



# KORUPČNÍ RIZIKA V OBLASTI ROZHODOVACÍCH PROCESŮ města Lanškroun

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

Oživení, o. s., listopad 2012

**bez X korupce**  
P L A T F O R M A

## OBSAH

Obsah.....	1
I. Vymezení základních oblastí.....	2
II. Souhrn hlavních zjištění a doporučení .....	3
III. Analýza rizikových oblastí.....	4
1. Jednací řády zastupitelstva a rady města.....	4
1.1 Jednací řád zastupitelstva.....	4
1.2 Jednací řád rady.....	11
2. Pravidla zajišťující prevenci střetu zájmů jednotlivých volených představitelů – etický kodex....	13
3. Zapojování a účast občanů na rozhodování o významnějších otázkách.....	14
IV. Přílohy .....	17
Příloha č. 1: Vzorový etický kodex zastupitele .....	17

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

## II. SOUHRN HLAVNÍCH ZJIŠTĚNÍ A DOPORUČENÍ

### 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	Přizvání zastupitele na jednání rady
6	Zveřejňování zápisu a výsledků hlasování
7	Poskytování zápisu z rady členům zastupitelstva
8	Průběh schůze rady
9	Střet zájmů volených představitelů
10	Účast veřejnosti na rozhodování podstatných otázek v životě města

### Seznam doporučení ke snížení rizik

č.	Doporučení
<b>1</b>	<b>Příprava zasedání zastupitelstva</b>
1.1	Termín i místo zasedání zastupitelstva vždy stanovovat tak, aby v co nejvyšší míře umožňovaly účast veřejnosti.
1.2	Stanovit v jednacím řádu zastupitelstva povinnost připravovat a zveřejňovat plán jednání zastupitelstva pro horizont minimálně 6 měsíců.
1.3	Přehodnotit termín, do kterého musí předkladatelé předložit materiály pro jednání zastupitelstva.
1.4	Stanovit povinnost zveřejňovat pozvánku na zasedání zastupitelstva spolu s podkladovými materiály alespoň 10 dní před zasedáním.
1.5	Stanovit v jednacím řádu náležitosti důvodové zprávy jako součásti každého návrhu předkládaného zastupitelstvu.

<b>2</b>	<b>Průběh zasedání zastupitelstva</b>
2.1	Upravit parametry opatření omezujících délku a počet příspěvků jednoho řečníka k určitému bodu jednání.
2.2	Přeformulovat okruh subjektů, kterým může zastupitelstvo ukládat usneseními úkoly.
2.3	Ztransparentnit formu sdělování výsledků dohodovacího řízení.
2.4	Stanovit taxativním výčtem, kdy bude mít zastupitelstvo možnost přistoupit k tajnému hlasování o projednávaném bodu jednání.
2.5	Stanovit pro bod jednání zahrnující interpelace přesný termín a přesná pravidla. Dodatečné písemné odpovědi na interpelace zveřejňovat jako přílohu k zápisu z příslušného jednání zastupitelstva.
2.6	Změnit nastavení pravidel pořádkových opatření.
<b>3</b>	<b>Zápis, záznam, zveřejňování výstupů ze zasedání zastupitelstva</b>
3.1	Indexovat jednotlivé body jednání v zveřejňovaném záznamu.
3.2	Specifikovat náležitosti zápisu z jednání zastupitelstva.
<b>4</b>	<b>Výbory zastupitelstva</b>
4.1	Zpřístupnit jednání výborů zastupitelstva tak, aby byly principiálně volně přístupné veřejnosti.
4.2	Stanovit procesní povinnosti pro rozesílání podkladů a zveřejňování výstupů z jednání výborů.
<b>5</b>	<b>Přizvání zastupitele na jednání rady</b>
5.1	Zpřístupnit zasedání rady města všem zbývajícím zastupitelům.
<b>6</b>	<b>Zveřejňování zápisu a výsledků hlasování</b>
6.1	Podchytit zveřejňování náležitě upraveného zápisu z jednání rady na oficiálních internetových stránkách města v jednacím řádu.
<b>7</b>	<b>Poskytování zápisu z rady členům zastupitelstva</b>
7.1	Stanovit v jednacím řádu rady povinnost rozesílat zápis z jednání rady všem zbývajícím zastupitelům města.
<b>8</b>	<b>Průběh schůze rady</b>
8.1	Upravit článek týkající se řízení schůze rady tak, aby lépe postihoval veškeré možné varianty účasti, respektive neúčasti jejích členů.
<b>9</b>	<b>Střet zájmů volených představitelů</b>
9.1	Přijmout a implementovat etický kodex pro zastupitele.
<b>10</b>	<b>Účast veřejnosti na rozhodování podstatných otázek v životě města</b>
10.1	Zapojovat místní odborníky do rozhodování samosprávy jejich zapojováním do komisí, přizváním na jednání rady či konzultacemi.
10.2	Panelové diskuze a vyvážené informování veřejnosti o projektech, které jsou ve strategické vizi města, prostřednictvím co nejširšího spektra k tomu určených nástrojů.

### III. ANALÝZA RIZIKOVÝCH OBLASTÍ

#### 1. Jednací řády zastupitelstva a rady města

##### 1.1 Jednací řád zastupitelstva

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

Při pohledu na reálné dodržování zásad, které nejsou v jednacím řádu zastupitelstva traktovány, můžeme konstatovat, že Lanškroun má laťku nastavenou mírně nad rámec zákonných povinností, jak vidíme například na příkladu publikování zvukového záznamu ze zasedání, poměrně detailního zápisu, nebo zveřejňování jmenovitého záznamu hlasování. Určité množství zásad, které město přirozeně dodržuje, je však vhodné zanést rovněž do jednacího řádu zastupitelstva, aby byly kodifikovány ve veřejně přístupném materiálu, jehož změna nadto 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 města po příštích volbách od této dobré praxe ustoupit. Komentujeme-li tedy v této části hodnocení rozhodovacích procesů skutečnosti, které město ve skutečnosti dodržuje, činíme tak proto, že považujeme za vhodné je zakonzervovat ve veřejném dokumentu.

## **Riziková oblast č. 1: Příprava zasedání zastupitelstva**

Ustanovení § 2 Jednacího řádu zastupitelstva města Lanškrouna se zabývá odpovědností za přípravu jednání ZM, termíny pro předložení návrhů a odkazuje na přílohu, která je vzorem pro strukturu předloženého návrhu. Formulace mají povahu základních črt a nezabývají se v zásadě vůbec procesem přípravy, předkládání materiálů zastupitelům a veřejnosti, stanovením dispozic místa zasedání, ani stanovením dlouhodobějšího harmonogramu či času zahájení zasedání.

### **Stanovení času a místa zasedání**

Pro zajištění podmínek pro účast veřejnosti je nezbytné pořádat zasedání na dobře dostupném místě v centru města a v místnosti s dostatečnou kapacitou, která je schopna pojmout větší množství občanů v případě projednávání bodů, které jsou pro veřejnost nadmíru důležité. 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“). V Lanškrouně se nezdá být vzhledem k pořádání zasedání v zámku kapacita v současné době problematická, nicméně stanovení této zásady v JŘ je vhodnou pojistkou.

V tomto článku rovněž chybí stanovení času začátku zasedání. V Lanškrouně je zjevně zvykem zahajovat zasedání v 16:00, což se jeví být únosným kompromisem mezi možnostmi zaměstnaných občanů a časovými potřebami zasedání – ačkoliv by stálo za zvážení i stanovení pozdější hodiny začátku jednání. 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 dlouhodobější 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. Rovněž občanům města tato informace chybí a město by plán proto mělo zveřejňovat rovněž na internetových stránkách.

### **Předkládání návrhů a zveřejňování programu a materiálů**

Jednací řád se naprosto minimálně věnuje přípravě konkrétního zasedání a předkládání podkladových materiálů zastupitelům nebo veřejnosti, pouze stanovuje, že starosta organizuje

přípravu ve smyslu stanovení doby, místa a programu jednání a stanovuje povinnost předkládat návrhy na jednání nejpozději 7 dní před jednáním samotným ve struktuře dané přílohou.

Zásadní otázkou, které se již jednací řád nevěnuje, je způsob a termín předkládání podkladů zastupitelům a veřejnosti. Považujeme za nezbytné ctít zásadu (a vtělit ji do jednacího řádu), že město 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 ve skutečnosti omezen. O to vážnější je problém, pokud všechny potřebné podklady nemají k dispozici zastupitelé a nemohou se dostatečně připravit na rozhodování, za něž nesou odpovědnost.

Z tohoto pohledu je vhodné organizovat zasedání tak, aby měl zájemce o dané materiály na prostudování alespoň dva víkendy a příprava podkladů přitom nezatížila jejich zpracovatele. Při drobné změně konceptu svolávání zasedání je toho možné z pohledu termínů dosáhnout. Základem změny je stanovení dne zasedání na pondělky a zveřejňování pozvánky a materiálů 10 dní předem, tedy v pátku. V mezidobí je přitom pouhých 5 pracovních dní (čímž se minimalizuje náročnost, kterou delší termín klade na zpracovatele podkladů). 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 (ve vztahu ke stanovenému plánu) zasedání zastupitelstva kvůli obzvláště závažnému bodu, jehož projednání nesnese odkladu. Je tak zároveň potřebné v JŘ stanovit, že jiný způsob předkládání bodů, než s desetidenním předstihem, je možný pouze ve výjimečných a odůvodněných případech a že zastupitelům musí být poskytnut čas na prostudování materiálů. Nakonec by k této otázce mělo být stanoveno, že dokumenty vztahující se k vysokým finančním obnosům je přípustné předkládat tzv. „na stůl“ pouze v naléhavých případech.

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 souvislosti s předkládáním materiálů ze strany organizátorů zasedání je potřebné upravit i termín, do kterého jsou povinni předložit návrh bodu na jednání předložit návrh předkladatelé. Stanovit tento termín je nutné na základě zkušenosti příslušných úředníků s tím, kolik času po obdržení materiálů potřebují na jejich dopracování, zkompletování a rozeslání. Je však pravděpodobné, že nemůže jít o stejný den, kdy mají být materiály rozeslány. V závislosti na rozsáhlosti agendy a rozdělení povinností při přípravě mezi předkladatelem a zpracovatelem si na to obce a města vyhražují zpravidla několik dní.

### **Důvodová zpráva**

Jednací řád zastupitelstva neobsahuje vůbec žádné stanovení obsahových náležitostí předkládaných bodů, pouze v příloze načrtává povinnou strukturu, z níž alespoň vyplývá, že musí být předložen výčet subjektů, s nimiž byl návrh konzultován a že má být zdůvodněn. Náležitosti důvodové zprávy už však nejsou specifikovány – a to ani v jednací řádu/příloze, ani ve Směrnici pro předkládání podkladů k jednání rady města a zastupitelstva města. Tato směrnice se ve skutečnosti předkládání podkladů zastupitelstvu města věnuje v zásadě pouze náhodně a na rozdíl od rady města nemá zastupitelstvo zpracováno vlastní kapitolu, podle které se má předkládání podkladů řídit. Přesto, že je z formálního hlediska detailně stanovena procedura a odpovědnosti jednotlivých „aktérů“ v obecném procesu, konkrétně pro předkládání podkladů zastupitelstvu je materiál nejasný.

Je nezbytné náležitosti specifikovat tak, aby měla důvodová zpráva jasně nastavené parametry a tedy standardní formu, která zastupitelům umožní udělat si dostatečný přehled o tom, o čem hlasují, případně o tom, jaké informace si ještě potřebují pro potřeby svého rozhodování vyžádat.

Důvodová zpráva by měla obsahovat úplné a srozumitelné zdůvodnění návrhu včetně vyjmenování případných alternativ a zhodnocení dopadů opatření. Nezbytnou součástí návrhu je příložen seznamu subjektů (výbory, komise etc), které materiál projednaly – i s jejich stanovisky v příloze. 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 (základní schéma str. 37).

#### **DOPORUČENÍ:**

Doplnit § 3 o tato ustanovení:

- *Zasedání zastupitelstva je svoláváno do prostory vhodné pro jednání za účasti veřejnosti v dobře dostupné lokalitě tak, aby byla v potřebné míře umožněna účast veřejnosti.*
- *Termíny zasedání jsou vyhlašovány na základě Časového plánu zasedání zastupitelstva města. Časový plán stanovuje termíny zasedání vždy na půl roku. Zastupitelstvo jej schvaluje přinejmenším dva měsíce před koncem období, pro něž je již plán schválen. Město jej zveřejňuje na svých internetových stránkách. V mimořádných případech je možné svolat zastupitelstvo i jindy, než je stanoveno ve zveřejněném časovém plánu.*
- *Zasedání zastupitelstva se konají zpravidla v pondělí od 16:00 hod.*
- *Zasedání zastupitelstva města je veřejné. O místě, době a navrženém pořadu zasedání zastupitelstva města informuje starosta veřejnost nejpozději 10 dnů před zasedáním zastupitelstva města, a to vždy na úřední desce městského úřadu a na internetových stránkách města.*

Přeformulovat § 2 odst 2 do následující podoby:

- *Písemné návrhy a s nimi související podklady určené pro zasedání zastupitelstva města předává navrhovatel v tištěné nebo elektronické podobě nejpozději 13 dnů před zasedáním zastupitelstva města. Městský úřad zajistí jejich distribuci všem členům zastupitelstva města nejméně 10 dnů před zasedáním zastupitelstva města.*

V návaznosti na odst. 2 doplnit následující ustanovení:

- *Navrhovatelé mohou zastupitelstvu předkládat výjimečně písemné návrhy a s nimi související podklady i jiným způsobem a v jiných lhůtách, než je uvedeno v odstavci 2). Předkládat body přímo na jednání zastupitelstva je však možné jen ve výjimečných a odůvodněných případech. I v těchto případech musí být členům zastupitelstva poskytnut dostatek času na prostudování podkladových materiálů.*
- *Součástí každého návrhu musí být důvodová zpráva. Důvodová zpráva obsahuje úplné a srozumitelné zdůvodnění návrhu včetně vyjmenování případných alternativ, zhodnocení dopadů navrhovaných opatření tak, aby umožnila členům zastupitelstva města komplexně posoudit problematiku. Žádoucí je příložen seznamu subjektů (komise, výbory), které materiál projednaly, a jejich stanovisek.*
- *Návrhy a podklady pro zasedání zastupitelstva města předané městskému úřadu ve lhůtě dle odstavce 2 budou v plném rozsahu k nahlédnutí veřejnosti nejpozději 10 dnů před zasedáním zastupitelstva města na internetových stránkách města.*

## **Riziková oblast č. 2: Průběh zasedání zastupitelstva**

### **Omezující opatření**



V § 4 odst. 16 řeší jednací řád možnost usnést se na omezujících opatřeních průběhu jednání a uvádí jako příklady omezení počtu a délky vystoupení. Samotné omezení není závažným problémem a v zájmu plynulosti rozpravy je pro rozpravu možné nastavit jisté základní parametry. Zároveň by však měl jednací řád zajistit, aby nebylo zasahováno do zákonem daných práv občanů a zastupitelů, nebo aby tato práva nebyla formalisticky ořezána na minimum. Proto by dané příklady neměly být formulovány jako příklady, ale jako maximální možná omezení, které je možné stanovit. U písmene b) by pak měla být minimální doba, na kterou je příspěvek omezen, stanovena na 5 minut, neboť 3 minuty často nemusí být k vyjasnění pozice dostačující.

### **Ukládání úkolů**

Z nepochopitelných důvodů je v § 5 odst. 2 jednacího řádu stanoveno, že zastupitelstvo může ukládat usneseními úkoly tajemníkovi městského úřadu nebo výborům ZM. Ve výčtu chybí rada a starosta nebo jednotlivé odbory městského úřadu. Přinejmenším druhému jmenovanému orgánu však zastupitelstvo implicitně ukládá úkoly, například pokud rozhodne o prodeji nemovitosti, neboť starosta vystupuje za obec v pozici statutárního orgánu, který prodej fakticky uskutečňuje. Co se městského úřadu týká, v usneseních je běžně zodpovědnou osobou stanoven zaměstnanec úřadu, je tedy zjevné, že se zastupitelstvo dostává ve své agendě do rozporu s jednacím řádem. Formulace v její stávající podobě je z našeho pohledu příliš restriktivní, což může vést k výkladovým nejasnostem. Je zcela běžné, že zastupitelstvo obce ukládá povinnosti typu podávání pravidelných informací výborům či starostovi nebo poskytování součinnosti u ostatních orgánů obce.

### **Dohodovací řízení**

Dohodovací řízení je delikátní nástroj, jehož používání může zastupitelstvo přivést k hranici veřejnosti zasedání zastupitelstva. Jelikož samo dohodovací řízení není v rozporu se zákonem a jeho použití může být v některých případech odůvodněné, nepovažujeme za nutné tento institut z jednacího řádu úplně vyloučit. Doporučujeme v § 6 odst. 4 zavést opatření, které napomůže k transparentnosti jeho využívání. Po ukončení přerušení zasedání by měl předsedající nejen přednést upravený návrh, ale i shrnout jeho zdůvodnění, resp. argumentaci, která vedla k formulaci návrhu v dané podobě. Takový krok alespoň částečně zhojí pochybnosti, které se mohou velmi jednoduše nad používáním tohoto institutu vznášet.

### **Hlasování**

V § 6 odst. 5 se uvádí, že hlasování se provádí veřejně. Hned v dalším odstavci je stanovena možnost tajného hlasování. Tento rozpor je potřeba vyřešit. Nadto by měl jednací řád zabránit možnosti zneužití institutu tajného hlasování jasným vymezením příležitostí, při kterých se může využívat. 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.

Z hlediska přehlednosti považujeme za vhodné zařadit do JŘ klauzuli o tom, že navrhovaná usnesení, o nichž se zastupitelstvo chystá hlasovat, jsou promítána projektorem na plátno, aby je zastupitelé měli před očima. Projektor má být pak také možné využít v případě potřeby ilustrace předkládaného stanoviska kteréhokoliv vystupujícího.

### **Dotazy a interpelace**

Jednací řád stanovuje v § 3 jako pevný bod programu vstupy veřejnosti hned na dvou místech. Přestože je ale takto zajištěna dostatečná časová dotace, doporučujeme zařadit jeden ze vstupů na pevnou hodinu bez ohledu na průběh zasedání, neboť zájemci z řad veřejnosti, kteří na jednání zastupitelstva přijdou pouze za účelem projednání svého bodu, nemusí čekat na případně delší

časové dotace při projednávání ostatních bodů.

Dále jednací řád nijak neupravuje vstupy občanů po formální stránce a negarantuje jim tak poskytnutí odpovědi podobně, jak to – ze zákona – činí u zastupitelů v § 7. Jednací řád by měl stanovit primárně formu samotných interpelací veřejnosti. Transparentní samospráva nemusí omezovat práva občanů na základní práva garantovaná zákonem a jeví se jako vhodné sloučit režim pro zastupitele i občany a to v souladu s § 82 obecního zřízení. Zároveň by měl stanovit pravidla pro poskytování odpovědi ze strany interpelovaných, a to tak, aby se odpověď na interpelaci (ať už podaná na místě, nebo následně písemně) stala součástí (v případě prvním) nebo přílohou (v případě druhém) zápisu ze zasedání.

### **Péče o nerušený průběh zasedání**

Přestože to výklady zákona striktně nevyklučují, zásadně nedoporučujeme vylučovat jednotlivce z řad veřejnosti ze zasedání, jak je to stanoveno v § 8 odst. 1 JŘ. V případě zastupitele by to pak bylo vysloveně v rozporu se zákonem. Jako vhodnější variantu řešení problematických situací doporučujeme přerušování zasedání.

#### **DOPORUČENÍ:**

§ 4 odst. 16 přeformulovat do následující podoby:

- *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.*

§ 5 odst. 2 přeformulovat do následující podoby:

- *Usnesením ZM mohou být uloženy úkoly v oblasti samostatné působnosti starostovi, radě, orgánům městského úřadu, nebo výborům ZM.*

V § 6 odst. 4 přeformulovat předposlední větu následujícím způsobem:

- *Dojde-li k dohodě, která nasvědčuje tomu, že upravený návrh získá potřebnou většinu, předsedající obnoví přerušované jednání ZM, přednese upravený návrh a v rámci jeho zdůvodnění obsahově shrne průběh dohodovacího řízení. Následně nechá o návrhu hlasovat.*

V § 6 odst. 5 přeformulovat první větu a začátek druhé následujícím způsobem:

- *Hlasování se provádí zpravidla veřejně, ve výjimečných případech stanovených v odstavci 6 je možné přistoupit k tajnému hlasování. Veřejné hlasování probíhá elektronicky...*

§ 6 odst. 6 formulovat následujícím způsobem:

- *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.  
V případě tajného hlasování tvoří volební komisi tajemník městského úřadu a určení ověřovatelé zápisu.*

Do § 6 doplnit ustanovení ve znění:

- *Usnesení, o němž se zastupitelstvo chystá hlasovat, se promítá na plátno.*

§ 7 přejmenovat na „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 občanů. Tento bod je zařazen zpravidla na 18 hodinu bez ohledu na další průběh zasedání.*
- *Vznášet dotazy, připomínky a podněty mohou členové ZM a občané na ZM a jeho*

*jednotlivé členy, na RM a její jednotlivé členy, další orgány města, organizační složky města, statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, 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.*

Z § 8 odst. 1 vyřadit 3. větu a místo ní doplnit následující formulaci:

- *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.*

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

#### **Záznam**

Vítáme, že dodatek k článku 10 JŘ stanovuje, že o zasedání zastupitelstva se pořizuje záznam. Je jistě v kapacitách tak velkého města, aby pořizovalo nejen audio, ale i videozáznam a na svých stránkách zveřejňovalo ten, nicméně nepovažujeme to za zásadní. Důležitou pomůckou, která záznam činí mnohem použitelnějším, je ale tzv. indexace záznamu. Jedná se o technické opatření, které do odkazu na záznam zanesou odkazy na jednotlivé projednávané body a zájemce v záznamu pak nemusí složitě hledat, kde nalézt projednávaný bod, o nějž má zájem. Jedná se o jednoduché technické opatření, které bude jistě schopný provést zaměstnanec spravující webové stránky města ve spolupráci se zapisovatelkou, která v průběhu jednání provede záznam o tom, v jakou hodinu a minutu (záznamu) se začal projednávat který bod.

#### **Zápis**

Z internetových stránek obce je vidět, že jsou zápisy pořizovány velmi kvalitní a jdou nad rámec zbytečně málo ambiciózního rámce stanoveného v § 10 odst. 2 JŘ. Doporučujeme tedy do jednacího řádu zanést ustanovení o tom, že se v zápise uvádí schválený program jednání a zaznamenává průběh diskuse k jednotlivým bodům – což jsou body, které součástí zápisu v Lanškrouně ve skutečnosti jsou. Dále je zbytečně omezená zásada, že se součástí zápisu stávají dotazy, na které bude písemně odpovězeno. Velmi jednoduchým a naprosto logickým krokem je jako přílohu zápisu zveřejňovat právě i odpovědi.

#### **DOPORUČENÍ:**

Zveřejňovat na internetových stránkách záznam z jednání zastupitelstva v indexované podobě.

V § 10 odst. 2 uvést další náležitosti zápisu:

- *schválený pořad jednání,*

Poslední bod přeformulovat do následující podoby:

- *dotazy, na které bude písemně odpovězeno.*

Dovětek výčtu pak doplnit do následujícího znění:

- *Součástí je vlastnoručně podepsaná listina přítomných, souhrnná tabulka o výsledku hlasování k navrženým usnesením, návrhy a dotazy podané při zasedání písemně. Ve chvíli, kdy jsou dotazy a návrhy odpovězeny, stává se odpověď přílohou*

zápisu.

## Riziková oblast č. 4: Výbory zastupitelstva

Jen velmi stručně, ale s o to větším důrazem, se v této analýze dotkneme statutu výborů zastupitelstva specifikovaného v jejich jednacích řádech. Zastupitelstvo města zvolilo v jednom případě finančního výboru menší, v případě kontrolního větší uzavřenost jejich jednání, což je podle našeho názoru postoj vyžadující zásadní přehodnocení. Výbory, jako kontrolní, ale i iniciativní orgány zastupitelstva, jsou místem, kde dochází k předjednávání otázek, o nichž je následně rozhodováno na zastupitelstvu samotném. To, že zákon tuto otázku neřeší, nepovažujeme za dostatečný důvod k tomu, se vyhýbat logickému postupu a alespoň základně srovnat režim fungování výborů s režimem orgánu, k němuž přísluší. Považujeme za zásadní požadavek 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 přiměřeně tomu, že usnesení výboru mají pouze doporučující charakter. V jednacím řádu by ovšem mělo být stanoveno, kdy tajemník rozesílá členům výboru podklady pro jednání. Není tedy nezbytné trvat na zveřejnění delším, než jak to stanoví povinnost tajemníka rozeslat materiály jeho členům. K zveřejňování výstupů by však mělo město přistoupit přinejmenším ex post.

### **DOPORUČENÍ:**

Otevřít jednání výborů veřejnosti.

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

Stanovit v jednacím řádu povinnost zveřejňovat v ideálním případě podkladové materiály a přinejmenším pak ex post se zápisem z jednání výboru i podklady k jednotlivým projednávaným bodům.

Na závěr stručně doplníme, že informace o zastupitelstvu a výborech jsou na stránkách města poněkud matoucím způsobem zveřejněny na několika různých místech:

<http://www.lanskroun.eu/cz/urad/dokumenty/rada-a-zastupitelstvo/>

<http://www.lanskroun.eu/cz/urad/dokumenty/navrhy-usneseni-zm/>

<http://www.lanskroun.eu/cz/urad/dokumenty/zvukove-zaznamy-zm/>

<http://www.lanskroun.eu/cz/urad/dokumenty/vybory-a-komise/> a

<http://www.lanskroun.eu/cz/urad/samosprava/zastupitele-a-radni/>

Je jistě otázkou, zda by nebylo v silách MÚ všechny informace přeskupit do přehlednější podoby například ve formě tabulky cca takového vzhledu: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/09/tabulka-zastupitelstvo.png>. Pak by mohla být v jedné záložce takováto přehledová tabulka permanentně přibývajících informací a v druhé nebo více záložkách informace stálého charakteru – jednací řády, seznam členů a výborů etc.

## 1.2 Jednací řád rady

Jednací řád rady je interním předpisem, jehož cílem je především upravit podrobnosti týkající se průběhu samotných jednání rady, jelikož není účelem zákona, obsáhnout a řešit veškeré detaily. V souladu s ustanovením § 101 odst. 4 obecního zřízení přijala Rada města Lanškroun nový jednací

řád na schůzi dne 12. 11. 2012. Při posuzování tohoto dokumentu jsme zaměřili pozornost především na ta riziková místa, která mohou při současné formulaci zákona vyvolávat výkladové nejasnosti, či nejsou v zákoně řešeny vůbec a je čistě na úvaze jednotlivých obcí, respektive jejich rad, jak tato „slepá místa“ pokryjí.

### **Riziková oblast č. 5: Přizvání zastupitele na jednání rady**

Účast zastupitelů na jednání rady řeší ustanovení § 101 odst. 1 obecního zřízení, jež umožňuje radě, aby na své neveřejné schůze přizvala také další členy zastupitelstva, popř. jiné osoby. Neveřejností jednání rady se zabývá čl. 3.6. jednacího řádu Rady města Lanškroun, aniž je v něm ale zachyceno, jakým způsobem jsou řešeny situace, kdy je potřeba přizvat osobu, jež nemá účast na jednání zaručenu zákonem. Jde především o zbylé členy zastupitelstva. Vzhledem k tomu, že značná část informací, jež jsou během zasedání rady projednávány, bezprostředně souvisí s výkonem funkce zastupitelů, navrhuje zákonem nastíněný model účastí zastupitelů na schůzích rady přizváním rozvést. Zastupitelům by nově měl být zajištěn paušálně volný přístup na zasedání rady a pouze v nezbytných a odůvodněných případech by jej bylo možno omezit.

Tato konstrukce je rozšířením možností pro členy zastupitelstva, jak se seznámit s činností orgánu, který volí, a který je zastupitelstvu odpovědný (§ 84 odst. 2 písm. n) a § 99 odst. 1 obecního zřízení).

Doporučujeme tedy přeformulovat stávající čl.3 bod 6 jednacího řádu rady na následující znění:  
*„Jednání rady jsou v souladu se zákonem o obcích neveřejná. Mimo členů rady města jsou přítomni tajemník, pozvaní zpracovatelé jednotlivých materiálů, zapisovatel a další osoby, na jejichž přítomnosti se rada dohodne. Členové zastupitelstva, kteří nejsou zároveň členy rady, se mohou účastnit projednávání všech bodů jednání rady s výjimkou těch, u nichž rada tuto možnost svým usnesením výslovně omezí. Součástí takového usnesení musí být uvedení důvodu pro nepřipustění účasti člena zastupitelstva. Další osoby mohou být k jednotlivým bodům jednání rady přizváni samotnou radou, či na žádost, o níž rada rozhoduje usnesením před projednáním programu příslušné schůze.“*

### **Riziková oblast č. 6: Zveřejňování zápisu a výsledků hlasování**

Rada města zveřejňuje na oficiálních stránkách Lanškroun všechna usnesení ze svých zasedání. Zároveň jsou publikována v podobě, ze které je patrné, jakým způsobem jednotliví radní hlasovali. Byť nejde o klasická jmenovitá hlasování je tato forma dostatečná a zcela naplňuje smysl uvedeného institutu.

Rada města zveřejňuje na oficiálních internetových stránkách také zápis z jednání, přestože tato skutečnost není na rozdíl od usnesení podchycena v jednacím řádu. Doporučujeme proto, aby byl příslušný článek jednacího řádu upraven tak, aby zachycoval a kodifikoval skutečný stav věci ve veřejně přístupném dokumentu.

Jednací řád navrhuje doplnit následovně.

Čl. 3.7. se doplňuje: „...Zápisy ze schůze jsou uloženy k nahlédnutí oprávněným osobám u městského úřadu. Náležitě upravený zápis, aby byla poskytnuta ochrana všech chráněných informací dle zvláštních zákonů, musí být zveřejněn na oficiálních internetových stránkách města.“

### **Riziková oblast č. 7: Poskytování zápisu z rady členům zastupitelstva**

Zápis ze schůze rady je upraven čl. 3.7. jednacího řádu Rady města Lanškroun, jež zároveň řeší podrobnosti jeho zpřístupňování. Doporučujeme do uvedeného článku doplnit ustanovení, jež by upravovalo možnost zasílání zápisů z jednání rady všem členům zastupitelstva prostřednictvím emailu. Tento krok, který rozvíjí ust. § 101 odst. 3 obecního zřízení, by měl pozitivní účinek ve dvou

směrech. Jednak by umožnil členům zastupitelstva seznámit se snáze s činností rady a tím, co projednává, aniž by se musel osobně dostavit na obecní úřad. Zároveň by tato vstřícnost vůči členům zastupitelstva bránila jejich případným stížnostem na nedostatečnou informovanost. Podoba rozesílaného zápisu by neměla být nijak měněna, aby odpovídala náležitostem zápisu uloženého u městského úřadu k nahlédnutí. V tomto směru je však nutné zohlednit také skutečnost, že se v zápise mohou vyskytovat pasáže, které podléhají ochraně a jsou informací chráněnou ve smyslu ust. § 9 a násl. zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, či zvláštních zákonů. Ochrana takovýchto informací přechází na zastupitele, kterému byly poskytnuty.

Doporučujeme doplnit do čl. 3 bod 8. následujícího znění: „*Zápis ze schůze rady musí být po jeho vyhotovení a doplnění podpisů dle čl. 3.7. rozeslán elektronickou cestou všem členům zastupitelstva, kteří nejsou zároveň členy rady. Zápis bude tímto způsobem poskytnut v totožné podobě, v jaké je uložen k nahlédnutí dle čl. 3.7. Pokud se v zápise vyskytují informace, které podléhají ochraně dle zvláštních zákonů, přechází ochrana takovýchto informací na zastupitele, kterým byly poskytnuty.*“

### **Riziková oblast č. 8: Průběh schůze rady**

V člancích týkajících se průběhu schůze rady byly nalezeny dva drobnější nedostatky. Jeden je charakteru faktického, v případě druhého jde spíše o formální drobnost.

Článek 3.1. jednacího řádu stanoví: „*Schůzi rady řídí starosta, v době jeho nepřítomnosti místostarosta. Program jednání připravuje tajemník městského úřadu.*“ Použitá formulace první věty není příliš šťastně zvolená, jelikož v procesní normě upravující zasedání rady vytváří nechtěnou mezeru. Dle ust. § 101 odst. 2 obecního zřízení je rada schopna usnášet se, je –li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. Rada města Lanškroun má členů celkem 7, a je tedy usnášeníschopná již při počtu 4 přítomných radní. Jednací řád však v současné podobě nepamatuje na situace, kdy se na schůzi rady nedostaví starosta ani místostarosta, jelikož pak není z jednacího řádu jasné, kdo bude schůzi rady řídit. Stávající znění článku 3.1., proto doporučujeme ke změně.

Přestože je v tuto chvíli starostkou paní Mgr. Švarcová, nemělo by se to promítat do formulací jednacího řádu, u kterého je vhodnější držet se neutrální terminologie, jež zaručuje větší trvanlivost v čase bez ohledu na možné politické změny na radnici. Ty se mnohdy mohou dívat ze dne na den a není žádoucí, aby kvůli nim bylo nutné přepracovávat jinak kvalitní interní předpisy. Na základě uvedeného důvodu doporučujeme drobnou korekci článku 3.2. jednacího řádu rady.

Jednací řád navrhujeme upravit následovně.

Čl. 3.1. se mění: „*Schůzi rady řídí starosta, či v době jeho nepřítomnosti určený zástupce (dále předsedající). Program jednání připravuje tajemník městského úřadu.*“

Čl. 3.2. se mění: „*Na začátku jednání rady nechá předsedající schválit program jednání a časově rozvržení návštěv. Poté přednese zprávu za uplynulé období starosta a místostarosta.*“

Poslední drobnou výtkou k Jednacímu řádu Rady města Lanškroun je, že je poměrně složitě dohledatelný na internetových stránkách. Bez vyhledávacího nástroje umístěného na úvodní stránce se jednací řád rady nepodařilo v logické struktuře stránky nalézt.

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

### **Riziková oblast č. 9: 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.

Město Lanškroun v současnosti žádný etický kodex zastupitele nemá. Pokud by se rozhodlo 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. 10: Účast veřejnosti na rozhodování podstatných otázek v životě města

Samosprávy mohou veřejnost zapojovat do svého rozhodování, plánování rekonstrukcí či investic, tvorby strategických dokumentů, ale i do systémových změn. Ne vždy jde o laickým snadno sdělitelné téma a je tedy třeba pečlivě zvažovat

- formu zapojení,
- cílové skupiny, které jsou pro úspěšný proces participace nejvhodnější
- kapacity (čas, finance, personál)

Navíc občané k zapojování veřejnosti s nedůvěrou, na druhé straně jsou rozhodvatelé často přesvědčeni, že zapojování veřejnosti proces prodražuje, prodlužuje anebo se "zbytečným odhalováním" zvyšuje společenský odpor vůči plánovaným opatřením.

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?**

Kromě odpovědí jsme další informace zjišťovali z webových stránek obce a elektronických verzí místního zpravodaje. Ze všech těchto podkladů a odkazů na zdroje zrealizovaných průzkumů a veřejných debat, které iniciovalo město Lanškroun, je patrné, že se místní radnice zaměřuje zejména na zjišťování názorů veřejnosti formou anket - a už písemných nebo internetových. Tato forma

zjišťování byla aplikována jak na konkrétní projekty ve veřejném prostoru (pivovarské náměstí), tak například při zpracovávání strategického či komunitního plánu nebo k hodnocení fungování místního úřadu.

### **DOPORUČENÍ:**

Ankety a sociologické průzkumy jsou jednostranným způsobem komunikace s občany. Zatím není běžné, že by města a obce v České republice vstupovala do interaktivnějších forem práce s lidmi. V řadě případů se však již ukazuje, že se hlubší práce se znalostmi a postoji veřejnosti vyplácí. Zejména investiční záměry (rekonstrukce, revitalizace, novostavby) vyžadují detailnější práci s místními. Projektant i investor mohou zavčas zmapovat potřeby a názory místních, vyvarovat se tak následným problémům v průběhu správních povolení či až po dokončení záměru. Místní jsou nejlepšími znalci daného prostoru a existují metody, jak vytěžit z jejich povědomí o daném místě pro investiční záměr ucelený soubor informací. Na detailní popis metod odkazujeme v doporučených zdrojích na konci tohoto textu, alespoň rámcově doporučujeme:

### **Diskuse na místě samém**

Územní plán či strategické plány jsou na první pohled pro veřejnost komplikované a nechávají tak rozhodování na těch, kteří tomu rozumí. Vyplatí se - nad rámec zákona - uspořádat například v rámci kulturní akce nebo tradiční oslavy naplánovat panelovou diskusi či exkurzi po projednávané lokalitě ve městě. Atraktivnosti akce dodáte

- pozváním přednášejících, kteří mají na danou věc odlišné názory
- když proběhne v neutrálním prostoru (ne v sále obecního úřadu, ale například v kulturním domě)
- zapojením místních sdružení a spolků do organizace akce
- bude-li diskusi moderovat profesionál (například z regionální redakce rozhlasu či televize)
- když se budou moci vyjádřit i ti, co se stydí mluvit před velkým počtem lidí (je možné psát otázky na lístečky, nebo na flipcharty u vchodu do sálu)
- když zajistíte maminkám hlídání dětí a drobné občerstvení pro ně
- propagací akce na sociálních sítích, tiskovou zprávou do místních médií atd.

### **Místní jsou nejlepšími experty**

A konečně zapojení místních obyvatel do rozhodování a plánování samosprávy formou účasti na komisích, radách nebo prostě jednoduše formou konzultací (řada expertů ráda pracuje pro svoji obec zadarmo v ad hoc pracovních týmech). Systémové změny by měly být zavčas projednány formou kulatých stolů, kdy se k danému tématu (například změna systémů nakládání s komunálními odpady) sejdou klíčové osoby v tomto tématu (svozová firma, mladé rodiny, senioři, mládež, zástupci veřejných institucí, zájmových spolků a sdružení, zahrádkářů...). I zde je nezbytná volba kvalitního moderátora, aby diskuse proběhla vyváženě a efektivně pro hledání řešení.

### **Moderní internetové nástroje**

Mladá generace shledává velmi atraktivní komunikaci prostřednictvím internetu - i tady existuje řada metod a nástrojů, jak diskutovat například k návrhu revitalizace parku či řešení dopravy ve městě (3D modely, geografické informační systémy apod.). I v Lanškrouně jistě žije řada studentů a studentek univerzit, kteří mohou v rámci seminárních prací pro radnici tyto atraktivní formy prezentace a komunikace připravit.

### **Doporučené zdroje informací:**

- <http://zapojeni-verejnosti.cpkp.cz/techniky1.php>



- <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 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 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 právnické 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), či na takové zakázce subdodavately 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

## 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 nepřipustné (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 Zastupitelstvo na jeho nejbližším zasedání.

<sup>1</sup>Varianta čl. VI. pro Etický kodex včetně žlutých textů.

<sup>2</sup>Varianta čl. VI. pro Etický kodex bez žlutých textů.

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.