



RIZIKOVÉ OBLASTI PŘI ROZHODOVÁNÍ ORGÁNŮ SAMOSPRÁVY obce Srch

Zpracoval:
Jan Kotecký
Mgr. Vít Sochovský
Mgr. et Mgr. Hana Chalupská

Oživení, o. s., listopad 2012

OBSAH

Obsah.....	1
I. Vymezení základních oblastí.....	2
II. Souhrn hlavních zjištění.....	3
III. Analýza rizikových oblastí.....	4
1. Jednací řád zastupitelstva	4
2. Pravidla zajišťující prevenci střetu zájmů jednotlivých volených představitelů – etický kodex....	14
3. Zapojování a účast občanů na rozhodování o významnějších otázkách	14
IV. Přílohy	16
Příloha č. 1: Vzorový etický kodex zastupitele	16

I. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH OBLASTÍ

V oblasti rozhodovacích procesů se audit věnuje třem základním okruhům podstatným pro zajištění fungování zastupitelské demokracie na komunální úrovni. Těmito oblastmi jsou:

- 1. pravidla jednání volených kolektivních obecních orgánů a z nich vyplývající zajištění toku informací mezi těmito orgány a veřejností;**
- 2. pravidla zajišťující prevenci střetu zájmů jednotlivých volených představitelů a poskytující vodítko k řešení sporných případů;**
- 3. způsob zapojování občanů do rozhodování o významnějších otázkách a problémech v životě a směřování samosprávy.**

Prvním okruhem se v aplikaci českého zákona rozumí jednací řády zastupitelstva, rady a jejich poradních orgánů. Česká právní úprava podobu jednacího řádu detailně nespecifikuje, pouze stanovuje povinnost vydat jednací řád zastupitelstva a rady. Jednací řády tak většinou obsahují relevantní pasáže zákona 128/2000 Sb., o obcích (dále jen obecní zřízení), ale ucelený soubor procesních pravidel z nich dotváří každá samospráva sama. Vzhledem k tomu, že výslovně dané body zákonné úpravy pravidel jednání jsou poměrně skoupé, mají obce v této oblasti nezanedbatelný operační prostor. Mohou si tak utvořit jednací řád podle toho, nakolik ctí zásady transparentního a otevřeného spravování věcí veřejných v různých podobách od maximálního zajištění demokratického principu rozhodování s vyváženým zapojením opozice a veřejnosti, až po podobu, ve které jednací řád slouží de facto jako nástroj sloužící k jak vyřazení opozice i veřejnosti z rozhodování samotného, tak k zabránění jim v přístupu k informacím potřebným k rozhodování i vytvoření si představy o skutečném stavu dění ve vlastní obci. V tomto ohledu klademe tedy v analýze jednacího řádu důraz nejen na úpravu rozhodovacích procesů samotných, ale stejně tak na otázky týkající se dostatečného zajištění přístupu jak k podkladovým, tak i výstupním informacím z rozhodování. Může tak opakovaně docházet k tomu, že navrhuje do jednacího řádu zanechat zásady, podle kterých se obec ve skutečnosti řídí. V těchto případech se nejedná o to, že bychom tento fakt přehlédli, ale o to, že považujeme za důležité dané zásady stanovit ve veřejném dokumentu, který jednak vyjadřuje vůli dotčeného orgánu (na rozdíl od např. vnitřních směrnic úřadu nebo nekodifikovaných zvyklostí) a jednak je pod větším veřejným dohledem a při případné změně garnitury je obtížnější pozitivní zásady svévolně přestat dodržovat.

Druhou auditovanou oblastí jsou etické kodexy zastupitelů. Přestože střet zájmů neznamená automaticky nečestné jednání, jako je tomu v případě korupce, jde o stav zvýšeného rizika, kdy je osoba pokoušena klientelismu či korupce vystavena. Střet zájmů nastává u osob, které jsou držiteli veřejné moci, a u nichž v rozhodování dochází k rozporu mezi zájmem osobním a veřejným, který mají hájit. Ani důsledné dodržování povinnosti předcházet vzniku střetu zájmů často jeho vzniku nezabrání, a proto je nutné nastavovat pravidla pro jeho regulaci, aby se korupčnímu chování předcházelo. Hlavním nástrojem prevence střetu zájmů a jeho nežádoucích důsledků by měl být především zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Bohužel tento právní předpis není do značné míry s to naplňovat požadavky kladené na tak důležitou normu a jednotlivé samosprávy by tedy vlastními interními předpisy měly převzít část odpovědnosti a regulovat střet zájmů aspoň pomocí vlastních etických kodexů. Jde o podzákoné předpisy, kolektivně a dobrovolně přijaté, které mají tvořit především vodítko pro chování a rozhodování veřejných činitelů zejména s důrazem na nestrannost a předcházení střetu zájmů a obecně na čestné a slušné chování vůči občanům i vlastním kolegům. Účelem etických kodexů je především posílení důvěryhodnosti úřadu a osob, které tento úřad reprezentují, respektive představují. Zejména dobrovolně přijímané etické kodexy zastupitelů mohou být jasným indikátorem a deklarací toho, do jaké míry hodlají tyto osoby vykonávat své mandáty odpovědně a svědomitě.

Třetím okruhem, kterému se v této auditované oblasti věnujeme, je procesně obtížně uchopitelná problematika zapojování veřejnosti do rozhodování o významných otázkách a směřování obce předcházející samotnému procesu rozhodování o těchto otázkách v orgánech obce. Tato oblast zahrnuje rozmanité techniky zahrnující jak veřejné prodiskutování výrazných záměrů, k jejichž realizaci má na půdě obce dojít (pokud do nich má obec možnost zasahovat), tak obecně vytváření podmínek a vtahování veřejnosti do diskuse o záležitostech samosprávy. vzhledem k tomu, že tato oblast je sice zásadní, ale její detailní analýza zásadně přesahuje možnosti tohoto auditu, zvolili jsme její zpracování formou stručné reakce na tři obcí zodpovězené anketní otázky. Tato stručná zpráva je spíše základním nasměrováním do uvažování v této oblasti a nabízí nástin směru, jak se jim věnovat v následujícím období do větší hloubky. V případě zájmu je možné jednat o navazující expertní konzultaci.

Přehled podkladů auditované oblasti

- Jednací řád zastupitelstva obce Srch
- Jednací řád kontrolního a finančního výboru obce Srch
- Oficiální internetové stránky obce Srch
- Dotazníkové šetření
- Zákon 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

II. SOUHRN HLAVNÍCH ZJIŠTĚNÍ

Seznam rizik v oblasti rozhodovacích procesů

č.	Riziková oblast
1	Příprava zasedání zastupitelstva
2	Průběh zasedání zastupitelstva
3	Zápis, záznam, zveřejňování výstupů ze zasedání zastupitelstva
4	Výbory zastupitelstva
5	Střet zájmů volených představitelů
6	Účast veřejnosti na rozhodování podstatných otázek v životě města

Seznam doporučení ke snížení rizik

č.	Doporučení
1	Příprava zasedání zastupitelstva
1.1	Termín i místo zasedání zastupitelstva v jednacím řádu specifikovat tak, aby v co nejvyšší míře umožňovaly účast veřejnosti.
1.2	Zveřejňovat plán jednání zastupitelstva na internetových stránkách obce.
1.3	Upřesnit náležitosti důvodové zprávy.
1.4	Zakotvit v jednacím řádu termín, do kterého musí předkladatelé předložit materiály pro jednání zastupitelstva.
1.5	Předkládat body na samotném zasedání, resp. po daném termínu, stanovit jako možné pouze ve výjimečných a odůvodněných případech.
1.6	Nezařazovat body, které snesou odkladu, na jednání, na nichž se probírají otázky zásadního dopadu.
1.7	Odstranit z jednacího řádu odkazy na (neexistující) radu obce.
1.8	Stanovit povinnost zveřejňovat pozvánku na zasedání zastupitelstva spolu se všemi podkladovými materiály alespoň 10 dní před zasedáním.
1.9	Uvést do souladu se zákonem ustanovení vymezující počet členů zastupitelstva.
2	Průběh zasedání zastupitelstva
2.1	Zrušit klauzuli, podle které o vyloučení zastupitele z hlasování v případě ohlášeného střetu zájmů rozhoduje zastupitelstvo.

2.2	Upravit parametry opatření omezujících délku a počet příspěvků jednoho řečníka k určitému bodu jednání.
2.3	Změnit nastavení pravidel omezujících opatření.
2.4	Změnit nastavení pravidel pořádkových opatření.
2.5	Stanovit taxativním výčtem, kdy bude mít zastupitelstvo možnost přistoupit k tajnému hlasování o projednávaném bodu jednání.
2.6	Přínejmenším u majetkoprávních úkonů zavést hlasování po jménech.
2.7	Zařadit bod jednání zahrnující interpelace veřejnosti s jasně daným termínem a přesnými pravidly. Dodatečné písemné odpovědi na interpelace zveřejňovat jako přílohu k zápisu z příslušného jednání zastupitelstva.
2.8	Předkládat body na samotném zasedání zastupitelstva je možné pouze ve výjimečných a odůvodněných případech.
2.9	Zvážit projednávání variantních návrhů podle pořadí.
2.10	Promítat hlasovaná usnesení.
2.11	Ztransparentnit formu sdělování výsledků dohodovacího řízení.
3	Zápis, záznam, zveřejňování výstupů ze zasedání zastupitelstva
3.1	Pořizovat z jednání audiozáznam a zveřejňovat jej na stránkách obce.
3.2	Specifikovat v jednacím řádu přesněji náležitosti zápisu.
3.3	Zanést do jednacího řádu povinnost zveřejňování zápisu s přílohami na internetových stránkách města.
3.4	Stanovit v jednacím řádu mechanismus pro vypořádávání námitek proti zápisu.
4	Výbory zastupitelstva
4.1	Transformovat komise zastupitelstva na výbory zastupitelstva.
4.2	Zpracovat pro každý výbor základní dokument charakterizující jeho statut, náplň práce, vztah k jiným orgánům obce, povinnosti a práva jeho členů a pravidla jednání.
4.3	Zpřístupnit jednání výborů zastupitelstva tak, aby byly principiálně volně přístupné veřejnosti, zajistit veřejnost výstupů.
5	Střet zájmů volených představitelů
5.1	Přijmout a implementovat etický kodex pro zastupitele.
6	Účast veřejnosti na rozhodování podstatných otázek v životě města
6.1	Větší zapojení veřejnosti a místních odborníků do rozhodování o podstatných otázkách obce.
6.2	Panelové diskuze a vyvážené informování veřejnosti o projektech, které jsou ve strategické vizi obce, prostřednictvím co nejširšího spektra k tomu určených nástrojů.

III. ANALÝZA RIZIKOVÝCH OBLASTÍ

1. Jednací řád zastupitelstva

Z metodického pohledu k nadcházejícímu rozboru uvedme, že musí zejména v ohledu ke zveřejňování podkladů a výstupů ze zasedání pracovat na dvou úrovních. Jednak na úrovni analýzy znění jednacího řádu samotného, zároveň ale musí také pracovat s postupy danými zvykem nebo vnitřními předpisy obce bez ohledu na jejich pevné stanovení v jednacím řádu.

Při pohledu na reálné dodržování zásad (ať jsou nebo nejsou v jednacím řádu zastupitelstva traktovány) můžeme konstatovat, že Srch má laťku nastavenou mírně nad rámec zákonných povinností – zveřejňuje na internetových stránkách podrobné zápisy z jednání zastupitelstva. I další zásady, které budeme v rozboru doporučovat, považujeme za vhodné zanést rovněž do jednacího řádu zastupitelstva, aby byly kodifikovány ve veřejně přístupném materiálu, jehož změna podléhá veřejnému dohledu – na rozdíl například od interních předpisů či nepsaných dohod. Veřejná

deklarace těchto zásad v jednacím řádu je opěrným bodem, který ztíží případnou snahu vedení obce po příštích volbách od této dobré praxe ustoupit.

Riziková oblast č. 1: Příprava zasedání zastupitelstva

Zejména paragrafy 2 a 4 Jednacího řádu zastupitelstva obce Srch se věnují svolávání a přípravě zasedání zastupitelstva. Postihují podstatné momenty, jako odpovědnost za přípravu jednání ZM, termín zveřejnění pozvánky na jednání, předložení podkladových materiálů zastupitelům, výborně zpracovává náležitosti důvodové zprávy. Některé z aspektů přípravy však opomíjí a u některých doporučujeme jejich přepracování, neboť nezajišťují dostatečnou transparentnost rozhodování.

Stanovení času a místa zasedání

Pro zajištění podmínek pro účast veřejnosti je nezbytné pořádat zasedání na dobře dostupném místě a v místnosti s dostatečnou kapacitou, která je schopna pojmout větší množství občanů v případě projednávání bodů budících větší veřejný zájem. V případě, že by dispozice místnosti neumožňovaly dostatečnou účast veřejnosti, hrozí mimo jiné nebezpečí konfliktu se zákonnou povinností veřejnosti vyplývající z § 93 odst. 3, resp. § 16 odst. 2, písm. c-d zákona 128/2000 Sb. o obcích ve znění pozdějších předpisů (dále již „obecní zřízení“ či „OZ“). Podle statistik účasti občanů na zasedání zastupitelstva, jsou-li ve zveřejněných zápisech uváděny, se zdá, že účast bývá poměrně vysoká a ze zápisů nevyplývá, že by obec nebyla schopna zájem uspokojit.

V jednacím rovněž chybí stanovení času začátku zasedání. V Srchu je zjevně zvykem pořádat zasedání v pondělky od 18:00, což je pro účast veřejnosti jistě vyhovující čas. Bylo by však vhodné stanovit v jednacím řádu povinnost rámcově dodržovat tuto zásadu. Jistě není možné stanovit v jednacím řádu přesnou hodinu závazně, nicméně pro tyto účely se běžně používá modalita „zpravidla“.

Oba výše zmíněné problémy je možné shrnout do zásady, že čas i místo zasedání svolavatel stanovuje tak, aby v co nejvyšší míře umožňovaly účast veřejnosti.

Jako potřebné se jeví stanovit v jednacím řádu rovněž povinnost připravovat a zveřejňovat plán jednání zastupitelstev pro jistý časový horizont – alespoň 6 měsíců. Bude tím zajištěna potřeba neuvolněných zastupitelů mít možnost sladit povinnosti zastupitele s harmonogramem vlastního zaměstnání. Je vhodné stanovit harmonogram alespoň prvních zasedání v nadcházejícím roce dříve, než těsně před koncem roku, aby si podle něj mohli zastupitelé (a případně i zájemci z řad veřejnosti) plánovat období začátku roku před koncem roku předchozího. Z §2 odst 5 JŘ vyplývá, že obec takovým plánem disponuje. Nejsou nicméně stanoveny jeho bližší náležitosti a není zveřejněn na internetových stránkách, takže přinejmenším veřejnosti tato informace chybí.

Důvodová zpráva

Jednací řád zastupitelstva obsahuje v §4 odst. 5 detailní popis náležitostí důvodové zprávy. Jediné, co si dovolíme vytknout, je absence povinnosti přikládat k důvodové zprávě seznam subjektů (výbory, kraj, odborníci na danou oblast etc.), které materiál projednaly – i s jejich stanovisky. Jako konkrétní, ale důležitý případ je potřeba stanovit, že veškeré materiály s dopadem na rozpočet obce obsahují stanovisko finančního výboru.

Možným vodítkem pro sestavení důvodové zprávy může být zejména tzv. Malá RIA (hodnocení dopadů regulace), viz. <http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-ria-obecne-zasady-pdf.aspx> str. 8, které je velmi podobné schématu stanovenému v JŘ. Zmiňujeme jej zde zejména z toho důvodu, že považujeme za vhodné využívat podobné základní schéma, jaké se v odkazu nalézá na str. 37 – s ním je dosaženo standardního formátu všech předkládaných návrhů a zájemci se tak v materiálu lépe zorientují.

Překládání návrhů

Jednací řád se vůbec nevěnuje tomu, do jakého termínu musí zastupitel dodat návrh na zařazení bodu starostovi tak, aby byl materiál zařazen na program jednání. Doporučujeme tento proces upravit, aby bylo v JŘ jasně stanovena hranice mezi standardním a doplňujícím zařazováním bodů (viz. §4 odst. 2) na program zasedání. Stanovit tento termín je nutné na základě zkušenosti s tím, kolik času po obdržení materiálů je potřeba na jejich dopracování, zkompletování a rozeslání.

V návaznosti na to je potřebné stanovit v §4 odst. 2 (resp. 3) zásadu, že doplňování bodů je možné pouze ve výjimečných a odůvodněných případech a doplnit, že zastupitelům musí být poskytnut čas na prostudování materiálů¹. Ekvivalentní ustanovení se objevuje v §7 odst 1, vztahuje se nicméně na seznámení se s návrhem usnesení, nikoliv s materiály.

Pokud se zastupitelstvo věnuje zásadním bodům programu jako je například rozpočet, závěrečný účet, strategické záměry nebo velké investice, měl by být dostatek času zajištěn vyhrazením menšího množství bodů na toto zasedání. V prostředí Srchu by toto opatření mělo smysl zejména v případech, kdy by se jednání zastupitelstva odehrávala méně často a narůstalo by tak množství agendy. Z dostupných zápisů není jasné, jak dlouhá jednání bývají (není uváděn čas ukončení zasedání), nicméně z délky prezentace zástupců Technoparku na červnovém zasedání vyplývá, že například tento bod by zasluhoval více prostoru (tento příklad je vhodnou ilustrací, kterou uvádíme při vědomí faktu, že se nejednalo o bod, ke kterému by se právě na jednání zastupitelstva přijímalo rozhodující usnesení).

Na tomto místě rovněž upozorníme, že v §3 odst 2, písm a) a na dalších místech, která jsou do jednacího řádu přejata ze zákona, je uvedena rada obce, aniž by ji obec Srch měla nebo mít mohla. Chybu doporučujeme odstranit.

Zveřejňování programu a materiálů

Prvním podstatným aspektem zveřejňování pozvánky na zasedání a podkladů je termín. Kromě ustanovení povinnosti informovat o místě, době a zasedání zastupitelstva je nezbytné stanovit a vtělit do jednacího řádu, že obec s předstihem zveřejňuje i materiály. Při drobné změně konceptu svolávání zasedání je bez větší zátěže organizátora přípravy zasedání možné termín posunout tak, aby čas na prostudování obsahoval dva víkendy. Základem změny je stanovení dne zasedání na pondělky a zveřejňování pozvánky a materiálů 10 dní předem, tedy v pátky. V mezidobí je přitom pouhých 5 pracovních dní (čímž se minimalizuje náročnost, kterou delší termín klade na ty, kdo připravují pro jednání podklady, tedy v Srchu pravděpodobně zejména starostu). Je pochopitelné, že se výjimečně mohou vyskytovat případy, kdy budou materiály k určitému bodu k dispozici se zpožděním oproti danému termínu, nebo bude nezbytné vyhlásit mimořádné zasedání zastupitelstva kvůli obzvláště závažnému bodu, jehož projednání nesnese odkladu. Nicméně první možnost je jakožto výjimka tolerovatelná a s druhou možností počítá právě už samotný zákon, který pro ni speciální institut mimořádného zasedání zastupitelstva stanovil. Jednací řád s výjimkami ostatně již počítá v §4 odst 3. V tomto odstavci je však chybí doplnění, že zastupitelům musí být poskytnut čas na prostudování materiálů (viz. výše).

1 Viz nálezy ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02, ve kterém se uvádí: „Ve vztahu k vývodům krajského soudu se sluší poznamenat, že v případě závažných bodů programu, jakým nesporně odvolání dosavadního místostarosty a volba místostarosty nového je, by nepochybně mělo být ust. § 94 zákona o obcích v praxi, a to z důvodů transparentnosti jednání řádně zvolených zástupců občanů obce a možnosti omezené účasti občanů při projednávání takto ad hoc vznesených návrhů, využíváno zdrženlivým a uváženým způsobem, nevzbuzujícím podezření o jejich účelovém předkládání "na poslední chvíli". Zákonná dikce citovaného ustanovení ovšem - jak již bylo řečeno - takové jednání umožňuje, i když *samotné meritorní řešení rozhodnutí stran těchto návrhů podrobuje příslušným dalším zákonným podmínkám.*" Jinými slovy, zákon obecně nezapovídá předkládání bodů jednání „na stůl“, ale v některých případech může soud přihlídnout účelovosti předložení bodu na poslední chvíli.

Druhým zásadním aspektem je okruh osob, jimž jsou pozvánky a podklady adresovány. Považujeme za nezbytné ctít zásadu (a vtělit ji do jednacího řádu), že obec s předstihem zveřejňuje pozvánku i podkladové materiály pro jednání zastupitelstva – a to nejen pro potřebu zastupitelů, ale i veřejnosti. Bez toho je vážně omezena možnost občanů se seznámit s okolnostmi projednávaných bodů a koncept veřejnosti zasedání zastupitelstva tak fakticky omezen. Současné nastavení zvyšuje monopol moci směrem k zastupitelům, nicméně ani těm negarantuje úplně dostatečný čas k seznámení se s materiály (5 dní může být omezujících zejména v případech, kdy zastupitel usoudí, že se potřebuje k odpovědnému rozhodnutí seznámit ještě s dalšími podklady). Pokud by takový krok měl být zatížením administrativní kapacity, jako možnou alternativou lze zvážit rozesílání materiálů zájemcům ze stran veřejnosti na žádost e-mailem – nicméně taková možnost je většinou spíše časově náročnější (zejména v závislosti na administračním prostředí stránek obce). Na každý pád by taková skutečnost měla být uvedena na příslušném oddílu stránek – ostatně spolu se zveřejněním jednacího řádu zastupitelstva.

Počet členů zastupitelstva

Na okraj sekce auditu věnující se těmto pasážím jednacího řádu podotkneme, že znění § 2 odst. 3 je v rozporu se zákonem, když stanoví nejnižší možný počet členů zastupitelstva na 6. Tuto skutečnost stanovuje OZ odlišně, a to takto:

§ 68

(1) Zastupitelstvo obce při stanovení počtu členů zastupitelstva obce přihlédne zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Počet členů stanoví tak, aby zastupitelstvo obce mělo v obci, městysu, městě, městském obvodu, městské části

(...)

nad 500 do 3 000 obyvatel 7 až 15 členů

(...)

Níže stanovená horní hranice by neměla být problémem, neboť počet členů zastupitelstva, který se bude volit v komunálních volbách, stanovuje právě zastupitelstvo usnesením, nicméně usnesení zastupitelstva (kterým je technicky vzato i jednací řád) nesmí být v rozporu se zákonem a přinejmenším spodní hranice by tak v jednacím řádu měla být opravena.

DOPORUČENÍ:

Doplnit §2 o tato ustanovení:

- *Zasedání zastupitelstva je svoláváno do prostory vhodné pro jednání za účasti veřejnosti a situované v dobře dostupné lokalitě tak, aby byla v potřebné míře umožněna účast veřejnosti.*
- *Řádná zasedání zastupitelstva se konají zpravidla v pondělí od 18:00 hod.*
- *Termíny řádných zasedání jsou vyhlášovány na základě Časového plánu řádných zasedání zastupitelstva obce. Časový plán stanovuje termíny řádných zasedání vždy na půl roku. Zastupitelstvo jej schvaluje přinejmenším dva měsíce před koncem období, pro něž je již plán schválen. Obec jej zveřejňuje na svých internetových stránkách.*

Doplnit §4 odst 5 na konci o formulaci:

- *Žadoucí je přiložení seznamu subjektů (výbory, kraj a další), které materiál projednaly, a jejich stanovisek. Veškeré materiály s dopadem na rozpočet obce musejí obsahovat stanovisko finančního výboru zastupitelstva.*

Vypracovávat Důvodovou zprávu ve standardizovaném formátu – viz. např.

<http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-ria-obecne-zasady-pdf.aspx>, str. 37.

Zakotvit v JŘ termín, do kterého mají předkladatelé povinnost předložit návrhy na projednání bodů organizátorovi přípravy zasedání, pokud mají být standardně zařazeny na pořad jednání. Takovým ustanovením pak nahradit §4 odst. 2.

Přeformulovat §4 odst. 3 takto:

- *Písemné materiály, včetně zápisu z posledního zasedání, pro jednání zastupitelstva musí být členům zastupitelstva doručeny nejpozději 10 dnů před zasedáním. Ve stejném termínu jsou materiály zveřejněny na internetových stránkách obce. V mimořádných a naléhavých případech mohou být materiály předloženy členům zastupitelstva před zahájením zasedání, nebo předneseny přímo na zasedání. V těchto případech musí být návrh zvlášť odůvodněn a členům zastupitelstva poskytnut dostatek času na prostudování podkladových materiálů. O zařazení takto přednesených návrhu program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo.*

Doplnit odstavec, který stanoví povinnost nezařazovat body, jejichž řešení není naléhavé, na zasedání, na jejichž pořadu jsou zásadní body jako je rozpočet, závěrečný účet, strategické záměry nebo velké investice. Konkrétní formulaci musí připravit vedení obce s ohledem na znalost okruhu zásadních bodů, o nichž se na zastupitelstvu v Srchu rozhoduje.

Přeformulovat § 2 odst. 8 takto:

- *O místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce informuje obecní úřad občany nejpozději do 10 dnů před zasedáním zastupitelstva obce, a to na úřední desce obecního úřadu, případně i jiným způsobem. Program a podkladové materiály pro jednání zastupitelstva obec zveřejňuje ve stejném termínu na internetových stránkách obce.*

Uvést do souladu se zákonem znění § 2 odst. 3, nebo tento odstavec z jednacího řádu vypustit.

Odstranit odkazy na radu obce a její komise z výčtu subjektů uvedených v jednacím řádu.

Riziková oblast č. 2: Průběh zasedání zastupitelstva

Střet zájmů

V poslední odrážce § 3 odst. 3 řeší jednací řád postup při situaci možného střetu zájmů zastupitele při projednávání konkrétního bodu. Základní rysy řešení této situace udává OZ v § 83 odst 2. Autor jednacího řádu bohužel dospěl k chybné interpretaci tohoto zákonného ustanovení a stanovil, že o *vyloučení rozhodne příslušný orgán*. Jednací řád tak svěřuje do rukou zastupitelstva pravomoc odepřít svému členovi možnost hlasovat. Musíme konstatovat, že v tomto bodě se dostává jednací řád zastupitelstva do rozporu se zákonem, respektive judikaturou. Blíže k této problematice viz. *Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 8/2011: Vyloučení člena zastupitelstva obce z hlasování pro existenci střetu zájmů²* a zejména v něm zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, který mimo jiné konstatuje: *„Pokud člen zastupitelstva obce oznámí možný střet zájmů v určité věci, rozhoduje zastupitelstvo obce v souladu s § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, pouze o existenci či neexistenci důvodu pro vyloučení tohoto zastupitele z projednávání a rozhodování této záležitosti. Nemůže však rozhodnout o vyloučení samotném.“³* Poslední věta § 3 odst. 3 tak musí být z jednacího řádu odstraněna a

2 <http://www.mvcr.cz/soubor/c-8-2011-ke-stretu-zajmu-clena-zastupitelstva-obce-83-odst-pdf.aspx>

3 Viz.

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0002_1Ao_100_20110202085732_prevedeno.pdf odst.

zastupitelstvo musí podle zákona vyvíjet pouze politický tlak na dotčeného zastupitele právě tím, že bude hlasovat o existenci střetu zájmů (nikoliv však o tom, zda na jeho základě smí nebo nesmí hlasovat). Tomu zákon neklade žádné překážky, ačkoliv z poslanecké iniciativy bylo hlasování jakožto povinný krok z § 93 odst. 2 vyškrtnuto a v současné době je tak zákonem dána pouze povinnost zastupitele střet zájmů nahlásit před zahájením jednání zastupitelstva o daném bodu.

Omezující opatření

V §5 odst. 13 je stanoveno, že občan se může k projednávanému bodu vyjádřit až „po skončení diskuse“. Považujeme to za nevhodnou konstrukci, neboť podle tohoto návrhu nemohou pak zastupitelé reagovat na argumenty občanů – s tím, že navzdory tomu, že se v tomto bodě mluví o ukončení diskuse, vrací se její „návrat“ pravděpodobně po vyjádření veřejnosti (odst. 19). Tato omezení považujeme za nadbytečná a neshledáváme důvod, proč by samospráva otevřená občanům měla vyčleňovat v rozpravě zvláštní sekci místo toho, aby jim umožnila diskutovat v jejím vlastním průběhu se zastupiteli.

Samotný fakt omezení diskuse určitými parametry za účelem plynulosti a efektivního řízení rozpravy jistě není problémem. Zároveň by však měl jednacím řádem zajistit, aby nebylo zasahováno do zákonem daných práv občanů na úkor zastupitelů zastupitelů, nebo aby tato práva nebyla formalisticky ořezána na minimum. Proto považujeme za potřebné stanovit obecné možnosti omezení rozpravy v odst. 13 tak, že bude platit jak pro veřejnost, tak pro zastupitele, a zároveň stanoví maximální možná omezení, které předsedající může navrhnout. Jako přijatelné se jeví omezení dvou vystoupení jedné osoby k jednomu bodu a omezení délky příspěvku na 5 minut.

Péče o nerušený průběh zasedání

Přestože to výklady zákona striktně nevylučují, zásadně nedoporučujeme vylučovat jednotlivce z řad veřejnosti ze zasedání, jak je to stanoveno v § 5 odst. 14. Jako vhodnější variantu řešení problematických situací doporučujeme přerušování zasedání. Silně problematická je varianta asistence policie, o níž je možné uvažovat pouze v případě protiprávního jednání. Použití tento postup pro řešení situace, o níž by bylo jisté obtížné rozhodnout, zda překročila tuto mez, by mohlo problém i zkomplikovat spíše než vyřešit.

Hlasování

Tajné hlasování (viz §7 odst. 6) v tuto chvíli není zákonem nijak omezeno a není tedy vyloučené. Je však stěžejní přípustné v jiné situaci, než jsou případy volby, jmenování, nebo odvolání, tedy personální agenda zastupitelstva. Tento bod ostatně i upravuje připravovaná vládní novela zákona o obcích, takže je vhodné se na ni již nyní připravit. Podle návrhu bude smět zastupitelstvo přistoupit k tajnému hlasování, když rozhodne:

- a) o tajném hlasování v případě volby, jmenování nebo odvolání,
- b) o tajném hlasování v případě rozhodování o zániku mandátu člena zastupitelstva obce podle zákona upravujícího volby do zastupitelstev obcí.

V §7 odst. 7 se uvádí, že může být na návrh zastupitele stanoveno hlasování o konkrétním bodu podle jmen. Přinejmenším u majetkoprávních úkonů by však takovéto hlasování mělo být pravidlem. Připravovaná novela obecního zřízení ostatně počítá se zavedením povinného jmenovitého záznamu pro všechna hlasování – není tedy od věci se na to připravit. Za použití jednoduché přehledové tabulky provedení takového záznamu též není složité ani z administrativního hlediska.

Dotazy a interpelace

Jednacím řádem v příslušných paragrafech upravuje práva občanů a zastupitelů (nejen ve vztahu k zastupitelstvu). Různým způsobem tak upravuje i možnost podávat návrhy, připomínky a podněty, respektive klást dotazy. Rovněž v této otázce nepovažujeme za vhodné, aby otevřená samospráva přistupovala k zastupitelům a občanům odlišným způsobem. Doporučujeme tak sjednotit postup tak,

že v jednacím řádu bude stanoveno zařazení bodu interpelace/různé jako pravidelného bodu jednání, na němž bude moci oprávněná veřejnost (§ 16 a 17 OZ) i zastupitelé předkládat návrhy, dotazy, připomínky a podněty zastupitelům a zaměstnancům obce a obecních právnických osob. Zároveň by v tomto oddíle měl být stanoven mechanismus vyřizování těchto interpelací – a to buďto přímo na místě, nebo v případě, že zodpovězení vyžaduje další přípravu, písemně do 30 dnů s tím, že po zodpovězení dotazu se dotaz buď stává součástí zápisu, nebo se ex-post stává jeho přílohou.

DOPORUČENÍ:

Z §3 odst 3 vypustit větu „O vyloučení rozhodne příslušný orgán“.

Přeformulovat §5 odst. 10 a 11 do jednoho odstavce v této podobě:

- *Právo vystupovat v diskusi, podávat návrhy a připomínky k projednávaným bodům mají členové zastupitelstva, občan obce, fyzická osoba, která vlastní na území obce nemovitost, nebo fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena (§ 16 a 17 zákona 128/2000 Sb. o obcích.). Pokud bude chtít tato osoba využít svého práva a nebude předsedajícím zasedání osobně známa, je povinna své oprávnění k vystupování prokázat.*

Prokazování se děje:

- *předložením průkazu totožnosti (občanského průkazu nebo jiného dokladu), ze kterého je možno osobu identifikovat a zjistit trvalé bydliště osoby,*
- *ověřeným výpisem z katastru nemovitostí u vlastníků nemovitosti.*

Doklady prověří určený zaměstnanec obecního úřadu u prezence a ten osobu přihlásí do rozpravy. Pokud nebude identifikace provedena, předsedající osobě slovo neudělí.

Přeformulovat §5 odst 13 takto:

- *Zastupitelstvo města se může usnést na opatřeních omezujících délku a počet příspěvků v rámci projednávání bodů daného zasedání, ovšem každému musí být umožněno mluvit v jedné věci nejméně 2 x, bude-li to požadovat, a délka jednoho vystoupení v rozpravě nebo délka diskusního vystoupení, včetně diskusního vystoupení občanů, se nesmí omezit na méně než 5 min., u předkladatele na 10 min. O souhlasu s prodloužením dohodnutého časového limitu nechá předsedající hlasovat. Diskutující může ve svém projevu pokračovat, hlasuje-li pro pokračování nadpoloviční většina přítomných členů zastupitelstva. Překročení časového limitu a nesouhlas s jeho prodloužením je důvodem k odnětí slova.*

Přeformulovat § 5 odst. 14 takto:

- *Pokud kdokoliv z přítomných průběh jednání zastupitelstva obce ruší, předsedající jej vyzve, aby této činnosti zanechal. Pokud není pořádku dosaženo, může předsedající přerušit jednání na dobu 10 minut. Pokud ani poté není pořádku dosaženo, může předsedající předčasně ukončit zasedání s tím, že bude v souladu se zákonem svoláno nejpozději do 15 dnů. Pokud kdokoliv z členů zastupitelstva obce s přerušením, popř. s předčasným ukončením jednání zastupitelstva obce nesouhlasí, rozhodne o přerušení, popř. o předčasném ukončení jednání zastupitelstvo obce hlasováním.*

Přeformulovat §7 odst 6 takto:

- *Hlasování probíhá zpravidla aklamací. Zastupitelstvo může přistoupit k tajnému hlasování o jednotlivém bodu programu, když rozhodne:
- o tajném hlasování v případě volby, jmenování nebo odvolání,*

- o tajném hlasování v případě rozhodování o zániku mandátu člena zastupitelstva obce podle zákona upravujícího volby do zastupitelstev obcí.

Hlasování o volbě starosty a místostarosty probíhá tajným hlasováním.

Přeformulovat §7 odst 7 takto:

- Při hlasování o majetkových úkonech přistupuje zastupitelstvo k hlasování podle jmen. Na návrh některého člena ZO může být hlasování podle jmen použito i v jiných situacích. ZO o návrhu rozhodne ihned hlasováním.

Zavést nový paragraf „Interpelace“ a formulovat takto:

- Procedurálním bodem programu každého řádného zasedání jsou předem písemně podané nebo při zasedání ústně uplatněné dotazy a interpelace členů ZM a veřejnosti.
- Vznášet dotazy, připomínky a podněty mohou členové ZM a osoby podle §5 odst 10 tohoto jednacího řádu na ZM a jeho jednotlivé členy, orgány zastupitelstva a obce, statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí organizací, které obec založila nebo zřídila.
- Na dotazy odpovídá dotazovaný ihned. Na dotazy, jejichž obsah vyžaduje prošetření nebo provedení jiného opatření, odpoví odpovědný pracovník či orgán písemně, a to nejdéle do 30 dnů.
- Odpověď se stává součástí zápisu, v případě odpovědi ex-post se zveřejňuje jako příloha zápisu z příslušného zasedání zastupitelstva na internetových stránkách města.

Riziková oblast č. 3: Zápis, záznam, zveřejňování výstupů ze zasedání zastupitelstva

Záznam

Za dnešních technických podmínek není třeba lpět pouze na zákonné dikci, a je hodné doporučení pořizovat ze zasedání zastupitelstva alespoň zvukový záznam. Může sloužit jako podklad pro přípravu zápisu a rovněž jako podklad pro rozhodnutí o případných námitkách proti zápisu vzneseným. Vzhledem k tomu, jak takovýto kontrolní podklad zjednodušuje řešení případných sporných bodů, navrhuje, aby se možnost podat námitky proti zápisu neomezovala pouze na zastupitele ale aby byla svěřena všem osobám podle (navrhovaného) §5 odst 10 JŘ.

Jako další logický krok, který na obci velikosti Srchu není nezbytný, ale zároveň není technicky náročný, je vhodné záznam rovněž zveřejňovat na internetových stránkách obce, aby se mohla veřejnost s průběhem zasedání seznámit detailněji. Tento trend se navzdory v zásadě lichému zastrašování ze strany Úřadu pro ochranu osobních údajů šíří. O pořizování záznamu podle §9 odst 1 rozhoduje starosta. Z této formulace nevyplývá jasně, zda se zde míní záznam pořizovaný obcí, nebo někým jiným. V druhém případě by se jednalo o rozpor se zákonem, jak ukazuje např. poměrně čerstvý rozsudek soudu, který zařadil Nejvyšší správní soud do své sbírky rozhodnutí⁴.

Zápis

Náležitosti zápisu, jak je stanovuje JŘ, by zasloužily několika doplnění, aby si zájemce mohl ze zápisu udělat opravdu jasný přehled o obsahu jednání (dlužno konstatovat, že zápisy zveřejněné na stránkách obce jsou často vyvedeny velmi kvalitně a následujícím požadavkům z podstatné části odpovídají). Zápis by měl mít následující náležitosti:

- den a místo zasedání
- hodina zahájení a skončení zasedání

4

http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2011/316_2011_Kalenda_20120410120830_prevedeno.pdf

- doba přerušení zasedání
- jména určených ověřovatelů zápisu
- jména omluvených i neomluvených členů zastupitelstva města
- program zasedání
- průběh rozpravy se jmény řečníků
- podané návrhy
- výsledky hlasování
- schválené znění usnesení
- diskusní příspěvky občanů a zastupitelů a odpovědi, které na ně byly bezprostředně poskytnuty
- další skutečnosti, které by se podle členů zastupitelstva měly stát součástí zápisu

Přílohou zápisu by se měly stát:

- písemně podané dotazy, žádosti, návrhy a pod.
- písemné odpovědi poskytnuté ex-post.

Zápis by měl být zveřejňován včetně příloh a to v elektronicky čitelné podobě. V současné verzi, kdy je zveřejňováno nascanované pdf, v něm není možné vyhledávat podle klíčových slov.

DOPORUČENÍ:

Stanovit v jednacím řádu, že se ze zasedání zastupitelstva pořizuje zvukový záznam a pokud možno rovněž, že se tento záznam za účelem informování veřejnosti zveřejňuje na internetových stránkách obce.

Kvůli právní jistotě vypustit poslední větu §9 odst. 1.

Sloučit §9 odst. 3 a 4 do následující podoby:

- *V zápise se vždy uvede:*
 - den a místo zasedání
 - hodina zahájení a skončení
 - doba přerušení
 - jména určených ověřovatelů zápisu
 - jména omluvených i neomluvených členů zastupitelstva města
 - program zasedání
 - průběh rozpravy se jmény řečníků
 - podané návrhy
 - výsledky hlasování
 - schválené znění usnesení
 - diskusní příspěvky občanů a zastupitelů a odpovědi, které na ně byly bezprostředně poskytnuty
 - další skutečnosti, které by se podle členů zastupitelstva měly stát součástí zápisu.

K zápisu se ve formě přílohy připojují:

- písemně podané dotazy, žádosti, návrhy a pod.
- písemné odpovědi poskytnuté po skončení zasedání.

Přeformulovat prostřední větu § 9 odst 6 následovně:

- *Zápis musí být zveřejněn v plném znění včetně příloh na www stránkách obce.*

Přeformulovat § 9 odst 7 následovně:

- *O námitkách proti zápisu bude rozhodnuto na nejbližším zasedání zastupitelstva.*

Riziková oblast č. 4: Výbory zastupitelstva

Jen velmi stručně se v této analýze dotkneme statutu výborů a komisí zastupitelstva. U těchto subjektů lze těžko dovozovat nějaké závěry, neboť nemají zřízené žádné formativní dokumenty (statut, náplň práce, jednací řád), ani nejsou zveřejněny žádné informace ani výstupy na stránkách obce. Dovolujeme si však upozornit na jednu podivnou skutečnost, která nemá oporu v zákoně. Touto skutečností je existence komisí v obci, která nemá zřizování radu. Vzhledem k tomu, že zákon zastupitelstvo ke zřízení komisí nezmocňuje, nemělo by ani takovéto orgány mít zřízené. Vzhledem k tomu, že se však pravděpodobně jedná jen o terminologický problém, doporučujeme prostě existující komise ustavit jako výbory zastupitelstva.

Každý orgán obce by měl mít zpracovaný alespoň základní dokument, který vymezuje jeho statut, náplň práce, vztah k jiným orgánům obce, povinnosti a práva jeho členů a pravidla jednání. Výbory, jako kontrolní, ale i iniciativní orgány zastupitelstva, jsou místem, kde dochází k předjednávání otázek, o nichž je následně rozhodováno na zastupitelstvu samotném. Zákon sice tuto otázku neřeší, nicméně logickým a transparentním postupem je v principu srovnat režim fungování výborů s režimem orgánu, k němuž přísluší. Považujeme za zásadní doporučení (v případě, že tomu tak není – z dodaných materiálů ani internetových stránek obce není možné se tuto informaci dozvědět) principiálně otevřít jednání výborů veřejnosti. Chápeme, že jednotlivé body programu výboru mohou zahrnovat projednávání údajů, které zastupitelstvo musí ze zákona nebo kvůli plánování kontrolních akcí ochránit před zveřejněním. Je nicméně možné z projednávání těchto jednotlivých bodů veřejnost vyloučit – za předpokladu jasného odůvodnění.

Otázku zveřejňování materiálů na výbory předkládaných a těch, které jsou výstupem z jejich jednání, doporučujeme řešit také transparentním přístupem, ale z pohledu případné náročnosti přiměřeně tomu, že usnesení výboru mají pouze doporučující charakter. V zakládajícím dokumentu by ovšem mělo být stanoveno, kdy organizátor zasedání (předseda výboru?) rozesílá členům výboru podklady pro jednání. Co se týká jejich zveřejnění, není nezbytné trvat na zveřejnění delším, než jak to stanoví povinnost organizátora rozeslat materiály jeho členům. Ke zveřejňování výstupů by však měla obec přistoupit přinejmenším ex-post.

DOPORUČENÍ:

Pro každý výbor (potažmo komisi) vypracovat základní dokument charakterizující jeho statut, náplň práce, vztah k jiným orgánům obce, povinnosti a práva jeho členů a pravidla jednání.

Z hlediska transparentnosti jednání výborů v kontextu obce doporučujeme:

Stanovit jednání výborů jako otevřené veřejnosti.

Stanovit, do jakého termínu před jednáním výboru musí tajemník rozeslat členům podklady pro jednání. Tento termín by měl být přinejmenším 4 dny.

Stanovit povinnost zveřejňovat v ideálním případě před jednáním samotným podkladové materiály. Přinejmenším pak ex-post se zápisem z jednání výboru i podklady k jednotlivým projednávaným bodům – s případným vyloučením pasáží, které vyžadují anonymizaci.

2. Pravidla zajišťující prevenci střetu zájmů jednotlivých volených představitelů – etický kodex

Riziková oblast č. 5: Střet zájmů volených představitelů

Zařazení této kapitoly do oblasti rozhodovacích procesů poukazuje na rizika pocházející od jednotlivců, nacházejících se ve střetu zájmů, či pokušení klientelismu. Byť jde o impuls, který vzniká na úrovni jedinců, je bez pochyby možné, že v případě nedostatečného podchycení může přerůst v negativní ovlivnění rozhodovacích procesů jako takových. Jak již bylo zmíněno v úvodu této zprávy, není současný zákon o střetu zájmů dostatečně kvalitní, aby nastíněná rizika dokázal eliminovat. Do doby, než vláda přistoupí k jeho novelizaci či přímo derogaci a nahrazení předpisem novým je nutné hledat náhradní řešení pro postih střetu zájmů. Z tohoto důvodu navrhuje přijetí etického kodexu zastupitele, který sice není zcela optimálním a samospásným řešením, ale v každém případě zvyšuje povědomí zastupitelů o jejich odpovědnosti při rozhodování a zároveň dává jasný signál veřejnosti, že příslušná samospráva má aktivní zájem o řešení problémů, které přestože vznikly na úrovni zákona, mohou bohužel dopadat také na její činnost.

Obec Srch v současnosti žádný etický kodex zastupitele nemá. Pokud by se rozhodla pro jeho přijetí, doporučujeme k přijetí vzorový etický kodex vytvořený v Oživení, jež je přílohou této zprávy. Etický kodex je možné přijmout ve dvou variantách (barevně rozlišených), které se liší mírou přísnosti.

3. Zapojování a účast občanů na rozhodování o významnějších otázkách

Riziková oblast č. 6: Účast veřejnosti na rozhodování podstatných otázek v životě města

Zapojování veřejnosti do rozhodování a plánování není jednostranná komunikace. Zvláště u témat jako je územní plánování nebo systémové změny či tvorba nových veřejných prostranství je třeba navázat s veřejností dialog. Ankety a sociologické průzkumy dají jistý obrázek o postojích a názorech veřejnosti, avšak smysluplný a komplexní pohled do pozadí řešeného úkolu nebo konkrétního projektu neposkytnou.

Jak již bylo v úvodu této zprávy zmíněno, uchopení a vyhodnocení oblasti zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů jsme i přes velmi limitovaný prostor v rozsahu auditu zařadili mezi tři základní oblasti, které mají a musí mít dopad na samotné rozhodování. Pro vyhodnocení této oblasti jsme zvolili postup prostřednictvím dotazníkového šetření, jehož obsahem byly tři stěžejní otázky, na které odpovídali kompetentní pracovníci samosprávy. Jednalo se o tyto otázky:

- 1. Zjišťovali jste si během posledních 6ti let názory veřejnosti anketou nebo sociologickým průzkumem?**
- 2. Využila radnice během posledních 6ti let odbornou veřejnost nebo zainteresované osoby a zástupce organizací jako poradní či konzultační platformu?**
- 3. Zapojili jste během posledních 6ti let širokou veřejnost do přípravy strategického dokumentu (územní plán, strategie rozvoje, koncepce environmentálního vzdělávání apod.) nebo přípravy velkého záměru či rekonstrukce, revitalizace?**

Z odpovědí, poskytnutých podkladů lze usuzovat, že obec má zájem zjišťovat názory a postoje spoluobčanů k širokému spektru témat i v budoucnu. Odbornou veřejnost aktuálně zapojuje do tvorby nového územního plánu.

DOPORUČENÍ:

Existuje celá řada způsobů, jak efektivně veřejnost do plánování a rozhodování v obci zapojit - výběr závisí na tom, koho chcete do plánování zapojit a co je třeba vyřešit. Systémovou změnu je vhodné

projednat formou kulatého stolu, kdy si kromě nezávislého moderátora sezve radnice zástupce a zástupkyně občanských sdružení a spolků, zájmových skupin, podnikatelů, veřejných institucí, seniorů, maminek, vozíčkářů apod. Zkušený moderátor efektivně vytěží ze znalostí a zkušeností zúčastněných významná fakta a argumenty. Pokud se jedná o konfliktní téma, je dobré uspořádat akci na "neutrální půdě".

Všeobecně je téměř pravidlem, že pasivita veřejnosti k obecnímu dění plyne z obav před složitostí tématu, z rezignace typu "to stejně nemá smysl". Ve všech případech zapojování je proto důležitý poslední krok - a tím je zpětná vazba těm, kteří se opravdu do vašich anket, diskusí, komisí zapojili ať už formou poděkování v místních médiích, fotkami, průběžnými zprávami ve zpravodaji. Zajistíte si tak motivaci přijít příště opět. A je to i způsob, kterak sdělit, že ne všem je možné vždy vyhovět.

Exkurze a panleové diskuse

Na úrovni územního plánu či strategických dokumentů, kdy se jedná o pro laiky mnohdy složitou problematiku je cenné, pokud je součástí zpracování takového dokumentu zrealizován soubor akcí, které laikům jednoduše a z různých úhlů pohledu vyjasní vstupní informace a umožní diskusi. Zde se nabízejí například lektorované exkurze na konkrétní místa s více přednášejícími (starosta, projektant, zástupce místní iniciativy atd.). Nebo panelová diskuse - i při ní mají místní obyvatelé možnost vyslechnout si různé názory na zadané téma, doptávat se, zorientovat se tak, aby se v následujících krocích mohli dobře rozhodnout.

Výstavy

Stejně metody lze použít u plánování veřejných investic například ve veřejných prostranstvích. V takovém případě je třeba doplnit akci mapami, výstavou návrhů. Pokud se spojí taková akce s místní tradiční nebo kulturní událostí, zajistíte si i velkou účast občanů. U projektů v osadách je nezbytné, aby se taková akce konala přímo na místě samém, ne v obci, ke které osada přísluší. Ve všech těchto případech je důležitá a nezbytná role moderátora, který by měl být "zvenčí", aby byl nezávislý a co nejvíce objektivní. Plánovat lze i složitějšími metodami (plánovací víkend, tvorba vize komunity), zde je pak potřeba zajistit zkušeného facilitátora, zázemí pro akci (hlídání dětí maminkám, občerstvení atd...).

Digitální média

Mladou generaci oslovíte zejména internetovou formou komunikace - sociální sítě dnes nabízejí snadný nástroj k šíření informací a řada volně dostupných aplikací umožňuje například zanášet do mapy pro obec významná místa, cenné stromy, černé skládky atd. Dražší a složitější, ale pro dlouhodobou práci s prostorovými daty jsou pak geografické informační systémy. Každopádně lze těmito cestami atraktivně přiblížit téma nebo problém, který řešíte.

Interpretace místního dědictví

Místním dědictvím není pouze kostel ve středu obce nebo památný strom, ale i místní tradice, vzpomínky nebo pověsti. Interpretace tohoto dědictví přispívá k hlubšímu poznávání místa, ve kterém lidé žijí, čímž pomáhá posilovat komunitu, ale může i významně přispět k jejímu blahobytu. Není právě teď čas na zapojení vašich obyvatel do pojmenování takového dědictví vaší obce a osad? Metoda interpretace místního dědictví je vícedenní práce skupiny obyvatel, vedená zkušeným moderátorem.

Doporučené zdroje informací:

- <http://www.veronica.cz/?id=128&i=51>
- <http://www.nadacepartnerstvi.cz/vzdelavani/o-metodach>
- v angličtině
<http://www.oamk.fi/luova/hankkeita/entracop/copack/html/methods/index.html>

IV. PŘÍLOHY

Příloha č. 1: Vzorový etický kodex zastupitele

Preambule

My, členové Zastupitelstva **obce/města/statutárního města**, prohlašujeme, že výkon svého mandátu budeme vykonávat v souladu se slibem člena Zastupitelstva a právním řádem České republiky. Vnímáme členství v Zastupitelstvu jako službu veřejnosti, od které jsme získali důvěru. Abychom naplnili požadavek transparentnosti správy věcí veřejných přijímáme dobrovolně nad rámec právního řádu České republiky tento Etický kodex, kterým se budeme po dobu výkonu mandátu řídit.

Článek I.

Obecná pravidla

1. Člen Zastupitelstva (dále jen „Zastupitel“) je zodpovědný všem občanům za výkon svého mandátu.
2. Zastupitel dbá na to, aby vykonával funkci aktivně a bezúhonně v souladu s ústavním pořádkem České republiky a svým svědomím.
3. Zastupitel je při výkonu své funkce nestranný, rozhoduje se objektivně, kvalifikovaně a se znalostí věci. Neuchyluje se k jednání, kterým by jakýmkoliv způsobem ohrozil důvěryhodnost Zastupitelstva.
4. Zastupitel nebude požadovat ani přijímat žádné dary či jiné pozornosti a služby, které by mohly ovlivnit výkon jeho funkce, plnění povinností či jeho rozhodování.
5. Zastupitel se účastní každého zasedání Zastupitelstva a jednání dalších orgánů, kterých je členem. Svou účast může omluvit jen z důvodů hodných zvláštního zřetele a v souladu s Jednacím řádem Zastupitelstva.

Článek II.

Poskytování informací

Zastupitel poskytuje veřejnosti informace jakkoliv související s výkonem jeho mandátu s výjimkou těch, které podle zvláštních předpisů podléhají zvláštní ochraně. Při poskytování informací se Zastupitel zdrží jednání, které by mohlo uvést veřejnost v omyl.

Článek III.

Oznámení o činnosti zastupitelů, kteří jsou veřejnými funkcionáři

1. Zastupitel, který je veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. m) a n) (dále jen „veřejný funkcionář“) zákona 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „ZSZ“) je povinen poskytnout kontrolnímu výboru kopie svých oznámení dle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 ZSZ a to nejpozději do 30. června roku následujícího po roce, k němuž se oznámení vztahují.
2. Vedle kopií oznámení uvedených v bodu 1. je Zastupitel povinen doručit kontrolnímu výboru ve stejném termínu také oznámení o tom zda:
 - a) nabyl v příslušném kalendářním roce, ve kterém vykonával funkci zastupitele vlastnická práva k věcem movitým, jiná práva nebo jiné majetkové hodnoty, včetně způsobu nabytí a nabývací

ceny věci, práva nebo jiné majetkové hodnoty, jejichž hodnota je vyšší než 25 000,- Kč. Pokud souhrnná cena věcí, práv nebo jiných majetkových hodnot, nabytých v průběhu kalendářního roku přesáhla částku 500 000 Kč nemusí být toto oznámení kontrolnímu výboru doručeno, jelikož bude součástí oznámení dle ZSZ.

- b) vykonává činnosti či provozuje osobní aktivity v občanských sdruženích, obecně prospěšných společnostech, nadacích či fondech nebo jiných obdobných subjektech, které jsou příjemci grantů, popř. jiné formy finanční podpory plynoucí z veřejných prostředků, s uvedením formy činnosti a toho, zda za tuto pobírá/nepobírá odměnu.
 - c) získal v souvislosti s funkcí zastupitele v příslušném kalendářním roce příjmy, dary a jiné majetkové výhody. Oznámení podle tohoto článku se podává i tehdy, jestliže Zastupitel neobdržel žádný příjem či dar podléhající oznamovací povinnosti. Příjmem přijatým v souvislosti s funkcí zastupitele se rozumí příjmy za funkci, příjmy za členství ve výborech Zastupitelstva a komisích rady, příjmy za členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob, kde má obec/město/statutární město podíl nebo majetkovou účast, popřípadě jakékoli jiné příjmy, na které by Zastupitel neměl nárok, pokud by nebyl členem zastupitelstva. Za peněžitý příjem, dar či jinou majetkovou výhodu ve smyslu tohoto ustanovení se nepovažuje poskytnutí dopravy, noclehu, stravy a dalších přiměřených požitků při cestách a návštěvách konaných Zastupitelem v souvislosti s výkonem funkce.
3. Veškeré údaje uvedené v oznámeních dle bodu 2 tohoto článku musí být přesné, úplné a pravdivé.
 4. Poskytnutím uvedených oznámení a jejich kopií dává zároveň Zastupitel souhlas, k jejich zveřejnění na oficiálních internetových stránkách obce/města/statutárního města dle čl. VI tohoto Etického kodexu.

Článek IV.

Oznámení o činnosti zastupitelů, kteří nejsou veřejnými funkcionáři

1. Neuvolněný Zastupitel, který není veřejným funkcionářem je povinen poskytnout kontrolnímu výboru tatáž oznámení jako člen zastupitelstva dle čl. III tohoto Etického kodexu.
2. Veškeré údaje uvedené v oznámeních dle bodu 1 tohoto článku musí být přesné, úplné a pravdivé.
3. Poskytnutím uvedených oznámení a jejich kopií dává zároveň Zastupitel souhlas k jejich zveřejnění na oficiálních internetových stránkách obce/města/statutárního města dle čl. VI tohoto Etického kodexu.

Článek V.

Střet zájmů a neslučitelnost funkcí

1. Zastupitel se zdrží jednání, které by přineslo neoprávněnou majetkovou či nemajetkovou výhodu jemu samotnému, jeho rodinnému příslušníkovi či osobě blízké. V případě, že bude Zastupitelstvo či některý z orgánů obce/města/statutárního města projednávat záležitost dotýkající se jakýmkoliv způsobem Zastupitele, jeho rodinného příslušníka či osoby blízké, oznámí Zastupitel tuto skutečnost před projednáváním příslušné záležitosti v orgánu, který jej projednává. Pokud orgán o věci hlasuje, rozhodne kvalifikovanou většinou o tom, zda jsou překážky na straně Zastupitele natolik závažné, že mu doporučuje zdržet se hlasování. Pokud zastupitel přijaté doporučení nerespektuje, je povinen tento svůj krok zdůvodnit. Písemné odůvodnění doručí nejpozději do 14 dnů předsedovi kontrolního výboru k posouzení. V opačném případě bude jeho jednání posuzováno jako neplnění povinností plynoucích z tohoto Etického kodexu. Obdobně se postupuje, pokud se projednávají záležitosti týkající se podnikající

právnícké osoby, občanského sdružení či podobného subjektu, ve kterých je Zastupitel personálně či majetkově zainteresován.

2. Zastupitel, který je po dobu výkonu mandátu členem orgánu, společníkem či akcionářem podnikající právnické osoby, členem občanského sdružení, obecně prospěšné společnosti, nadace či fondu nebo jiného podobného subjektu, nesmí být členem výběrové komise, pokud se tento subjekt uchází o přidělení veřejné zakázky nebo figuruje jako subdodavatel společnosti ucházející se o přidělení veřejné zakázky od **obce/města/statutárního města** nebo od společnosti v níž má **obec/město/statutární město** majetkovou účast.
3. Zastupitel se zavazuje, že po dobu jednoho roku od skončení výkonu funkce Zastupitele nevstoupí personálně ani majetkově do právnické osoby, která v době, kdy Zastupitel vykonával funkci, získala podlimitní či nadlimitní veřejnou zakázku od **obce/města/statutárního města**, či na takové zakázce subdodavatelsky participovala.
4. Zastupitel se zavazuje, že po ukončení mandátu nebude zneužívat informace a jiné výhody, které by plynuly z výkonu jeho ukončeného mandátu.

Článek VI.

Zpřístupňování oznámení

Předseda Kontrolního výboru zajistí, aby oznámení podle čl. III. a IV. tohoto Etického kodexu, byla zpřístupněna na oficiálních internetových stránkách **obce/města/statutárního města** v sekci obsahující jmenný seznam zastupitelů a to do 30 dnů od obdržení oznámení.⁵

x

Předseda Kontrolního výboru zajistí, aby na oficiálních internetových stránkách **obce/města/statutárního města** v sekci obsahující jmenný seznam zastupitelů byla u všech zastupitelů, kteří jsou veřejnými funkcionáři uvedena poznámka, zda včas odevzdali svá oznámení dle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 ZSZ. Po provedení kontroly dle čl. VIII. bod 2 tohoto Etického kodexu následně zveřejní také poznámku, zda bylo příslušné oznámení úplné a pravdivé.⁶

Článek VII.

Kontrola

Věcně příslušným orgánem **obce/města/statutárního města** v záležitostech naplňování a kontroly povinností plynoucích z Etického kodexu zastupitele je Kontrolní výbor

Článek VIII.

Kontrola oznámení

1. Předseda Kontrolního výboru postupem v souladu s § 13 odst. 3 ZSZ zajistí, aby Kontrolní výbor získal oznámení dle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 ZSZ také od těch zastupitelů, kteří se svým podpisem nezavázali k dodržování ustanovení tohoto Etického kodexu. **Tato oznámení posléze zpřístupní v souladu s článkem VI. tohoto Etického kodexu s výjimkou těch, u kterých je to nepřípustné (viz. § 13 odst. 5 ZSZ).**
2. Kontrolní výbor provede u všech nashromážděných oznámení kontrolu úplnosti a pravdivosti a to nejpozději do 30. září. O výsledcích kontroly informuje předseda Kontrolního výboru

⁵ Varianta čl. VI. pro Etický kodex včetně žlutých textů.

⁶ Varianta čl. VI. pro Etický kodex bez žlutých textů.

Zastupitelstvo na jeho nejbližším zasedání.

3. V případě zjištěných pochybení u oznámení získaných dle čl. III bod 1 a čl. VIII bod 1 tohoto Etického kodexu podá předseda kontrolního výboru na příslušného zastupitele oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že se dopustil přestupku podle § 23 odst. 1 písm. c) ZSZ.
4. V případě zjištěných pochybení u oznámení získaných dle čl. III bod 2 a čl. IV bod 1 tohoto Etického kodexu podá předseda Kontrolního výboru návrh podle čl. IX bodu 3. Dle bodu 4 článku IX postupuje předseda Kontrolního výboru v případě opakovaného pochybení v rámci jednoho volebního období.

Článek IX.

Kontrolní postupy

1. Kontrolní výbor přijímá a prověřuje podněty, které poukazují na neplnění povinností plynoucích z tohoto Etického kodexu. V případě nesplnění povinnosti oznámení možného střetu zájmů dle čl. V bod 1 tohoto Etického kodexu podá předseda Kontrolního výboru na příslušného Zastupitele oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že se dopustil přestupku podle § 23 odst. 1 písm. a) ZSZ.
2. O šetřeních a výsledcích šetření podle bodu 1 tohoto článku informuje předseda Kontrolního výboru Zastupitelstvo a podává mu návrhy podle bodů 3 a 4 tohoto článku na jeho nejbližším zasedání.
3. V případě závažného či opakovaného porušení Etického kodexu hlasuje Zastupitelstvo o odvolání Zastupitele z funkce člena komise Rady či člena výboru Zastupitelstva, o odvolání Zastupitele z funkce v orgánu právnické osoby, do které byl Zastupitelstvem zvolen.
4. V případě hrubého porušení Etického kodexu hlasuje Zastupitelstvo o usnesení, kterým by vyzvalo Zastupitele ke vzdání se mandátu Zastupitele.
5. Projednávání výsledků šetření Kontrolního výboru v Zastupitelstvu nejsou dotčena práva politických klubů na vlastní doporučení a závěry vůči Zastupiteli, který porušil ustanovení tohoto Etického kodexu a je členem příslušného politického klubu.

Článek X.

Závěrečná ustanovení

1. Zastupitel se formou podepsaného čestného prohlášení ztotožňuje s principy tohoto Etického kodexu člena Zastupitelstva s tím, že se bude řídit jeho ustanoveními.
2. Tímto Etickým kodexem nejsou dotčena práva a povinnosti Zastupitelů stanovené právními předpisy a vnitřními předpisy **obce/města/statutárního města**.

Článek XI.

Účinnost

Tento Etický kodex nabývá účinnosti dnem schválení Zastupitelstvem a je závazný dokud nedojde hlasováním Zastupitelstva k jeho změně či zrušení.