkrétní výše odměn, a to s předpokladem její „automatické“ valorizace navázáním

* na každoročně zveřejňovaný **ukazatel „průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců** **v národním hospodářství dosažené za první pololetí předchozího kalendářního roku“** podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu k 1. říjnu předchozího kalendářního roku;
* a **na „tabulku“ v zákoně stanovených koeficientů pro výpočet konkrétní nárokové výše odměn uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků a maximální možné výše odměn neuvolněných členů** zastupitelstev územních samosprávných celků (dále též **„koeficienty určující výši odměn členů zastupitelstev“)** v členění dle jednotlivých funkcí v daných velikostních kategoriích územních samosprávných celků.

Tabulku konstantních koeficientů pro výpočet konkrétní nárokové výše odměn uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků a maximální možné výše odměn neuvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků v členění dle jednotlivých funkcí v daných velikostních kategoriích obcí a krajů by stanovil **zákon.** Uvedenou základnu (výši průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené za první pololetí předchozího kalendářního roku podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu k 1. říjnu předchozího kalendářního roku) by zveřejňovalo Ministerstvo vnitra ve Sbírce zákonů.

Výše odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků by tedy už nadále nebyla vydávána formou právního předpisu (nařízením vlády s konkrétní tabulkou výše odměn v jeho příloze), vyplývala by přímo ze zákona a oproti dosavadnímu stavu by se de facto každoročně měnila – nejen v položkách nárokových odměn uvolněných členů, ale i v položkách maximální možné výše odměn neuvolněných členů zastupitelstev.

Každoročně by byl publikován ve Sbírce zákonů jen příslušný údaj o průměrné hrubé měsíční nominální mzdě na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství. Každý jednotlivý územní samosprávný celek (obec, městská část, kraj), dle toho do které velikostní kategorie územních samosprávných celků aktuálně patří, by si sám, a to vynásobením „základny“ příslušnými koeficienty (např. pro stanovení nárokové výše odměny uvolněného starosty, uvolněného místostarosty a jiných, pro stanovení maximální možné výše odměny neuvolněného starosty, místostarosty, člena rady a jiných) počítal, jaká výše odměn uvolněným členům jeho zastupitelstva od 1. ledna příslušného kalendářního roku náleží a jakou maximální výši od 1. ledna příslušného kalendářního roku může poskytovat za výkon jednotlivých funkcí neuvolněným členům jeho zastupitelstva. Ministerstvo vnitra by vydávalo standardní „tabulku odměn za měsíc“ jen ve formě „metodiky“.

Zavedení „automatismu“ valorizace odměn bude znamenat, že odpadne de facto každoroční a průběžný proces hledání konsensu, zda, jakým procentem a od kdy odměny členům zastupitelstev navýšit. Každoroční výše (valorizace) odměn členů zastupitelstev bude „garantována“ zákonem. Případnou reakci na negativní vývoj veřejných rozpočtů by musel řešit zvláštní zákon, obdobně jako v případě zmrazení platů představitelům státní moci, poslancům a senátorům.

**Přínosy**

* Zavedení „automatismu“ a „garance“ valorizace nárokové výše odměn uvolněných a maximální možné výše odměn neuvolněných členů zastupitelstev všech územních samosprávných celků. Vláda ji už nebude schvalovat ani ovlivňovat.
* Eliminace v některých letech dlouhodobého a problematického hledání konsensu, zda, jakým procentem a od kdy odměny členům zastupitelstev navýšit.
* „Garance“ valorizace pro představitele územních samospráv.

**Rizika**

* Nemožnost reagovat na mimořádné situace typu covid-19, válka, zásadní výpadky veřejných rozpočtů. Případnou reakci na negativní vývoj veřejných rozpočtů by musel řešit zvláštní zákon, obdobně jako v případě zmrazení platů představitelům státní moci, poslancům a senátorům.
* „Zpožděná“ reakce na aktuální vývoj průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství – vzhledem k tomu, že oficiální statistický ukazatel průměrné měsíční mzdy za určité období je známý a zjistitelný až ex post – po jeho uplynutí, sebrání a zpracování statistických dat za toto období (kalendářní rok/pololetí) od jednotlivých respondentů. Například pro stanovení odměn na rok 2024 bude včas k dispozici jen údaj o výši „průměrné hrubé měsíční nominální mzdy v národním hospodářství“ za předminulý kalendářní rok 2022 a údaj o výši „průměrné hrubé měsíční mzdy v národním hospodářství“ za 1. – 2. čtvrtletí roku 2023.
* „Nepřesnost“ ukazatele, neboť údaje jsou v průběhu času „korigovány“ a konečné výsledný ukazatel je znám až se zpožděním cca 2 let.
* Teoreticky nelze vyloučit snížení rozhodného ukazatele průměrné mzdy ve srovnání s předchozím stavem, a tedy ani následné snížení odměn členů zastupitelstev ve srovnání s předchozím rokem.
* Riziko, že automaticky navýšené odměny členů zastupitelstev mohou v případě některých (menších) obcí představovat přílišnou zátěž pro jejich rozpočty.
* Vyšší pracnost, zejména pro menší obce.

**Varianta 2 – svěření rozhodování o výši odměn územním samosprávám**

Řešení spočívá v **komplexním svěření rozhodování o odměnách členů zastupitelstev do působnosti územních samosprávných celků bez jakéhokoliv omezení**. O výši odměn by tak rozhodovaly obce a kraje samy. I toto řešení by vyžadovalo změnu stávajících zákonů.

**Přínosy**

* Autonomní rozhodování územních samospráv na základě jejich rozpočtových možností a se zohledněním funkcí, resp. úkolů jednotlivých členů zastupitelstev.

**Rizika**

* Nelze očekávat, že by toto řešení všem členům zastupitelstev pravidelnou valorizaci odměn přineslo, rozhodnutí by bylo čistě na zastupitelstvech jednotlivých obcí a krajů.
* Odměňování osob činných ve veřejné správě, včetně členů zastupitelstev územních samosprávných celků, musí respektovat obecné principy práva EU, které se odměňováním zabývají (včetně související judikatury Soudního dvora EU), tj. obecný zákaz diskriminace v odměňování. Při absenci jednotné právní úpravy odměňování členů zastupitelstev by přitom neexistoval nástroj, jak toto zajistit.
* Politická citlivost schvalování odměn v jednotlivých zastupitelstvech a riziko možného finančního znevýhodnění některých zastupitelů.
* Pokud by se zastupitelstvo konkrétní obce na výši odměn pro své členy neshodlo, mohly by nastat situace, že i uvolnění členové zastupitelstva budou po určitou dobu zcela bez odměny.
* Možná rozpočtová neodpovědnost územních samospráv a výrazná alokace finančních zdrojů ve prospěch odměn členů zastupitelstev; možné excesy ve prospěch některých členů zastupitelstev. Nevratnost a dlouhodobé důsledky chybných (neobjektivních, subjektivně nastavených) rozhodnutí v neprospěch rozvoje některých obcí; možné riziko zadlužení obcí.

**Pro Variantu 2** nelze jakékoliv finanční dopady predikovat. Vůbec nelze odhadnout, jakou výši odměn by jednotlivé územní samosprávné celky svým členům poskytovaly. Přístup jednotlivých územních samosprávných celků k odměňování svých členů bude zcela individuální, a tedy i značně diferencovaný. Pro tuto variantu nelze finanční dopady zpracovat, a to ani velmi hrubým odhadem. Dále se tedy předkládá bližší porovnání finančních dopadů jen **pro Variantu 0 a Variantu 1.**

**Srovnání „Varianty 0“ a „Varianty 1“ z finančního hlediska**

Úvodem nutno předeslat, že v **návrhu koeficientů,** na nichž je postavena **Varianta 1**, které determinují a současně i výrazně diferencují výši odměn za výkon jednotlivých funkcí, **není zabudován (skryt) žádný automatický nárůst odměn** členům zastupitelstev obcí, krajů či hlavního města Prahy oproti jejich výši k 1. lednu 2023 dle nařízení vlády č. 318/2017 Sb., a to jak v jejich horizontálním členění podle jednotlivých velikostních kategorií obcí a krajů, tak ve vertikálním členění dle náročnosti jednotlivých uvolněných a neuvolněných funkcí. Ve výsledku přebírá míru jejich dosavadní diferenciace.

Pro výši odměn členů zastupitelstev **k 1. lednu 2024** (předpokládaná účinnost návrhu zákona) má být rozhodující „průměrná hrubá měsíční nominální mzda na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažená za první pololetí předchozího kalendářního roku“, tj. za 1. pololetí roku 2023. Zvýší-li se uvedený statistický ukazatel průměrné mzdy za 1. pololetí roku 2023[[9]](#footnote-9) oproti předchozímu roku o 5 % (odhadem na částku 40 982 Kč), vzrostou stávající tabulkové odměny (nárokové odměny uvolněných členů zastupitelstev a maximální odměny neuvolněných členů zastupitelstev) stanovené nařízením vlády č. 318/2017 Sb. taktéž **v průměru o 5 %,** resp. budoukolem této hodnoty (v důsledku zaokrouhlování) oscilovat.

Porovnání dosavadního způsobu zvyšování odměn (novelizací příslušného nařízení vlády, které znamenalo navýšení dosavadních tabulkových odměn členů zastupitelstev vládou stanoveným koeficientem) a nově navržené metody „automatické valorizace“ je demonstrováno v následujících tabulkách na příkladech dopadů jednotlivých metod do výše odměn vybraných uvolněných starostů, primátorů a hejtmanů, neboť výše odměn uvolněných starostů, primátorů a hejtmanů pak determinuje výši odměn v ostatních uvolněných, ale i v neuvolněných funkcích.

*Tabulka č. 2*

**Srovnání dopadů jednotlivých variant na stávající výši odměn (vybrané příklady)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Výše odměn v roce 2023 (v Kč) | **Varianta 0** | **Varianta 1** |
| **Zvýšená odměna o 5 % (v Kč) dosavadním způsobem** | **Zvýšení v Kč** | **Zvýšení v %** | Zákonný koeficient určující výši odměn | **Výše odměny** | **Zvýšení v Kč** | **Zvýšení v %** |
| Uvolněný starosta obce od 601 do 1 000 obyvatel | 59 495 | **62 470** | 2 975 | 5,000 | 1,524 | 62 457 | 2 962 | 4,979 |
| Uvolněný starosta města od 10 001 do 20 000 obyvatel | 86 287 | **90 601** | 4 314 | 5,000 | 2,211 | 90 611 | 4 324 | 5,011 |
| Primátor územně členěného statut. města (s výjimkou Brna a Ostravy) | 111 051 | **116 604** | 5 553 | 5,000 | 2,845 | 116 594 | 5 543 | 4,991 |
| Hejtman středně velkého kraje | 146 491 | **153 816** | 7 325 | 5,000 | 3,753 | 153 805 | 7 314 | 4,993 |
| Primátor hlavního města Prahy | 155 943 | **163 740** | 7 797 | 4,999 | 3,995 | 163 723 | 7 780 | 4,989 |

Taktéž **z dlouhodobějšího hlediska,** pokud jde o skutečnou výši odměn dotčených členů zastupitelstev, neprokazuje porovnání dosavadního systému s nově navrženým zásadní rozdíly – s výjimkou toho, že dosud navýšení odměn podmiňovalo rozhodnutí vlády, nově by mělo vyplývat přímo ze zákona. Porovnání obou systémů vyplývá z následujících tabulek s demonstrací na příkladech dosavadní skutečné výše odměn a předpokládané nové výše odměn uvolněných starostů, primátorů a hejtmanů. Od výše jejich odměn se pak parametricky (dosud systémem interních koeficientů menších než 1, v případě automatické valorizace systémem zákonem stanovených koeficientů) odvíjí výše odměn za výkon dalších uvolněných funkcí (místostarostů, náměstků primátora, náměstků hejtmana, radních) i maximální výše odměn za výkon jednotlivých neuvolněných funkcí.

*Tabulka č. 3*

**Prezentace dosavadního systému (Varianty 0) na vybraných příkladech**

|  |  |
| --- | --- |
|   | **Dosavadní úprava** |
| Stanovená výše odměny uvolněného starosty, primátora, hejtmana v letech  |
| 2018 | 2019 | 2020-2022 | 2023 | **Absolutní nárůst odměny v Kč v letech 2019–2023** **(ve srovnání s rokem 2018)**  | **Nárůst odměn za 5 let v %** |
| Uvolněný starosta obce od 601 do 1000 obyvatel  | 45 952 | 49 169 | 54 086 | 59 495 | **13 543** | **29,5** |
| Uvolněný starosta města od 10 001 do 20 000 obyvatel  | 66 647 | 71 312 | 78 443 | 86 287 | **19 640** | **29,5** |
| Primátor územně členěného statutárního města (bez Brna a Ostravy) | 85 773 | 91 777 | 100 955 | 111 051 | **25 278** | **29,5** |
| Hejtman středně velkého kraje  | 113 147 | 121 067 | 133 174 | 146 491 | **33 344** | **29,5** |
| Primátor hlavního města Prahy  | 120 447 | 128 878 | 141 766 | 155 943 | **35 496** | **29,5** |

*Poznámka: Dle údajů Českého statistického úřadu průměrná měsíční mzda v národním hospodářství v období 2017-2021, ve srovnání s rokem 2016, vzrostla z částky 27 764 Kč na 37 903 Kč, tj. o 36,5 %.*

*Tabulka č. 4*

**Prezentace dopadů předpokládané „automatické valorizace“ (Varianty 1) na výši individuálních měsíčních odměn za výkon funkce**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|   | Stanovená výše odměny na r. 2023 (dle dosavadní úpravy)  | **Předpokládaná automatická valorizace (Varianta 1)** |
| **Předpokládaná výše stanoveného koeficientu** | Odhad výše odměny za měsíc  | **Absolutní nárůst odměn za 5 let v Kč**  | **Nárůst odměn za 5 let v %** |
| 2024 | 2026 | 2028 |
| *Odhad rozhodné průměrné mzdy v Kč \*)* | *x* | x | *40 982* | *45 183* | *49 814* | x | x |
| Uvolněný starosta obce od 601 do 1000 obyvatel  | 59 495 | **1,524** | 62 461 | 68 859 | 75 917 | **16 422** | **27,6** |
| Uvolněný starosta města od 10 001 do 20 000 obyvatel  | 86 287 | **2,211** | 90 611 | 99 900 | 110 139 | **23 852** | **27,6** |
| Primátor územně členěného statutárního města (bez Brna a Ostravy) | 111 051 | **2,845** | 116 594 | 128 546 | 141 721 | **30 670** | **27,6** |
| Hejtman středně velkého kraje  | 146 491 | **3,753** | 153 805 | 169 572 | 186 963 | **40 472** | **27,6** |
| Primátor hlavního města Prahy  | 155 943 | **3,995** | 163 723 | 180 506 | 199 007 | **43 064** | **27,6** |

*Poznámka: Odhad rozhodné průměrné mzdy – modelová situace pravidelného meziročního nárůstu „hrubé měsíční mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažená za první pololetí předchozího kalendářního roku“ o 5 %.*

**Z hlediska dopadů na individuální výši odměn** uvolněných členů zastupitelstva za výkon jednotlivých funkcí, resp. maximální možné výše odměn neuvolněných členů zastupitelstva lze považovat **obě metody za srovnatelné.**

Současně je však z uvedených příkladů zřejmý poměrně **prudký postupný nárůst** odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků v absolutních částkách, zejména u nejvyšších funkcí, a to v případě automatické valorizace už **bez možnosti jejich progresi jakkoliv (bez změny zákona) ovlivnit či žádoucím směrem usměrnit.**

*Tabulka č. 5*

**Odhad progrese individuálních ročních příjmů z výkonu funkce v případě automatické valorizace**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|   | **Předpoklad roční výše odměn****v tis. Kč** | **Možný roční příjem včetně mimořádných odměn v tis. Kč**  |
| **2024** | **2026** | **2028** | **2024** | **2026** | **2028** |
| Uvolněný starosta obce od 601 do 1 000 obyvatel  | 750 | 826 | 911 | 937 | 1 033 | 1 139 |
| Uvolněný starosta města od 10 001 do 20 000 obyvatel  | 1 087 | 1 199  | 1 321 | 1 359  | 1 498 | 1 652 |
| Primátor územně členěného statutárního města (bez Brna a Ostravy)  | 1 400 | 1 543 | 1 701 | 1 749 | 1 928 | 2 126 |
| Hejtman středně velkého kraje  | 1 846 | 2 035 | 2 244 | 2 307  | 2 544 | 2 804 |
| Primátor hlavního města Prahy  | 1 965 | 2 166 | 2 388 | 2 456 | 2 708 | 2 985 |

*Poznámka:* *Pokud jde o dopady do rozpočtů jednotlivých územních samosprávných celků, je nutné roční výdaje na odměny ještě povýšit o zákonné pojistné[[10]](#footnote-10), které územní samosprávný celek za zastupitele odvádí, dle stávající úpravy celkem ve výši 33,8 % (24,8+9) z tzv. vyměřovacího základu.*

Dle dlouhodobě zastávaných připomínek Úřadu vlády ČR (odboru kompatibility) k legislativním návrhům předkladatele, které se týkají odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků, *Listina základních práv EU zakazuje v čl. 21 diskriminaci jako celek. Dále podle judikatury Soudního dvora EU musí být* ***odměňování ve veřejném sektoru prováděno nediskriminačním způsobem podle tzv. principu jednoho zdroje*** *tak,* ***aby bylo zajištěno rovné zacházení v odměňování za stejnou práci a práci stejné hodnoty,*** *a to v rámci všech subjektů odměňovaných z jednoho zdroje – státního rozpočtu[[11]](#footnote-11). Ačkoliv náhrady za odměny zastupitelů jdou na vrub rozpočtů územních samosprávných celků, tyto rozpočty jsou součástí komplexního systému veřejných financí a proto je nutno z pohledu uvedené judikatury* ***posuzovat veřejnou správu a odměňování v ní jako celek****.*

Členové zastupitelstev územních samosprávných celků jsou v postavení fyzických osob vykonávajících „veřejnou funkci“, což je postavení zcela odlišné od postavení zaměstnanců, resp. státních zaměstnanců ve veřejných službách a správě vykonávajících zde „závislou činnost“, stejně jako poslanci a senátoři (dále jen „poslanec“) Parlamentu ČR, i když **členové zastupitelstev územních samosprávných celků vykonávají veřejnou funkci,** do níž byli zvoleni, **na místní, regionální či krajské úrovni,** zatímco poslanci Parlamentu ČR coby politici a zvolení členové zákonodárného sboru ČR na celostátní úrovni.

Byť jde v souhrnu o velkou skupinu „osob činných ve veřejném sektoru“ a jejich odměňování z veřejných zdrojů (tzv. na principu jednoho zdroje), přesto je nutné vzít v úvahu, že jde o skupinu velice různorodou. „Členové zastupitelstev“, „zaměstnanci ve veřejné (státní) správě“, ale taktéž „poslanci Parlamentu ČR“ představují zcela odlišné skupiny osob, jejichž činnost ve veřejné správě je **nesrovnatelná** z hlediska právního postavení, obsahu, územního dosahu, náročnosti a odpovědnosti vykonávaných činností. Proto jsou honorovány na základě zcela různých systémů odměňování, přičemž každý z nich má své zákonitosti a v posledních letech jen do určité míry koordinovaný vývoj. Nepovažujeme za zcela nezbytné vázat navýšení odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, které bude hrazeno výlučně jen z územních rozpočtů, na vývoj platů zaměstnanců ve státní správě, který bude přímou výdajovou položkou státního rozpočtu. Ovšem určité srovnání odměn členů zastupitelstev (za výkon funkce v místní, regionální, nejvýše krajské úrovni) s platy poslanců, resp. senátorů a tzv. představitelů státní moci (kteří vykonávají funkci na celostátní úrovni) je nutné. Sami zástupci členů zastupitelstev se s poslanci srovnávají a **narovnání valorizace odměn členů zastupitelstev na systém valorizace platu poslanců se dožadují.**

Zavedením nového principu automatické valorizace odměn členů zastupitelstev spolu s dalšími změnami v oblasti odměňování členů zastupitelstev (např. zvýšením možné souhrnné výše mimořádných odměn, kterou lze členovi zastupitelstva poskytnout v jednom kalendářním roce, na „trojnásobek“ jejich měsíčních odměn) se výše ročních odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků v nejvyšších funkcích (tj. ve funkcích hejtmanů, jejich náměstků, primátora hlavního města Prahy a jeho náměstků, jakož i primátorů statutárních měst a jejich náměstků) platu poslanců (postupem času stále více) výrazně přiblíží, **v některých případech plat poslanců převýší.** Uvedené dokumentují následující grafy.

*Graf č. 1*

**Prezentace odhadu vývoje měsíčních odměn členů zastupitelstev (bez vlivu mimořádných odměn) v porovnání s platem poslanců v Kč**

*Poznámka: Modelová situace s předpokladem každoročního růstu průměrné mzdy o 5 %. Výše platu poslanců (v zájmu srovnatelnosti) je konstruována na modelový případ, že by platová základna pro stanovení jejich platů na příslušný kalendářní rok vycházela ze stejné výše průměrné mzdy jako odměny členů zastupitelstev.*

*Na rozdíl od připravované právní úpravy pro členy zastupitelstev, v případě poslanců[[12]](#footnote-12) „platová základna činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 2,5násobek a pro soudce 3násobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok“ (ta je obvykle nižší, než průměrná mzda za 1. pololetí minulého kalendářního roku).*

*Graf č. 2*

**Odhad ročních odměn členů zastupitelstev (včetně trojnásobku mimořádných odměn) v porovnání s platem poslanců v Kč**

*Poznámka: Systém odměňování poslanců „mimořádné odměny“ nezná, poslancům poskytované „náhrady“ dle zákona (§ 12) nemají charakter platu.*

Údaje zobrazené ve shora uvedeném grafu evokují **riziko,** a to ve spojení s tím, že počet uvolněných členů v jednotlivých zastupitelstvech obcí, měst a krajů není nijak limitován (stanovit počet a výčet funkcí, pro které budou členové zastupitelstva v daném územním celku uvolněni, je vyhrazeno zastupitelstvu), že **v některých územních samosprávných celcích půjde na odměny členů zastupitelstva až značný objem jejich finančních zdrojů.** Současně není žádoucí, byť jde o rozhodování v samostatné působnosti, aby tyto finanční zdroje byly odčerpávány na úkor „veřejných zájmů“.

Soustavné a podstatné zvyšování odměn členům zastupitelstev může mít paradoxně i negativní vliv na kvalitu zastupitelské samosprávy některých územních samosprávných celků – eventuálním nárůstem zájemců (pokud by se připustil) o místně nadprůměrně placené funkce, nikoliv o vlastní kvalitu samosprávy.

**Individuální dopady automatické valorizace do rozpočtů jednotlivých územních samosprávných celků**

**Obě posuzované varianty** (0 – ponechání dosavadního stavu, aby o navýšení odměn rozhodovala vláda, 1 – automatická valorizace), pokud k navýšení odměn pro konkrétní kalendářní rok dojde, **jsou z hlediska individuálních dopadů do rozpočtů jednotlivých územních samosprávných rovnocenné.** Jen v případě varianty 1 nelze vývoj ovlivnit jinak než zákonem.

Lze očekávat, že finanční dopady automatické valorizace do rozpočtů jednotlivých územních samosprávných celků budou **značně diferencované,** neboť zastupitelstvům jednotlivých územních samosprávných celků je mimo jiné vyhrazeno – určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni, zřizovat radu, stanovit počet členů rady, zřizovat a rušit výbory, stanovit počet jejich členů, stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva, rozhodovat o mimořádných odměnách pro členy zastupitelstva atd. **Finanční výdaje, které se v jednotlivých územních samosprávných celcích pojí s odměňováním jeho členů, nejsou primárně determinovány nastavením výše odměn členů zastupitelstev právě platnou právní úpravou, ale v daleko větším rozsahu konkrétními „politickými“ rozhodnutími zastupitelstva toho kterého územního samosprávného celku, nejvíce pak tím, kolik uvolněných funkcí daný územní samosprávný celek zřídil.** Každá uvolněná funkce je „výrazně dražší“, a to nejen pokud jde o výši odměny, která je v případě uvolněných nároková v zákonem stanovené výši, ale také pokud jde o územním samosprávným celkem placené pojistné. Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti dle zvláštního zákona, aktuálně ve výši 24,8 % z vyměřovacího základu, tj. poskytnutých odměn, platí územní samosprávný celek jen za uvolněné členy. Za všechny členy zastupitelstva (včetně neuvolněných) územní samosprávný celek platí jen „zdravotní pojištění“ (nyní 9 % z vyměřovacího základu).

Nahodilým šetřením[[13]](#footnote-13) v rámci vybraného vzorku bylo zjištěno, že počet uvolněných členů zastupitelstev v jednotlivých velikostních kategoriích obcí se pohybuje v následujících rozpětích:

*Tabulka č. 6*

**Počet uvolněných členů zastupitelstva ve vybraných velikostních kategoriích obcí**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Velikost obce – počet obyvatel | Počet uvolněných funkcí | Průměr | Velikost obce – počet obyvatel | Počet uvolněných funkcí | Průměr |
| do 300 | 0 až 1 | 0,3 | od 3 001 do 10 000 | od 1 do 3 | 1,8 |
| od 301 do 600 | 0 až 1 | 0,7 | od 10 001 do 20 000 | od 1 do 3 | 1,9 |
| od 601 do 1 000 | 1 až 2 | 1,1 | od 20 001 do 50 000 | od 3 do 5 | 3,5 |
| od 1 001 do 3 000 | 1 až 2 | 1,2 | nad 50 000 do 200 000 | od 3 do 12 | 6,3 |
| Brno (cca 380 000)  | 14 | x | Ostrava (cca 280 000) | 8 | x |

*Poznámka: Výrazně diferencovaný počet uvolněných členů zastupitelstva je zřízen v jednotlivých městských částech hlavního města Prahy (viz zápisy z ustavujících zasedání zveřejněné na internetových stránkách příslušných městských částí), například Městská část Praha 5 (cca 83 000 obyvatel) zřídila* ***16*** *uvolněných funkcí (39 % ze všech 41 členů zastupitelstva), zatímco jiné městské části s počtem obyvatel nad 100 000 „jen“* ***8 či 9*** *uvolněných.*

Shledáváme jako důvodné, že se v některých územních samosprávných celcích stejného typu (velikosti) počet uvolněných členů zastupitelstva více či méně liší, např. v menších obcích v závislosti na možnostech obecního rozpočtu, zda starosta vykonává úřad obce v zásadě sám (s neuvolněným místostarostou a minimálním počtem úředníků), v závislosti na spravovaném majetku obce, míře rozvoje obce formou investic atd. Shora uvedené údaje (spolu s ne výjimečnou praxí, že se počet uvolněných členů zastupitelstva po volbách předem „dohaduje“, někdy až vymáhá) však svědčí také o tom, že **v některých územních samosprávných celcích počet uvolněných členů nemusí odpovídat objektivní potřebě jejich samosprávy, ale může být nadsazený.** Míra nadsazení počtu uvolněných členů oproti objektivní potřebě pak obvykle představuje výdaj z územního rozpočtu („politickou daň“) za uzavření dané koalice a aktuálně zvolené vedení.

Značně diferencovaný dopad eventuálního zvýšení odměn členům zastupitelstev v závislosti na počtu uvolněných členů zastupitelstva lze demonstrovat na následujících příkladech:

*Tabulka č. 7*

**Odhad zvýšených výdajů na odměny členů zastupitelstva územního samosprávného celku v závislosti na počtu uvolněných členů v případě zvýšení odměn o 10 %**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Velikost obce (města, městské části) či kraje | Počet uvolněných členů | Odhad ročních výdajů na měsíční odměny v roce 2023 | Odhad roční výše odměn po zvýšení odměn o 10 % | Zvýšení výdajů na odměny  | Zvýšení výdajů na odměny včetně zákonných plateb pojistného |
|   | v tis. Kč |
| Obec do 1 000 obyvatel | 1 | 713,9 | 785,3 | 71,4 | 95,5 |
| 2 | 1 342,2 | 1 476,4 | 134,2 | 179,6 |
| Město do 10 000 obyvatel | 1 | 955,5 | 1 051,0 | 95,5 | 127,8 |
| 3 | 2 637,2 | 2 900,9 | 263,7 | 352,8 |
| Město nad 50 000 (do 100 000) obyvatel | 3 | 3 388,5 | 3 727,4 | 338,9 | 453,4 |
| 8 | 8 201,0 | 9 021,1 | 820,1 | 1 097,3 |
| 16 | 16 401,6 | 18 041,8 | 1 640,2 | 2 194,6 |
| Středně velký kraj  | 10 | 14 766,3 | 16 243,0 | 1 476,7 | 1 975,8 |
| Hlavní město Praha | 20 | 31 438,0 | 34 581,8 | 3 143,8 | 4 206,4 |

V rámci rozpočtu každého územního samosprávného celku je nutné počítat i s odměnami neuvolněných členů, avšak **odhad objemu průměrných výdajů jednotlivých obcí či krajů na odměny jejich neuvolněných členů nelze provést ani odhadem, stejně tak nelze odhadnout, jak se v rozpočtu jednotlivých územních samosprávných celků promítne tabulkové zvýšení maximálních odměn, které mohou mít.** Současně taktéž za neuvolněné členybude dopad do jednotlivých územních rozpočtů značně diferencovaný, a to v důsledku odlišných politických rozhodnutí jednotlivých zastupitelstev, které výdaje jednotlivých územních samosprávných celků na odměny neuvolněných členů determinují (celkovým počtem neuvolněných členů daného zastupitelstva, zřízením rady obce a počtem jejich neuvolněných členů, počtem zřízených výborů zastupitelstva a komisí rady, zda zastupitelstvo stanoví jejich odměny na úrovni maxima nebo ve středu možného rozpětí, zda se odměny za výkon více funkcí kumulují atd.). Avšak **odměny neuvolněných členů jsou nenárokové, nezvyšují se automaticky, jen z rozhodnutí příslušného zastupitelstva.**

### Ad 2.4 Zvýšení finančních limitů pro majetkoprávní úkony vyhrazené zastupitelstvu obce

V případě *nulové varianty* nebude reflektováno zvyšování cen v ekonomice, k němuž došlo od r. 2000 (schválení zákona o obcích; od té doby nebyly limity předmětem novelizace). Stávající finanční limity jsou příliš nízké a zatěžují zastupitelstvo schvalováním z hlediska ekonomického dopadu méně závažných (ve světle současné ekonomické situace) právních jednání; vytrácí se cíl zákonodárce sledovaný vyhrazením významných majetkoprávních jednání nejvyššímu orgánu obce. Vyhrazení rozhodovací pravomoci zastupitelstvu v případě majetkoprávních úkonů, které mají závažný dopad do majetkové sféry obce, je namístě, ovšem s ohledem na vývoj cen od roku 2000 je třeba tuto hranici aktualizovat, tj. navýšit.

Ministerstvo vnitra preferuje zvolit pro navýšení finančních limitů 3,75 násobek původní hodnoty (a tímto klíčem by byly násobeny i částky v zákoně o krajích a zákoně o hlavním městě Praze). Jedná se tedy o částku vyšší, než je nárůst spotřebitelských cen od roku 2000, který byl oproti současné době o cca 50% (srov. údaje Českého statistického úřadu, dostupné na <https://www.czso.cz/csu/czso/isc_cr>). Ministerstvo nicméně považuje za vhodné navýšit tuto částku o více jak dvojnásobek, ponechávající prostor pro případnou úpravu v rámci vypořádání připomínek: jedná se i o určitý kompromis odrážející návrhy sdružení samospráv a krajů v tomto směru, pohybující se od zdvojnásobení částech po jejich pětinásobek. S navýšením na pětinásobek nelze souhlasit, neboť je nutné zachovat určitou vyváženost mezi pravomocemi ostatních obecních orgánů.

Další možnou variantou, která byla diskutována na úrovni SMO ČR, je nastavení hranice mezi rozhodováním zastupitelstva a rady v oblasti majetkoprávních úkonů nikoliv zákonem, ale rozhodnutím zastupitelstva. S tím, že zastupitelstvo by rozhodlo, obdobně jako u rozpočtových opatření, do jaké výše radě/starostovi rozhodování o majetkoprávních úkonech svěří. Určení limitů samotným zastupitelstvem Ministerstvo vnitra nepodporuje, přinejmenším z důvodu, že by to zvýšilo právní nejistotu třetích stran.

.

## 4. Stanovení pořadí variant

### 4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Ve vztahu k posílení spolupráce obcí (viz kapitola 2.1) je namístě volit variantu č. 4, tedy zakotvení možnosti spolupráce obcí při zajišťování přenesené působnosti dobrovolnými svazky obcí, které budou splňovat speciální kritéria (návrh zákona je nazývá společenství obcí).

Ve vztahu k distanční účasti na jednání orgánů právům člena zastupitelstva obce (viz kapitola 2.2) byla zvolena varianta č. 4, tj. zavedení možnosti distanční účasti je v plném rozsahu ponecháno na uvážení a rozhodnutí dotčených obecních orgánů, přičemž je podmíněno zakotvením této možnosti v jednacím řádu takového orgánu.

Ve vztahu k odměňování členů zastupitelstva byla zvolena varianta 1, tedy automatická valorizace odměn bez nutnosti zásahů vlády. Takové řešení je současně zákonnou garancí valorizace pro představitele územních samospráv bez nutnosti průběžného hledání konsensu dotčených aktérů.

Co se týče zvýšení finančních limitů pro majetkoprávní úkony vyhrazené zastupitelstvu obce, byla zvolena varianta navýšení limitů pro vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce na, sjednocenou hranici 75 000 Kč.

### 4.2 Zhodnocení dalších dopadů zvolených variant

Předkladatel závěrem konstatuje, že předkládaný návrh zákona nevyvolá žádné dopady v oblasti životního prostředí, v sociální oblasti, v oblasti ochrany spotřebitele ani v oblasti výkonu státní statistické služby. Těchto oblastí se totiž navrhované změny vůbec nedotýkají. Předložený návrh rovněž nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace či principu rovnosti mužů a žen, neboť ty změny, které se dotýkají práv a povinností fyzických osob, jsou koncipovány zcela neutrálně.

Navrhované změny dotýkající se fungování územních samosprávných celků nejsou zásadní povahy a neznamenají takový zásah do stávajícího fungování územní veřejné správy, který by ovlivnil plnění jejích funkcí v bezpečnostní oblasti. Proto ani nehrozí negativní dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

Podrobnější vyhodnocení korupčních rizik je provedeno v důvodové zprávě, na tomto místě lze konstatovat, že návrh novely zákona splňuje kritéria přiměřenosti, efektivity a jednoznačné odpovědnosti ve smyslu Metodiky CIA. Návrh nové právní úpravy jako celek se shoduje se známou dobrou praxí a navrhované postupy v ní obsažené se jeví přiměřené při srovnání s obdobnou legislativou.

Návrh novely zákonů o územních samosprávných celcích přináší oproti stávajícímu stavu minimální zvýšení korupčních rizik.

## 5. Implementace doporučené varianty a její vynucování

Implementace předkládaného návrhu nevyžaduje vytvoření ani zásadní změny činnosti organizačních struktur. Respektování zákonné úpravy bude zajištěno podle povahy věci především prostředky kontroly nad výkonem samostatné působnosti podle zákona o obcích.

Předkládaný návrh neobsahuje při respektování variant doporučených v tomto hodnocení řešení, která by představovala zvýšené riziko z hlediska proveditelnosti a vynutitelnosti.

## 6. Přezkum účinnosti regulace

Účinnost předkládané novely zákona bude v praxi ověřována především v rámci kontroly (a dozoru) výkonu samostatné působnosti podle zákonů o územních samosprávných celcích. První vyhodnocení účinnosti regulace předpokládáme po 5 letech od nabytí účinnosti (4leté funkční období zastupitelstev + 1 rok).

S ohledem na povahu řešených problémů nelze navrhnout konkrétní kvantitativní kritéria, Ministerstvo vnitra bude situaci v územní samosprávě a ve výkonu územní veřejné správy důsledně analyzovat a všímat si indicií, zda přijatá právní úprava je či není dostačující či zda není obcházena.

## 7. Konzultace a zdroje dat

Předpokládané úpravy byly projednány v rámci připomínkového řízení se zástupci ústředních orgánů státní správy, se Svazem měst a obcí České republiky, Sdružením místních samospráv a s Asociací krajů České republiky.

Zdrojem dat byly zejména zkušenosti Ministerstva vnitra, spojené s výkladem zákonů o územních samosprávných celcích a s prováděním kontroly a dozoru nad výkonem samostatné působnosti. Je třeba ale uvést, že Ministerstvo vnitra se nesetkává v rámci své působnosti se všemi případy v těchto oblastech, neboť valná většina konkrétních kauz na úrovni obcí je řešena krajskými úřady. Proto neexistuje komplexní statistika výskytu jednotlivých typů problémů v území, k Ministerstvu vnitra se dostávají případy týkající se krajů, či kde vystupuje jakožto nadřízený orgán vůči krajským úřadům.

Ministerstvo vnitra v souvislosti s připravovanou novelizací průběžně konzultovala sdružení hájící zájmy samospráv, přičemž je vyzvala i k zaslání podnětů k případným legislativním změnám. Zaslané podněty byly vyhodnoceny na společném jednání zástupců Ministerstva vnitra a těchto sdružení a zapracovány do návrhu změn.

## 8. Kontakty na zpracovatele RIA

Kontaktní útvar: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, tel. 974 816 411, e-mail odbordk@mvcr.cz

1. \*) Aplikační problémy i navrhovaná řešení jsou ve zprávě pojednány z hlediska zákona o obcích, závěry však platí obdobně i pro zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze. [↑](#footnote-ref-1)
2. Koncepce byla vládou ČR schválena usnesením č. 562 ze dne 25. května 2020 https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx [↑](#footnote-ref-2)
3. Viz např. Hospodářské přehledy OECD, Česká republika, červen 2016 ([http://www.oecd.org/economy/surveys/Czech-Republic-2016-overview-hospodářské-přehledy.pdf](http://www.oecd.org/economy/surveys/Czech-Republic-2016-overview-hospod%C3%A1%C5%99sk%C3%A9-p%C5%99ehledy.pdf)); OECD Economic Surveys: Czech Republic 2020, Executive Summary, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1b180a5a-en/index.html?itemId=/content/publication/1b180a5a-en [↑](#footnote-ref-3)
4. https://www.smocr.cz/cs/projekty/ukoncene-projekty/centra-spolecnych-sluzeb/informace-o-projektu [↑](#footnote-ref-4)
5. Viz [https://www.czso.cz/csu/czso/pmz\_cr k 20](https://www.czso.cz/csu/czso/pmz_cr%20k%C2%A020). 12. 2022. [↑](#footnote-ref-5)
6. Viz *https://www.volby.cz.* [↑](#footnote-ref-6)
7. Zdroj: *https://monitor.statnipokladna.cz/analyza/.* [↑](#footnote-ref-7)
8. Viz nařízení vlády č. 415/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-8)
9. Dle údajů zveřejněných ČSÚ k 20. 12. 2022 (39 030 Kč). [↑](#footnote-ref-9)
10. Viz zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-10)
11. Viz rozsudky C-320/00 ve věci *Lawrence* a C-256/01 ve věci *Allonby.* [↑](#footnote-ref-11)
12. Viz § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů; dále v § 8 citovaného zákona je stanoveno, jak se z platové základny, v závislosti na zastávané funkci, určuje plat poslance. [↑](#footnote-ref-12)
13. Zdroj: Vybrané zápisy z ustavujících zasedání zastupitelstev obcí a měst po volbách v září 2022, zveřejněné na internetových stránkách jednotlivých obcí a měst. [↑](#footnote-ref-13)