



KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Práva občanů obce

(obecná část)

EDICE DOBRÉ SPRÁVNÍ PRAXE

ISBN 978-80-904579-0-4

/ Práva občanů obce

(obecná část)

OBSAH

1 / PROČ A JAK PUBLIKACE VZNIKLA	6
2 / ZÁKLADNÍ POJMY NA ÚVOD	8
2.1 / Krátce o vztahu občana a obce	8
2.2 / Principy dobré správy	9
3 / PRÁVO OBČANA NA INFORMACE O ČINNOSTI OBCE	13
3.1 / Zákon o svobodném přístupu k informacím	13
3.1.1 / Povinné a dobrovolné zveřejňování informací obcí	14
3.1.2 / Získávání informací na základě žádostí	15
3.1.3 / Zákonné důvody pro nezpřístupnění informace obcí	20
3.2 / Zákon o právu na informace o životním prostředí	23
3.2.1 / Základní procesní rámec vyřízení žádosti o poskytnutí informací o životním prostředí (v odlišení od zákona o svobodném přístupu k informacím)	27
3.3 / Přístup k informacím o činnosti obce podle zákona o obcích	29
3.3.1 / Právo nahlížet do dokumentů obce	29
3.3.2 / Úřední deska obecního úřadu	32
3.3.3 / Další „zveřejňování“ způsobem umožňujícím dálkový přístup	35
3.4 / Přístup k některým typickým informacím o činnosti obce	36
3.4.1 / Usnesení a zápisy ze zasedání zastupitelstva a schůze rady obce	36
3.4.2 / Smlouvy uzavřené obcí	37
3.4.3 / Informace o platových poměrech zaměstnanců obce a informace o odměnách členů zastupitelstva obce	38
3.5 / Přístup k informacím o územním plánování	41
3.6 / Přístup k informacím o právnických osobách s účastí obce	45
3.6.1 / Obecně k oprávnění obce zakládat nebo zřizovat právnické osoby a základní vztahy mezi právnickou osobou a obcí	45
3.6.2 / Získávání informací od „obecních“ právnických osob	45
3.6.3 / Další možnosti kontroly „obecních“ právnických osob	48
4 / PRÁVO OBRACET SE NA OBECNÍ ORGÁNY SE ŽÁDOSTMI, PODNĚTY A PŘÍPOMÍNKAMI	50
4.1 / Právo požadovat projednání záležitosti v samostatné působnosti a právo podávat podněty	50
4.1.1 / Projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce	51
4.1.2 / Právo podávat orgánům obce podněty	53
4.2 / Právo účasti na jednání obecních orgánů (zastupitelstva obce, rady obce, výborů a komisí obce)	55

4.3 / Právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva stanoviska k projednávaným věcem	59
4.4 / Místní referendum	61
4.4.1 / Právní úprava	62
4.4.2 / Konání místního referenda	62
4.4.3 / Kdo může hlasovat a o čem lze a o čem nelze v referendu rozhodovat	63
4.4.4 / Platnost a závaznost rozhodnutí v místním referendu	63
4.4.5 / Soudní ochrana návrhu přípravného výboru a návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu	63
4.4.6 / Oznamovací povinnost	64
5 / KONTROLA ČINNOSTI OBCE	66
5.1 / „Vnitřní“ kontrolní mechanismy	66
5.1.1 / Výbory zastupitelstva obce	66
5.1.2 / Odpovědnost rady obce a starosty obce zastupitelstvu obce	70
5.1.3 / Právo pozastavit výkon usnesení rady obce (§ 105 zákona o obcích)	72
5.1.4 / Vnitřní kontrolní systém podle zákona o finanční kontrole	73
5.2 / Dozor nad samostatnou a přenesenou působností obce	74
5.2.1 / Dozor nad samostatnou působností obce	75
5.2.2 / Dozor nad přenesenou působností obce	78
5.2.3 / Některé praktické aspekty výkonu dozoru nad samostatnou působností obce	79
5.3 / Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti obce	82
5.3.1 / Obecně ke kontrole obcí	82
5.3.2 / Kontrola výkonu samostatné působnosti orgány obce	83
5.3.3 / Postup Ministerstva vnitra při kontrole výkonu samostatné působnosti obce	83
5.3.4 / Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí	85
5.4 / Přezkoumání hospodaření (a důsledky porušování rozpočtových pravidel obcí)	91
5.4.1 / Přezkoumávání hospodaření obcí a dobrovolných svazků obcí	91
5.4.2 / Důsledky porušování rozpočtových pravidel obcí	96
5.5 / Oprávnění státního zástupce podat návrh na určení neplatnosti smlouvy	98
6 / MOŽNOSTI OBČANA OBCE K OCHRANĚ PRÁV	100
6.1 / Podávání podnětů, stížností, účast v řízeních	100
6.1.1 / Stížnosti proti výkonu samostatné působnosti orgánem obce podle zákona o obcích	101
6.1.2 / Stížnosti proti výkonu samostatné působnosti orgánem obce podle správního řádu	102

6.1.3 / Stížnosti proti výkonu přenesené působnosti orgánem obce podle správního řádu	104
6.2 / Právo podávat podněty k zahájení řízení z moci úřední	105
6.3 / Právo podat podnět veřejnému ochránci práv	107
6.4 / Účast veřejnosti ve správních řízeních	108
6.4.1 / Účastensství občanských sdružení v řízeních týkajících se životního prostředí	108
6.4.2 / Účast veřejnosti v procesu územního plánování	113
6.5 / Možnosti občana obce domáhat se kontroly postupu obce	116
6.5.1 / Podnět k výkonu kontroly nebo dozoru nad samostatnou a přenesenou působností obce	116
6.5.2 / Podnět k prověření nakládání s majetkem (orgánu odpovědnému za přezkum hospodaření, státnímu zástupci, orgánu činnému v trestním řízení)	117
6.5.3 / Oprávnění občana obce podat návrh na soudní přezkum smlouvy uzavřené obcí	120
6.5.4 / Oprávnění občana obce bránit se porušení práv podle § 16 zákona o obcích	121
6.6 / Petiční právo	122
6.6.1 / Co stanoví petiční zákon	122
6.6.2 / Kdo a za jakých podmínek	123
7 / UPLATNĚNÍ PŘÁV OBČANA OBCE VE VYBRANÝCH OBLASTECH MÍSTNÍ SPRÁVY	125
7.1 / Samostatná působnost obce (samospráva)	125
7.1.1 / Majetkoprávní nezávislost obce jako součást práva obce na samosprávu	125
7.1.2 / Postavení obce v právních vztazích hospodaření	125
7.1.3 / Dispozice s obecním bytovým fondem, pronájem obecních bytů	129
7.1.4 / Souhlas obce se záměrem na jejím území	133
7.2 / Přenesená působnost obcí (státní správa)	135
7.2.1 / Ochrana pokojného stavu	135
7.2.2 / Pozemní komunikace – veřejné cesty	137
7.2.3 / Přestupky	141
7.2.4 / Kácení dřevin	143
7.2.5 / Ochrana ovzduší	146
7.2.6 / Sociálně-právní ochrana dětí	148
7.2.7 / Veřejnoprávní smlouvy	150
8 / ORGÁNY OBCE Z POHLEDU OBČANA OBCE	151
8.1 / Právo volit a být volen do zastupitelstva obce	151
8.2 / Právo být volen do výborů zastupitelstva a komisí rady obce	152
8.3 / Práva a povinnosti volených představitelů obce	156

8.3.1 / Práva a povinnosti členů zastupitelstva obce	156
8.3.2 / Práva a povinnosti starosty	159
8.3.3 / Střet zájmů	161
SEZNAM ZÁKONŮ A JEJICH ZKRATEK	163
ODKAZY NA KONTAKTY	166

1 / PROČ A JAK PUBLIKACE VZNIKLA

Vážení,

dostává se k Vám publikace, která plynule navazuje na své předchozí ročníky. Toto doporučení vzniklo jako v pořadí třetí materiál v rámci Edice dobré správní praxe, která je společným projektem Ministerstva vnitra a Kanceláře veřejného ochránce práv. V letošním roce jsme po vzájemných diskuzích vybrali téma – Práva občanů obce.

Žijeme v době, kdy se základní demokratické principy již pevně staly součástí našich životů. Pořád se však ještě učíme, co tato demokracie vlastně znamená. Demokracie totiž představuje nejen práva, ale i povinnosti. Trend, který zaznamenáváme na úrovni místních poměrů, zejména obcí nám napovídá, že obyvatelstvo, občané obcí se stále více a více zajímají o dění ve své obci. Chtějí vědět, a proto se ptají; chtějí se aktivně podílet na fungování obce, a proto kandidují a jsou sami voleni za představitele obce. V této souvislosti bychom mohli mluvit o vzájemné polaritě těchto dvou na sobě závislých stran – voliče a jeho zástupce, občana obce a představitele jeho obce.

Bylo tedy nakonec zcela logické, že jsme se při zpracování dalšího doporučení snažili zaměřit nejen na představitele samospráv a státní správy, ale také na občany těchto obcí a měst. Základním cílem pak byl nelehký úkol, vytvořit praktický a použitelný návod jak pro obce a města, tak jejich občany, který by na jedné straně poskytl informace těm, co státní správu a samosprávu vykonávají a zároveň posloužil občanům, aby věděli, jak se mohou domoci svých práv a jaká jejich práva vlastně jsou.

Neklademe si tady za cíl zodpovědět všechny otázky související s účastí veřejnosti na místní správě. Rádi bychom však poskytli základní orientaci v této oblasti, s využitím zkušeností z naší praxe (jak Ministerstva vnitra, tak Kanceláře veřejného ochránce práv), tak aby se posílila komunikace mezi představiteli samospráv a státní správy a občany obcí, resp. široké veřejnosti a tím se na jedné straně zvýšila zainteresovanost „lidu“ na správě věcí veřejných a na druhé straně se zjednodušila a usnadnila práce představitelů samospráv a státní správy.

Vycházíme z toho, že demokracie je založena na skutečnosti, že lidé se mohou účastnit a účastnit se na rozhodování a mají podíl na veřejné správě. V prostředí obcí, nám tak hesla jako princip otevřenosti veřejné správy (poskytování maximálního množství informací z veřejného sektoru), či princip dobré správy nabývají zcela jasných obrysů. Zajistit tyto mechanismy tak, aby byly funkční, není vůbec snadné. Na jedné straně je tu oprávněný požadavek práva na informace a informování občanů. Na druhé straně tu ale může být argument různých právních blokáží a zneužívání právních úprav, které mohou vést k patovým situacím. Nejlepší prevencí většiny patových situací je pak, pokud možno všechny informace z oblasti veřejné správy, které nejsou chráněné zákonem, zveřejnit. Vždyť názor občana, informovaného občana, může být pro představitele samospráv a státní správy velmi cenným názorem při rozhodování, které na obcích není vůbec snadné. Toto je také cesta, kterou si mohou představitelé samospráv a státní správy získat důvěru svých občanů.

Obsah doporučení se tak po popsání základního vztahu mezi obcí a občanem obce a definování deseti principů dobré správy formulovaných veřejným ochráncem práv, v další kapitole zaměřuje na „právo na informace“, a to s důrazem na informace související s činností obce. Je tomu tak proto, že často prostřednictvím práva na informace občané obce získají

potřebný přehled o dění v obci a informace o tom, které záležitosti se dotýkají přímo jejich práv. Následuje podrobnější rozbor práv občanů obce zejména ve vztahu k jejich obci. Další kapitola hovoří o možnostech kontroly fungování obcí, s tím že se rozlišují vnitřní kontrolní mechanismy, které fungují uvnitř obcí a které mají pomoci obcím jednat v souladu se zákony. A dále se zmiňujeme o vnějších kontrolních mechanismech, které fungují vně obce a představují minimální kontrolu ze strany státu. Kapitola šestá shrnuje možnosti občana obce, které má k uplatnění svých práv jako jsou podněty k zahájení řízení z moci úřední, stížnosti či podněty veřejnému ochránci práv. Kapitola sedmá se věnuje vybraným problémům z místní správy. Veřejný ochránce práv se setkává ve své činnosti často s tím, že se lidé ocitnou v neřešitelné životní situaci, a hledání pomoci u obcí/obecních úřadů nikam nevede. Společným jmenovatelem je často nedostatek informací na jedné či druhé straně. Obce/obecní úřady nevyřeší soukromé problémy lidí, sousedské spory ani rodinné rozepře, naopak mají rychle a účinně jednat tam, kde je to jejich povinnost podle práva. Zde mají postupovat podle zákona, nebyť nečinné a naplňovat principy dobré správy. Obecní úřady malých obcí stojí před nelehkým úkolem sledovat při výkonu státní správy změny právních předpisů včetně souvislostí s výkonem samosprávy nebo soukromým právem. Ve všech těchto oblastech se občané obce na svou obec obracejí. Zvolit vždy nejvhodnější a nejúčinnější postup, přijmout správné řešení - není jednoduché. Cílem tohoto dílu Edice dobré správní praxe je napomoci občanům i obcím (především těm menším, s malým nebo žádným úřednickým aparátem). Soustředění nejčastějších okruhů problémů formou otázek a odpovědí však mohou využít i kontrolní odbory, odbory vyřizování stížností apod. větších obcí. Občané naleznou v tomto díle Edice dobré správní praxe odpovědi na nejčastější otázky, s nimiž se obce obracejí tak, jak to vyplynulo z praxe ministerstva vnitra i veřejného ochránce práv. Autoři Edice vycházejí i z myšlenky, že přesné informace povedou k menší míře podávání opakovaných stížností na postup obcí/obecních úřadů, přecházení nedorozumění a k posílení dobré správy. Tento díl Edice doprovází desatero principů dobré správy formulované veřejným ochráncem práv.

Pro úplnost jsme na závěr doporučení učinili také zmínku o fungování orgánů obce s důrazem na jejich práva a povinnosti.

Tvůrci předloženého doporučení věří, že i tentokrát se podařilo naplnit cíl celého projektu Edice spočívající v posílení dobré správní praxe pomocí zpracování praktických návodů pro obce a města k různým tématům a k řešení nejčastějších problémů při výkonu veřejné správy, které se dotýkají různých oblastí práva a spadají do působnosti vícero ústředních orgánů státní správy.

V následujícím období je možno čekat další díl této edice.

Ministerstvo vnitra

Kancelář veřejného ochránce práv

2 / ZÁKLADNÍ POJMY NA ÚVOD

2.1 / KRÁTCE O VZTAHU OBČANA A OBCE

Jedním ze základních znaků demokracie a právního státu je „vláda lidu“. Proto také právní systém v ČR předpokládá **max. zapojení občanů, resp. jejich aktivní podílení se na správě věcí veřejných** (ať už přímo nebo prostřednictvím svých zvolených zástupců). Významné postavení v tomto směru zaujímají územní samosprávné celky – **obce a kraje, které se podílejí na tzv. místní správě**.

Obec jakožto základní územní samosprávný celek má pět hlavních znaků:

- / občané obce
- / území obce
- / výkon samosprávy (samostatná působnost obce)
- / výkon státní správy (přenesená působnost obce)
- / postavení právnické osoby a veřejnoprávní korporace.

Obec je samostatně spravována svým zastupitelstvem a do její samostatné působnosti patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví.

Zastupitelstvo jakožto nejvyšší orgán obce je tvořeno svými členy, kteří jsou voleni občany dané obce v řádných volbách, které se konají jednou za 4 roky. Postavení občanů obce je tudíž klíčové.

Občan obce je fyzická osoba, která splňuje současně dvě podmínky, a to podmínku státního občanství ČR a dále podmínku hlášeného trvalého pobytu v obci. Aby se občan obce mohl aktivně podílet na samosprávě obce, musí dosáhnout alespoň 18-ti let.

Občan obce, který dosáhl věku 18 let a cizí státní občan, který dosáhl věku 18 let, a který je v obci hlášen k trvalému pobytu¹, má ve vztahu ke své obci právo:

- / volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním zákonem (podrobněji kapitola 6.1.)
- / hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem (podrobněji kapitola 2.5.)

Občan obce, který dosáhl věku 18 let, cizí státní občan, který dosáhl věku 18 let, a který je v obci hlášen k trvalému pobytu² a fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, a která vlastní na území obce nemovitost³ má ve vztahu ke své obci právo:

1 podle § 17 zákona o obcích má oprávnění uvedená v § 16 zákona o obcích, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv
2 podle § 17 zákona o obcích má oprávnění uvedená v § 16 zákona o obcích, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv
3 podle § 16 odst. 3 zákona o obcích má oprávnění uvedená v odst. 2 písm. c) až g) zákona o obcích

- / vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem (podrobněji kapitola 2.3.),
- / vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce,
- / nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy (podrobněji kapitola 1.3.1.),
- / požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů (podrobněji kapitola 2.1.1.),
- / podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů (podrobněji kapitola 2.1.2).

Každý (bez ohledu na to, zda se jedná o občana obce či nikoliv) **má právo:**

- / žádat o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím (podrobněji kapitola 1.1.)
- / žádat o informace o životním prostředí podle zákona č. 123/1998 Sb. (podrobněji kapitola 1.2.)
- / informovat se na úředních deskách obecních úřadů (podrobněji kapitola 1.3.2.)
- / informovat se o činnosti obcí prostřednictvím „internetu“ (podrobněji kapitola 1.3.3.)
- / podávat petice (podrobněji kapitola 2.4.)
- / stěžovat si na jednání orgánů obce (podrobněji kapitola 2.6.)
- / podávat podněty k zahájení řízení z moci úřední (právo „iniciace“)

2.2 / PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

Dobrá správa označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.

Některé z principů dobré správy jsou dosud v zákonech a již existujících dokumentech různého původu i úrovně zmiňovány či definovány roztržitě a nejednotně. Veřejný ochránce práv se proto rozhodl shrnout své dosavadní poznatky a formuloval deset principů dobré správy⁴. Ty jsou využitelné při výkonu samostatné (samosprávy) i přenesené působnosti obce (státní správy). Cílem je dobrá správa v zájmu všech občanů obce.

Obecní úřady by proto měli usilovat o naplnění principů dobré správy v oblasti přenesené i samostatné působnosti obce. Proto i tato publikace na řadě míst na principy dobré správy odkazuje.

⁴ Veřejný ochránce formuloval Principy dobré správy v rámci konference ze dne 22. března 2006 konané v Kanceláři veřejného ochránce práv a následně s nimi seznámil Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR i širokou veřejnost prostřednictvím souhrnné zprávy o své činnosti za rok 2006.

1. SOULAD S PRÁVEM

Úřad postupuje v souladu s právním řádem České republiky jako celkem. Právní předpisy aplikuje v jejich vzájemné souvislosti. Tam, kde je výklad určitého právního ustanovení nejednoznačný, vykládá jej úřad podle jeho smyslu, přičemž respektuje zejména stanoviska nadřízeného úřadu a konstantní judikaturu soudů. Nadřízený úřad na žádost podřízeného úřadu poskytne své jednoznačné a srozumitelné právní stanovisko k řešení určitého právního problému. Nadřízený úřad také sám v důležitých právních otázkách aktivně sjednocuje postup podřízených úřadů vydáváním závazných právních stanovisek.

2. NESTRANNOST

Úředník přistupuje ke všem osobám ve stejné situaci stejně a nečiní žádné neodůvodněné rozdíly v zacházení s nimi, přitom respektuje princip přiměřenosti. Úředník se snaží oprostit ode všech předsudků, zachovávat politickou i náboženskou neutralitu a nezavdávat žádnou příčinu k pochybnostem o své nepodjatosti. Pokud se rozhodne nepřihlížet k vyjádření či požadavku některé osoby, vždy takový postup odůvodní. Stížnost osoby na konkrétního úředníka řeší zásadně jiný úředník než ten, proti kterému stížnost směřuje. Výsledek prošetření takové stížnosti vychází z porovnání tvrzení obou stran a objektivně zjištěných skutečností.

3. VČASNOST

Úřad vyřídí každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. Jestliže si vyřízení vyžádá delší dobu, než je obvyklé, úřad o tom osobu vždy vyrozumí, přičemž uvede důvody prodlevy a předpokládaný termín, kdy bude podání vyřízeno. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto souvisejícího řízení. O svém postupu ve věci uvědomí včas úřady, pro které je výsledek jeho řízení důležitý. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení bezodkladně, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení, a dokončí ho v takovém čase, aby bylo dosaženo jeho účelu.

4. PŘEDVÍDATELNOST

Úřad naplňuje legitimní očekávání osob a rozhoduje shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti nebo jak rozhoduje obdobné případy nadřízený úřad. Pokud se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlí, výslovně to uvede v rozhodnutí a tento postup odůvodní. V obdobných případech používá úřad obdobné postupy a při užití správního uvážení se drží předem stanovených obecných měřítek. Při změně obecných pravidel úřad takovou změnu s dostatečným předstihem přiměřeným způsobem zveřejní a vytvoří předpoklady pro hladký přechod k novým pravidlům. Nejvýznamnější závěry a poznatky ze své činnosti úřad zveřejňuje. Struktura důležitých dokumentů úřadu je ustálená a přehledná, aby se v nich osoby mohly snadno orientovat.

5. PŘESVĚDČIVOST

Úředník při řízení poskytuje osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pocho-

pila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Úředník se snaží podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho neuvedl v omyl. Při komunikaci s osobou přihlíží k jejím dorozumívacím a intelektuálním schopnostem a snaží se všechny její dotazy řádně zodpovědět. Úřední dokumenty určené osobám jsou psány jednoduchým a jasným jazykem, aby jim osoby snadno porozuměly.

Písemné odůvodnění rozhodnutí úřadu je přehledné, srozumitelné a jednoznačné. Úřad poučí osobu o možnosti použití opravných prostředků proti svému rozhodnutí, a to včetně soudního přezkumu. Úřad vždy podnikne účinné kroky k tomu, aby se osoba, jíž se rozhodnutí týká, o něm dozvěděla. Úřad také poctivým způsobem informuje veřejnost o přípravě rozhodnutí obecného dosahu a dá jí možnost vyjádřit se k jeho obsahu.

6. PŘIMĚŘENOST

Úřad zasahuje do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné k dosažení účelu řízení a pouze v nezbytné míře. Úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby tak, aby jeho postup vůči ní nebyl nepřiměřeně tvrdý. Po osobách požaduje pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytná. Ke splnění uložených povinností stanovuje osobám s ohledem na jejich osobní poměry přiměřenou lhůtu zahrnující i čas potřebný na přípravu k plnění nově uložených povinností. V zájmu racionality výkonu správy uplatňuje úřad zákony způsobem, který nevede k absurdním výsledkům a odpovídá cílům sledovaným zákonodárcem.

7. EFEKTIVNOST

Úřad usiluje o komplexní řešení věci. Jestliže některý odbor nebo organizační jednotka úřadu obdrží od osoby podání, které jí nepřísluší řešit, postoupí toto podání věcně příslušné části úřadu a osobu o tom informuje. Pokud věc řeší souběžně několik odborů nebo organizačních jednotek téhož úřadu nebo několik různých úřadů, zjišťují vzájemně informace o svém postupu, předávají si je a společně tento postup koordinují. Každý úřad je ve své činnosti důsledný a usiluje o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci. Činí proto účelné kroky k realizaci svých rozhodnutí v praxi a provádí i následnou kontrolu jejich naplňování.

8. ODPOVĚDNOST

Úřad se nevyhýbá posouzení otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti. V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobě omluví a neodkladně přijme účinná opatření k nápravě, popřípadě osobu poučí o možnosti žádat o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Úředník vynakládá veřejné zdroje pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu řízení. Při své činnosti se snaží předcházet škodám na zdraví a majetku osob i státu a na veřejných statcích. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy nakládá citlivě a poskytuje jim náležitou ochranu, přičemž bere ohled na soukromí a rodinný život osob.

9. OTEVŘENOST

Úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a požadovat si jejich ko-

pie. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Přístup osob k úředním dokumentům omezí úřad pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných informací, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Poplatek za zpřístupnění úředních dokumentů či pořízení jejich kopií stanovuje úřad tak, aby tím nezabraňoval osobám v získání informací o činnosti úřadu.

Při styku s osobami uvádí úředník, který věc vyřizuje, své jméno, funkci a telefonický či e-mailový kontakt. Tyto údaje jsou uvedeny i na všech dokumentech a na internetových stránkách úřadu. Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který zaručuje snadnou orientaci osob a možnost identifikace úředníků na jejich pracovištích. Úřední deska je umístěna na viditelném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.

10. VSTRÍCNOST

Úředník se chová k osobám s respektem a zdvořilostí a je korektní vůči jiným úředníkům. Všem sdělením věnuje náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídá, s výjimkou podání anonymních a opakujících se. V rámci svých možností se snaží osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním. Úředník za žádných okolností nenarušuje lidskou důstojnost osob, neboť si je vědom toho, že náplní jeho práce je služba veřejnosti.

3 / PRÁVO OBČANA NA INFORMACE O ČINNOSTI OBCE

Přístup k informacím o činnosti obce je otevřen všem zájemcům o informace, především však občanům obce. **Jen dobře informovaný občan obce má možnost plně se zapojit do fungování své obce.**

Právo na informace přímo právem ústavním. Je současně mostem k uskutečnění práv dalších (např. práva shromažďovacího, práva petičního nebo práva sdružovacího).

Pouze má-li občan obce dostatek potřebných informací o výkonu samostatné působnosti – samosprávy (např. hospodaření s majetkem) či přenesené působnosti obce – státní správy (např. vedení správních řízení z moci úřední, o správním deliktu, pořizování územně-plánovací dokumentace), může plně využívat svá další práva. Jedná se například o právo požadovat projednání věci orgánem obce, právo podat podnět k zahájení řízení z moci úřední, právo podat podnět k výkonu kontroly samostatné či přenesené působnosti obce či právo žádat o prošetření postupu obce veřejného ochránce práv nebo se obrátit žalobou na soud. O těchto právech pojednávají následující kapitoly.

Právo na informace upravuje **zejména zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů** (dále také „InfZ“, „informační zákon“, „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Dalším právním předpisem zajišťujícím informovanost z oblasti veřejné správy, konkrétně z oblasti životního prostředí je zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 123/1998 Sb.“). V souvislosti s povinností obcí informovat o své činnosti, pak musíme zmínit i úpravu „práva na informace“, jak ji stanoví zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů („zákon o obcích“).

3.1 / ZÁKON O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

Každý se dnes může obrátit na jakoukoliv obec se žádostí o informace a ta má povinnost podle tohoto zákona požadovanou informaci poskytnout.

Zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje poskytování informací o činnosti veřejné správy. Na základě InfZ mají povinné subjekty obecnou povinnost poskytovat informace, které mají k dispozici a které se vztahují k jejich působnosti.

Účelem zákona je posílit informovanost široké veřejnosti o fungování veřejné správy. Žadatelé o informace mají v případě neposkytnutí požadovaných informací možnost po vyčerpání opravných prostředků obrátit se s žalobou na soud.

Právo na informace lze omezit jen zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Tato ochrana má přednost před právem na informace.

Zákon však musí výslovně stanovit, že informace nelze poskytnout (blíže viz kapitola 3.1.3 této publikace).

3.1.1 / Povinné a dobrovolné zveřejňování informací obcí

Jednou z forem zveřejňování informací o obci, kterou ukládá informační zákon je povinné zpřístupňování informací prostřednictvím tzv. **automatického zveřejňování**. Tento způsob je upraven tak, že **je stanovena povinnost zveřejňovat zákonem stanovené informace**. Pro veřejnost je tak zajištěn automatický přístup k takto zveřejňovaným informacím a pro jejich získání tedy není třeba se obracet na povinný subjekt s individuální žádostí o informace.

Některé informace zveřejňuje každá obec povinně podle informačního zákona (§ 5 InfZ). Typově se jedná o následující okruhy informací:

- / informace o původu a s ním souvisejícím postavením povinného subjektu v rámci veřejné správy, a dále o činnosti povinného subjektu
- / doplňující údaje, týkající se vnitřního uspořádání povinného subjektu a funkčních vazeb uvnitř něj, a dále informace o realizaci procesních úkonů, jako je podání podnětu, stížností, vyžádání rozhodnutí apod.
- / údaje o možnosti podávat opravné prostředky, včetně způsobu, jakým tak lze učinit
- / údaje o postupu při vyřizování podání
- / přehled nejdůležitějších právních předpisů, upravujících práva občanů vůči povinnému subjektu
- / sazebník úhrad za poskytování informací
- / výroční zpráva za předcházející kalendářní rok o činnosti v oblasti poskytování informací
- / poskytnuté tzv. výhradní licence (§ 14a odst. 4 InfZ)
- / rozhodnutí nadřízeného orgánu o výši úhrad podle § 16a odst. 7 InfZ
- / adresa elektronické podatelny

Otázky a odpovědi:

1) Kde musí být tyto „povinně zveřejňované informace“ zveřejněny?

Zákonem stanovené informace musí obec zveřejnit **ve svém sídle a svých úřadovnách na místě, které je všeobecně přístupné** (nepostačí tedy pouze zveřejnění na internetu, ani pouze zveřejnění v sídle povinného subjektu, má-li na jiných místech své další úřadovny). Zároveň musí být tyto informace zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup (tj. **zpravidla na internetu**).

V tomto případě se tedy nejedná o požadavek nepřetržitého přístupu (na rozdíl např. od úřední desky dle § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), všeobecnou přístupnost lze však přesto chápat tak, že stanovené informace jsou žadatelům bez větších komplikací přístupné, a to buďto volně (např. prostřednictvím brožur umístěných a volně přístupných v prostorách sídla povinného subjektu a jeho úřadovných), anebo na základě ústního vyžádání. Dané informace musí být zpřístupněny každému, kdo má zájem se s nimi seznámit.

2) Je obec povinna umožnit pořízení kopií „povinně zveřejňovaných informací“?

Ano, obec má povinnost umožnit pořízení kopie těchto dokumentů komukoli, kdo o to požádá. Nemá však již povinnost takové kopie sám vytvářet, resp. je na požádání vytvořit může, avšak současně může požadovat úhradu nákladů s tím souvisejících.

3) Jaké další dokumenty musí povinný subjekt (obec) zpřístupnit ve svém sídle a ve svých úředních hodinách?

Povinné subjekty mají povinnost zpřístupnit ve svém sídle a v úředních hodinách **právní předpisy** vydané v rámci působnosti povinného subjektu, **jakož i seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční, strategické a programové povahy**, které mohou být dle InfZ poskytnuty (v praxi půjde např. o územní plán, akční plán ke snižování znečištění ovzduší apod.).

Oproti výše uvedeným informacím tedy již není vyžadováno zpřístupnění na místě všeobecně přístupném, nýbrž pouze zpřístupnění v sídle a z hlediska časového v úředních hodinách povinného subjektu. I tyto informace musí být zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup (tj. **zpravidla na internetu**). V případě právních předpisů stačí uvedení odkazu (uvedení webových stránek, na kterých se tyto právní předpisy nacházejí). Ovšem i zde platí, že uvedené údaje je třeba **zpřístupnit komukoli, kdo o ně projeví zájem**.

5) Může obec zveřejnit i jiné dokumenty než o kterých to stanoví zákon?

Ano, obec může zveřejnit (jak ve svém sídle, tak ve svých úřadovnách) i jiné dokumenty, než u kterých má zákonnou povinnost je zveřejnit. Které konkrétní dokumenty to budou, závisí zcela na obci. Obec v těchto případech zpravidla postupuje podle místních zvyklostí. I při tomto dobrovolném zveřejňování informací je nutno zachovat veškerou zákonnou ochranu za podmínek stanovených InfZ⁵ (jedná se např. o „začernování osobních údajů“).

3.1.2 / Získávání informací na základě žádosti

Další možností, se kterou počítá zákon o svobodném přístupu k informacím je poskytování informací na základě individuální žádosti. Koncepce individuálních žádostí je založena na myšlence **aktivního přístupu veřejnosti (zejména občanů obce) k tomu, co se v obci (i v celém státě) děje**. Tato koncepce vychází z předpokladu, že se občan obce chce aktivně podílet na samosprávě obce a právo na informace prostřednictvím žádosti mu má zajistit poskytnutí dostatečné informovanosti o veškeré činnosti obce (povinného subjektu).

Náležitosti žádosti

Předložená žádost musí **obsahovat některé zákonem stanovené náležitosti**⁶:

- / musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena
- / že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu InfZ
- / adresa pro doručování (jedná se o adresu žadatele jako např. jeho poštovní adresa, elektronická adresa – email, datová schránka).

5 viz § 5 odst. 7 InfZ

6 viz § 14 InfZ

Příklady:

- 1) Žádám město *Havlíčkův Brod*, aby mi v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, poskytla informaci ...
adresa pro doručování: *Jan Novák, Okružní 5, 150 00 Praha*
- 2) Žádám obec *Česká Lípa*, aby mi v režimu informačního zákona poskytla informaci ...
adresa pro doručování: *jan.novak@.....cz*

Kromě výše uvedených náležitostí, **doporučujeme dále uvést:**

- / uvedení identifikačních údajů žadatele, tzn. jména, příjmení, data narození, adresy místa trvalého pobytu nebo adresy bydliště fyzické osoby, není-li přihlášena k trvalému pobytu, a adresy pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště
- / v případě právnické osoby uvedení názvu, identifikačního čísla, adresy sídla a adresy pro doručování, liší-li se od adresy sídla.

Žádost lze podat:

- / v listinné podobě (prostřednictvím poštovního přepravce)
- / elektronicky (prostřednictvím elektronické podatelny povinného subjektu, pokud ji tento zřídil. Není-li však adresa elektronické podatelny zveřejněna, postačí podání na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu)
- / elektronicky (datovou schránkou)

Postup obce při obdržení žádosti o informace

Žádost je **podána dnem, kdy ji obec obdržela** a od tohoto okamžiku se proto počítají zákonné lhůty pro její vyřízení.

Základní lhůtou pro vyřízení žádosti o informace, kterou je obec vázána, je **15 dnů od obdržení žádosti** (tímto dnem je žádost podána). Tuto lhůtu je pak možno v zákonně předpokládaných případech prodloužit, a to až o 10 dní⁷.

Brání-li nedostatek údajů o žadateli postupu vyřízení žádosti o informaci podle InfZ, zejména u poskytování informací při licenční nebo podlicenční smlouvě, resp. u rozhodnutí o odmítnutí žádosti⁸, měla by obec vyzvat žadatele ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žádost doplnil.

Pokud by žádost byla příliš obecná, nesrozumitelná, nebylo zřejmé, jaká informace je požadována, nebo by byla formulována příliš obecně, je možné do 7 dnů od podání žádosti vyzvat k doplnění, resp. upřesnění žádosti.

V případě, že by se požadované informace nevztahovaly k působnosti obce, mohla by obec žádost odložit, a tuto skutečnost sdělit do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli.

Rovněž je možné – před poskytnutím informace vyzvat žadatele k úhradě nákladů spojených s poskytnutím jím požadovaných informací⁹.

⁷ viz § 14 odst. 7 InfZ

⁸ viz § 14a nebo § 15 InfZ

⁹ viz § 17 InfZ

Základními způsoby vyřízení žádosti jsou:

- / poskytnutí všech informací požadovaných žadatelem
- / vydání správního rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti v rozsahu informací podléhajících právní ochraně před zveřejněním. Případy takto chráněných informací stanoví buď přímo InfZ (osobní údaje, obchodní tajemství aj.), nebo zvláštní zákon.
- / specifickým případem vyřízení žádosti je její odložení v případě, že žadatel nezaplatí úhradu nákladů požadovaných povinným subjektem na základě § 17 InfZ.

Obec má následně **povinnost do 15 dnů od poskytnutí této informace zveřejnit tuto informaci způsobem umožňujícím dálkový přístup** (tedy zpravidla na svých webových stránkách). Pokud jsou poskytnuté informace v jiné než elektronické podobě nebo se jedná o mimořádně rozsáhlé elektronicky poskytnuté informace, je možno zveřejnit toliko doprovodnou informaci vyjadřující obsah poskytnutých informací. Při takovém zveřejnění je obec povinna zachovávat ochranu zákonem chráněných údajů, např. osobních údajů (je např. třeba anonymizovat osobu žadatele).

Možnosti postupu žadatele (např. občana obce) nespokojeného s vyřízením své žádosti o informaci

V případě kdy by byl žadatel nespokojen s vyřízením své žádosti, může podat buď:

- / **stížnost** na postup při vyřizování žádosti o informace¹⁰, nebo
- / **odvolání** proti rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti¹¹.

Oba opravné prostředky se podávají u obce, který má povinnost předložit je ve stanovené lhůtě k rozhodnutí svému nadřízenému orgánu, tj. **příslušnému krajskému úřadu**¹².

V případě, že by žadatel i nadále byl nespokojen s vyřízením své žádosti (krajský úřad by potvrdil postup povinného subjektu, resp. zamítl by podané odvolání) má možnost obrátit se na **soud se správní žalobou**, resp. podat proti rozhodnutí nadřízeného orgánu žalobu na jeho zrušení k příslušnému správnímu soudu.

Možnosti postupu žadatele (např. občana obce) v případě nečinnosti obce při vyřízení žádosti o informaci

Pokud by krajský úřad nevyřídil odvolání do třiceti dnů nebo stížnost do patnácti dnů od jejich postoupení obecním úřadem, může občan tuto situaci řešit podáním návrhu na přijetí opatření proti nečinnosti ministerstvu vnitra.¹³ Druhou možností je pak podat žalobu na nečinnost krajského úřadu příslušnému krajskému soudu.¹⁴

Otázky a odpovědi:

1) Kdo je oprávněn žádat o informace dle InfZ?

Za žadatele ve smyslu InfZ je považována **každá fyzická i právnická osoba**, která žádá o in-

¹⁰ viz § 16a InfZ

¹¹ viz § 16 InfZ

¹² viz § 178 odst. 1 správního řádu

¹³ viz § 80 správního řádu

¹⁴ viz § 79 a násl. soudního řádu správního

formaci. Zákon tedy nestanoví žádné podrobnější „kvalifikační“ předpoklady, jejichž splněním by byla podmíněna možnost požadovat po povinných subjektech poskytnutí informací z jejich působnosti.

S tím souvisí i skutečnost, že motivace žadatele o informace je z hlediska vyřizování žádosti v procesním režimu InfZ nepodstatná a žádost o informace tak nemusí být odůvodněna. Podstatné je pouze, že jsou požadovány informace vztahující se k působnosti povinného subjektu, který byl o informace požádán.

2) Po kterých subjektech lze informace na základě InfZ požadovat?

Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou **státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce**.¹⁵

V podmínkách obcí se lze tedy obrátit na kterýkoliv orgán obce s žádostí o informace z jeho činnosti. Konkrétní orgán obce není nicméně nutno v žádosti specifikovat a postačí, je-li jako adresát žádosti uvedena „pouze“ **obec** jako taková. Obec je totiž samostatným právním subjektem a její vnitřní organizační členění na jednotlivé orgány není z hlediska práva požadovat informace o činnosti obce podstatné.

3) O jaké informace lze v režimu InfZ žádat?

Podle InfZ mají povinné subjekty, tzn. i obce povinnost poskytovat informace *vztahující se k jejich působnosti*. Informacemi vztahujícími se k působnosti obcí je třeba rozumět **veškeré informace o činnosti povinného subjektu**¹⁶, tedy jakékoliv informace vztahující se k postavení obce jako veřejnoprávní korporace k činnosti, kterou v tomto postavení vykonává.

Příkladem informací, o které lze žádat, jsou informace o nakládání se svěřeným majetkem, o komunikaci s jinými obcemi, institucemi a občany apod.

Soudní praxe vymezuje předmět informační povinnosti v tom smyslu, že povinné subjekty mají povinnost poskytovat **informace ze všeho, co mají nebo by měly v souladu se svou působností mít a které v tomto smyslu u povinného subjektu „leží“**.

4) Jakým způsobem se podává žádost o informace?

Žádost je možno podat **ústně nebo písemně**.

Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel poskytnutou informaci za dostačující, je třeba podat žádost písemně. Podání písemné žádosti je rovněž podmínkou pro podání opravných prostředků stanovených InfZ, jimiž se lze proti způsobu vyřízení žádosti obcí bránit.

5) Musí být v žádosti uvedeno, komu je žádost určena příp. že se žádá o informace podle InfZ?

Uvedení těchto náležitostí je nezbytným předpokladem pro vyřizování žádosti v režimu InfZ.

Povinnost uvést kterému povinnému subjektu je žádost určena však neznamená, že je nezbyt-

¹⁵ viz § 2 odst. 1 InfZ

¹⁶ ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod

né v žádosti povinný subjekt výslovně označit. **Obvykle postačí**, že žádost je konkrétnímu povinnému subjektu (tj. i obci) doručena a není pochyb o tom, že je mu určena.

Požadavek na uvedení, že se žadatel domáhá poskytnutí informace podle InfZ, bude splněn nejen výslovným odkazem či citací InfZ, nýbrž i jiným dostatečně určitým způsobem, nevzbuzujícím pochybnosti o úmyslu žadatele požádat o informace dle InfZ – postačí např. i označení adresáta žádosti jako povinného subjektu apod.

V pochybnostech je vzhledem k ústavnímu charakteru práva na informace zpravidla třeba přiklonit se k závěru, že režim InfZ byl žadatelem založen **a žádost je tedy třeba v tomto režimu vyřídit**.

6) Je možno podat anonymní žádost o informace?

Vzhledem k tomu, že informační zákon stanovil povinné náležitosti žádosti (mj. identifikační údaje a doručovací adresu) **nepřipouští tak anonymní žádosti**.

7) Jakou formou musí být žádost o informace vyřízena?

Zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně nepředepisuje formu úkonů povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace – výjimkou je rozhodnutí o odmítnutí žádosti, které je správním rozhodnutím podle správního řádu¹⁷ a musí mít tedy náležitosti správním řádem stanovené.

Obvykle bude žádost vyřízena písemnou formou, ačkoliv nelze vyloučit ani ústní podání informace, resp. „faktické“ předání požadovaných informací. S ohledem na skutečnost, že povinný subjekt musí vyřízení žádosti prokázat (jeho postup je totiž přezkoumatelný v řízení o stížnosti), je třeba učinit o jiném než písemném poskytnutí informace alespoň písemný záznam.

V případě písemného vyřízení žádosti **postačí neformální zaslání informací**, tedy „prostým“ dopisem, jehož přílohou budou eventuálně kopie požadovaných dokumentů.

8) Za co lze požadovat úhradu nákladů při poskytnutí informací?

Obec se může domáhat od žadatele úhrady nákladů, které musel v souvislosti s poskytnutím informací (účelně) vynaložit. Konkrétně se jedná o náklady spojené s:

- / pořízením kopií
- / opatřením technických nosičů dat
- / odesláním informace žadateli
- / mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací.

Podrobnější *zásady stanovení úhrad za poskytování informací* vymezuje nařízení vlády č. 173/2006 Sb. o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

¹⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

3.1.3 / Zákonné důvody pro nezpřístupnění informace obcí

Přímo z InfZ vyplývají mj. následující, v praxi nejčastěji aplikované případy omezení práva na informace:

- 1) ochrana osobních údajů a soukromí
- 2) ochrana obchodního tajemství
- 3) ochrana důvěrnosti majetkových poměrů
- 4) informace vzniklé bez použití veřejných prostředků, které byly předány osobou, již takovou povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí

1) ochrana osobních údajů a soukromí

*Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu*¹⁸. Zákon o svobodném přístupu k informacím tedy právní ochranu osobnosti, soukromí a osobních údajů sám přímo neupravuje a odkazuje v této souvislosti na zvláštní právní úpravu, kterou je v případě ochrany osobnosti § 11 až 16 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), a v případě osobních údajů zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“).

*Písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejich projevů osobní povahy smějí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením*¹⁹. Tato obecná právní úprava se uplatní rovněž v případě osobních údajů, s nimiž povinný subjekt nenakládá způsobem podle zákona o ochraně osobních údajů (neprovádí jejich zpracování podle tohoto zákona).

Osobním údajem je jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu²⁰. Důležitým faktem je skutečnost, že podle tohoto zákona není poskytována ochrana osobním údajům, které nejsou systematicky zpracovávány.

Správce osobních údajů (kterým je obvykle i povinný subjekt) může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů; zpracováním se přitom rozumí mj. i zpřístupňování osobních údajů²¹.

Při aplikaci ochrany osobních údajů, jakožto důvodu k odmítnutí žádosti o informace, popř. její části, je tak třeba mj. posoudit, zda se nejedná o informace, které může povinný subjekt zpracovávat i bez souhlasu subjektu údajů – tyto případy stanoví zákon o ochraně osobních údajů výslovně v § 5 odst. 2. Pokud lze požadované informace podřadit pod některý z důvodů uvedených v tomto ustanovení, je třeba je poskytnout, a to i navzdory skutečnosti,

¹⁸ viz § 8a InfZ

¹⁹ viz § 12 odst. 1 občanského zákoníku

²⁰ viz § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů

²¹ viz § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů

že se o osobní údaje jedná, neboť zákon o ochraně osobních údajů jim v takových případech zvýšenou ochranu neposkytuje a umožňuje tedy jejich zveřejnění.

Jako příklad osobních údajů, které je třeba v režimu InfZ poskytnout, lze zmínit ustanovení § 5 odst. 2 písm. f), dle kterého není třeba souhlasu subjektu osobních údajů, pokud se poskytují osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení. **Na základě tohoto ustanovení má proto každý občan právo vědět např. informaci o tom, které konkrétní úřední osoby se podílely na vyřizování jeho podání apod.**

Naopak příkladem osobních údajů, k jejichž poskytnutí nelze bez souhlasu subjektu těchto údajů přistoupit, jsou informace o platech zaměstnanců povinného subjektu (např. obce). Údaje o výši odměn nebo údaje o platech zaměstnanců by bylo možno poskytnout pouze v úhrnu, např. jako celkovou výši platů poskytnutých zaměstnancům obce s určením jejich počtu a s určením míst podle jednotlivých platových tříd. Důležité je, aby na základě takto poskytnutých (úhrnných) údajů nebylo možno určit plat či odměnu konkrétního zaměstnance.

Jiná je však situace v případě žádosti o informace týkající se odměn poskytovaných členům zastupitelstev obcí za výkon této veřejné funkce. V případě odměn uvolněných členů zastupitelstev je tento údaj přímo zjistitelný z nařízení vlády č. 37/2003 Sb., neboť určení výše odměn není v tomto případě závislé na vůli zastupitelstva, jež pouze stanoví, zda člen zastupitelstva bude funkci vykonávat jako uvolněný, a tudíž zda bude mít nárok na měsíční odměnu, jejíž výše vyplývá přímo z uvedeného právního předpisu.

U neuvolněných členů zastupitelstev sice závisí poskytování odměny za výkon této funkce, jakož i výše odměny, na vůli zastupitelstva obce, nicméně je třeba zdůraznit, že se jedná o výkon veřejné funkce, a to nikoli v pracovněprávním vztahu. O výši odměn rozhoduje kromě toho zastupitelstvo na svém veřejném zasedání, takže není důvod k neposkytování těchto informací.

Praktickým problémem je otázka, zda musí obec při vyřizování žádosti o informace, které jsou svou povahou osobními údaji, aktivně zjišťovat existenci souhlasu subjektů těchto údajů s jejich poskytnutím, tzn. oslovit dotčené osoby (subjekty údajů) a požádat je o jejich stanovisko. **Pokud má obec možnost u třetí osoby ověřit, zda udělí souhlas s poskytnutím svých osobních údajů či nikoli a nejde-li o administrativně náročný úkol (např. týkající se velkého množství osob), lze takový postup doporučit.**

2) ochrana obchodního tajemství

Obchodní tajemství tvoří veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje²². Pojmové znaky obchodního tajemství, obsažené v citované legální definici, musí být splněny kumulativně, tj. všechny současně.

Obchodním tajemstvím mohou být pouze „skutečnosti“, tj. informace vykazující pojmové znaky obchodního tajemství dle obchodního zákoníku. To znamená, že předmětem

²² viz § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

ochrany obchodního tajemství není určitý dokument (např. smlouva) jako celek, nýbrž toliko skutečnosti (informace) ve smlouvě uvedené, které splňují pojmové definiční znaky stanovené zákonem.

Je-li proto žádána kopie určitého dokumentu (typicky smlouvy), zásadně nelze odmítnout poskytnutí (celé) této kopie jen proto, že dotčený dokument obsahuje některé skutečnosti vykazující znaky obchodního tajemství. Povinný subjekt se musí v takovém případě vždy jednotlivě zabývat každým údajem (skupinou údajů) ve smlouvě obsaženým a u každého z nich individuálně posoudit, zda splňuje znaky obchodního tajemství.

InfZ stanoví rovněž výjimku ze zákonné ochrany obchodního tajemství tím, že údaj o rozsahu a příjemci veřejných prostředků nepovažuje za porušení obchodního tajemství. V tomto případě půjde typicky o informace o platbách či smluvních plněních, poskytovaných povinným subjektem podnikatelům (subjektům obchodního tajemství), a sice, jak uvedeno, o informace o rozsahu a příjemci těchto prostředků.

3) ochrana důvěrnosti majetkových poměrů

Povinný subjekt neposkytne informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení²³.

Podmínkou aplikace tohoto ustanovení je tedy skutečnost, že obec získala informace o majetkových poměrech soukromé osoby v souvislosti s výkonem své působnosti, která je upravena zákony v právních oblastech v citovaném ustanovení výslovně uvedených.

4) informace vzniklé bez použití veřejných prostředků, které byly předány osobou, již takovou povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí²⁴

Takovými informacemi jsou např. podněty, na jejichž základě je obcí vedeno správní řízení z moci úřední, popř. další podání třetích osob, splňující podmínky tohoto ustanovení.

S ohledem na zákonnou dikci zřejmě naopak nebude předmětné ustanovení možno aplikovat na případy, kdy zákon předpokládá možnost uložit předložení informace rozhodnutím správního orgánu – např. dle § 53 odst. 1 správního řádu může správní orgán usnesením uložit tomu, kdo má listinu potřebnou k provedení důkazu, aby ji předložil.

5) informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím²⁵

Součástí správních spisů bývají např. kopie protokolů o provedených kontrolách. Citovaný důvod omezení práva na informace nelze dle výslovné dikce InfZ aplikovat u informací, které při plnění kontrolních a jiných úkolů ve smyslu daného ustanovení vznikly činností po-

²³ viz § 10 InfZ

²⁴ viz § 11 odst. 2 písm. a/ InfZ

²⁵ viz § 11 odst. 3 InfZ

vinného subjektu. Poskytnutí kontrolních protokolů jako takových proto nic nebrání, vyloučit je možno pouze ty jejich části, obsahující informace získané od třetích osob (typicky kontrolovaných subjektů).

6) ochrana nových informací, které vznikly při přípravě rozhodnutí obce subjektu²⁶

Podle tohoto ustanovení *může obec omezit poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě jejího*, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím.

Pod toto ustanovení spadají typově různé *koncepty, podklady a nehotové informace*, které budou následně obcí využity při dalším rozhodování. Časté bývají např. žádosti o poskytnutí podkladových materiálů pro jednání obcí.

Nová informace musí být pořízena, resp. vytvořena obcí nebo jí získána při přípravě, resp. v souvislosti s přípravou jejího rozhodnutí. Výraz „při přípravě“ znamená, že již při vytváření nebo získání informace bylo počítáno s jejím využitím při rozhodování obce, tzn., že již v době jejího vytvoření obec počítala s tím, že ji získává pro účely budoucího rozhodnutí a při utváření své budoucí vůle ji také využije (v této souvislosti je na místě hovořit o *podkladových informacích*).

Novou informací ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) tedy nebude informace, která vznikla nebo kterou obec získala a až následně se jí rozhodla využít pro účely budoucího rozhodnutí.

Poukázat je nutno na skutečnost, že předmětné ustanovení je případem tzv. fakultativního zákonného důvodu pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, resp. pro omezení přístupu k informaci. Ze všech ostatních zákonných důvodů totiž vyplývá obci povinnost informaci neposkytnout, pouze v případě § 11 odst. 1 je jí dána *úvaha*, zda tak učiní či nikoli. Proto se obec musí zabývat též tím, zda v konkrétním řešeném případě je uplatnění důvodu pro omezení přístupu k informacím skutečně nezbytné, tedy zda existuje legitimní zájem na neposkytnutí požadované informace.

Obec tedy může poskytnutí informace omezit jen tehdy, jestliže pro takový postup existuje *legitimní důvod* a své správní uvážení dostatečně odůvodní v rozhodnutí o odmítnutí žádosti. **Objektivně vzato by mělo být využití takového postupu omezeno na případy, kdy by poskytnutí „nových informací“ mohlo vést k narušení dané rozhodovací činnosti obce nebo je dán jiný závažný zájem na jejich odepření.**

3.2 / ZÁKON O PRÁVU NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Kromě „obecného“ zákona o svobodném přístupu k informacím bylo samostatným zákonem upraveno poskytování informací z oblasti životního prostředí, a to zákonem č. 123/1998

²⁶ viz § 11 odst. 1 písm. b/ InfZ

Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.²⁷ Tato kapitola se v návaznosti na předchozí pojednání o zákonu o svobodném přístupu k informacím **zaměří zejména na základní rozlišení obou zákonů, tj. zejména na určení, v režimu jakého zákona má obec postupovat.** Dále budou zmíněny základní odlišnosti obou zákonů, přičemž hlavní pozornost bude věnována procesnímu rámci vyřizování žádostí o informace týkající se životního prostředí.

V prvé řadě je třeba uvést, že ačkoliv byl zákon o právu na informace o životním prostředí přijat dříve než zákon o svobodném přístupu k informacím, představuje zákon č. 123/1998 Sb. právní úpravu zvláštní²⁸. V praxi to znamená, že při poskytování informací o životním prostředí se bude postupovat dle zákona o právu na informace o životním prostředí a zákon o svobodném přístupu k informacím bude použit podpůrně v otázkách, které zákonem č. 123/1998 Sb. nebudou vůbec řešeny.

Rozlišení režimů poskytování informací dle obou zákonů je důležité, protože ačkoliv lze mezi oběma režimy sledovat zřejmou podobnost, v řadě otázek se liší. Rozdíly existují ve vymezení povinných subjektů, ve výčtu důvodů pro odepření informace, ve způsobu stanovení výše úhrady za poskytnutí informace, jakož i v samotné proceduře vyřizování žádosti.

Základním (a jediným) kritériem pro rozlišení, v režimu jakého zákona je třeba předmětnou žádost o informace vyřídít, je to, zda se jedná o informaci o životním prostředí či nikoliv. **V tomto směru je nutno vycházet z definice informace o životním prostředí**, tak jak ji zakotvuje § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., a v případě, že o takovou informaci půjde, je nutno postupovat dle tohoto zákona, bez ohledu na to, jak je předmětná žádost označena. Zde totiž platí základní zásada, že podání je nutno posuzovat dle jeho obsahu, nikoliv dle formálního označení.

Otázky a odpovědi:

1) Co to je informace o životním prostředí?

Definice informace o životním prostředí má v zákoně formu příkladného výčtu (viz úvodní „zejména“), jedná se nicméně o výčet poměrně objemný. Informací o životním prostředí pak je informace v jakékoli technicky proveditelné podobě (tj. bez ohledu na nosič), která vypovídá např. o stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu, o připravovaných nebo prováděných činnostech a opatřeních, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek, o stavu složek životního prostředí atd. Zákon č. 123/1998 Sb. mezi informace o životním prostředí výslovně zařadil i informace o stavu kulturních a architektonických památek nebo stavu veřejného zdraví.

2) Kdo je povinen poskytovat informace o životním prostředí?

Mezi povinné subjekty, tedy subjekty, které jsou povinny poskytnout informaci, řadí zákon č. 123/1998 Sb. vedle správních úřadů a jiných organizačních složek státu a orgánů územních samosprávných celků mj. rovněž jimi založené, zřízené, řízené nebo pověřené právnické osoby

²⁷ Poskytování informací o životním prostředí mohou též upravit zvláštní právní předpisy. Žádný z těchto zvláštních předpisů ovšem nesmí omezit rozsah informací, který stanoví zákon o právu na informace o životním prostředí. Rozsah informací daný tímto zákonem tak představuje zaručený minimální standard, který mohou zvláštní předpisy pouze zvyšovat.

²⁸ Tento princip je zakotven v § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

a pověřené fyzické osoby, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho složek. V tomto směru jsou tyto fyzické a právnické osoby samy povinny poskytovat informace o životním prostředí a povinným subjektem nebude obec, která je poskytováním určitých služeb pověřila. K subjektům je z hlediska obcí namísto zdůraznit, že povinným subjektem není vždy pouze orgán ochrany životního prostředí, naopak, může jím být kterýkoliv orgán obce, který předmětnou informaci o životním prostředí má, resp. by měl mít k dispozici.

Jestliže se žadatel o informaci o životním prostředí nemůže více jak půl roku domoci požadované informace, a naopak je v závěru odkázán na úřad, na který se obracel na počátku, nesvědčí to o uspokojivém fungování mechanismů poskytování informací ve smyslu zákona č. 123/1998 Sb. v městě Brně.

Na ochránce se obrátila stěžovatelka, která se dlouhodobě nemohla domoci informace požadované podle zákona č. 123/1998 Sb. týkající se výstavby kanalizace (rozsahu stavby, termíny výstavby, dopady na zeleň). Magistrátu města Brna byla žádost o informaci postoupena Úřadem městské části Brno Slatina, dále však na její podání nebylo nijak reagováno. Po uplynutí zákonem stanovené lhůty podala prostřednictvím magistrátu odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření informace, magistrát však odvolání nepostoupil ani na něj jiným způsobem nereagoval. Když se zde telefonicky dotázala na stav vyřizování jejího odvolání, bylo jí sděleno, aby informaci požadovala u úřadu městské části. Ochránce shledal pochybení na straně Úřadu městské části Brno Slatina, který neposkytl stěžovatelce požadovanou informaci o kácení dřevin, ač byl příslušným povinným subjektem (v dané věci i příslušným orgánem ochrany přírody). Sdělení, kterým odkázal stěžovatelku na magistrát, bylo navíc učiněno po lhůtě stanovené zákonem. Pochybil rovněž magistrát, který nereagoval na podané odvolání a tím stěžovatelce zabránil, aby se předepsanými procesními postupy domohla ve věci nápravy.

Podnět sp. zn. 4682/2002/VOP/JC, Souhrnná zpráva o činnosti VOP za rok 2003, s. 98

3) Kdo může žádat o informaci o životním prostředí?

Každý.

4) Jaké náležitosti musí splňovat žádost o informace o životním prostředí?

Z žádosti musí být toliko zřejmé, kdo ji podal (nesmí se tedy jednat o anonym), a čeho se má týkat požadovaná informace.

5) Lze omezit přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí?

Ano. Zákon rozlišuje případy, kdy povinný subjekt odepřít požadovanou informaci musí, a kdy může.

6) Jaké informace o životním prostředí musí být žadateli odepřeny?

Důvodem odepření informace o životním prostředí jsou obdobné zákonu o svobodném přístupu k informacím (tj. ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, osobních údajů, ochrana duševního vlastnictví, ochrana obchodního tajemství atd.) Podrobněji kapitola 1.1.3. této publikace.

7) Jaké informace o životním prostředí mohou být žadateli odepřeny?

Zákon č. 123/1998 Sb. umožňuje odepřít informaci, pokud by její zpřístupnění mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká. Dále navíc umožňuje odepřít informace, pokud je žádost formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně nebo se týká dosud nezpracovaných nebo nevyhodnocených údajů. V každém případě je vhodné připomenout, že právo na informace je ústavním právem a jakékoliv zákonem dané možnosti jeho omezení by měly být vykládány restriktivně (zúženě), přičemž povinný subjekt by měl svůj postup rádně odůvodnit.

Právo na informace je jednou z právních záruk ve veřejné správě, které jsou co do své podstaty a významu především zárukami zákonnosti ve veřejné správě. Obecně je právo na informace zaručeno článkem 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, ve speciálním ustanovení odst. 5 jsou pak státní orgány a orgány územní samosprávy zavázány přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Obdobně dle čl. 35 odst. 2 Listiny má každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, jež bylo blíže upraveno zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č.j. 5 As 53/2007-85

8) Má veřejnost právo znát znečišťovatele životního prostředí ve svém okolí a míru těchto emisí?

Ano. Z tohoto důvodu se v zákoně č. 123/1998 Sb. liší úprava obchodního tajemství, kdy za porušení obchodního tajemství se nepovažuje zpřístupnění informace týkající se vlivu provozní činnosti podnikatele na životní prostředí, nebo pokud hrozí bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí, nebo byla požadovaná informace získána z veřejných prostředků. Výjimka spočívá v tom, že tyto informace budou poskytnuty i v případech, kdy jinak zcela naplňují definici obchodního tajemství, tj. mimo jiné, kdy je za obchodní tajemství daný podnikatel označil. Zákon č. 123/1998 Sb. v obdobném duchu prolamuje i právo na ochranu osobnosti, kdy za jeho porušení nepovažuje poskytnutí informace o původci činnosti znečišťující nebo jinak ohrožující či poškozující životní prostředí obsažené v pravomocném rozhodnutí o trestném činu, přestupku nebo jiném správním deliktu. Bez ohledu na jednotlivé důvody pro odepření informace pak zákon č. 123/1998 Sb. v § 8 odst. 9 stanoví základní pravidlo, že informace o emisích z podnikatelských provozů musí být poskytnuty vždy.

9) Může povinný subjekt požadovat rovněž úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, kterou zná zákon o svobodném přístupu k informacím?

Nemůže. Při poskytování informací o životním prostředí je možno požadovat pouze úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informace.

10) Lze podmiňovat poskytnutí informace předchozím zaplacením úhrady?

Ne. Tuto možnost zákon č. 123/1998 Sb. nepřipouští.

3.2.1 / Základní procesní rámec vyřizování žádostí o poskytnutí informací o životním prostředí (v odlišení od zákona o svobodném přístupu k informacím)

Otázky a odpovědi:

1) Jakým způsobem je možné žádost vyřídit?

Obecně je shodně uplatněn princip, že informace se zpřístupňují mimo režim správního řízení (tj. nevydává se správní rozhodnutí), k odepření informace, a to i částečnému, může dojít pouze ve správním řízení (tj. vydáním nebo nastoupením fikce vydání správního rozhodnutí). Dle zákona č. 123/1998 Sb. pak **může nastat těchto pět situací:**

/ Obec požadovanou informaci poskytne

V ideálním případě bude žadateli na základě jeho srozumitelné a jasně vymezené žádosti o informaci tato informace poskytnuta. V režimu zákona č. 123/1998 Sb. je třeba věnovat zvýšenou pozornost lhůtám, ve kterých tak musí povinný subjekt učinit. Ty stanoví § 7 zákona – informaci je třeba poskytnout bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů. Ve výjimečném případě, kdy budou dány zvláštní okolnosti, lze tuto lhůtu prodloužit až na 60 dnů. O těchto okolnostech a o prodloužení je však třeba žadatele vyrozumět ještě před uplynutím 30ti denní lhůty. Pokud jde o formu zpřístupnění informace, v první řadě je třeba respektovat pokyn žadatele (ovšem s možností vyžadovat úhradu nákladů za technické nosiče či kopie). Neurčí-li ji žadatel nebo není-li možno vyhovět jeho požadavku na formu, poskytuje se informace v jiné možné a vhodné podobě, přičemž v případě poskytnutí v jiné než požadované formě je třeba tento postup odůvodnit.

/ Obec požadovanou informaci nemá k dispozici a současně nemá povinnost dle zvláštních právních předpisů tuto informaci mít

Tuto situaci řeší § 4 zákona. V takovém případě obec pokud možno bezodkladně, nejdéle ve lhůtě 15 dnů od obdržení žádosti, sdělí žadateli, že požadovanou informaci nemá a tudíž nemůže poskytnout. Je-li obci současně známo, který povinný subjekt touto informací disponuje, má povinnost žádost tomuto subjektu ve stejné lhůtě postoupit a uvědomit o tom žadatele. Pod tuto kategorii ovšem nelze podřazovat situace, kdy je žádost adresována obci jako územnímu samosprávnému celku, a nikoliv přesně některému z jejích orgánů (zastupitelstvu, radě, obecnímu úřadu).

/ Obec informaci zpřístupní odkazem na zveřejněnou informaci

Stejně jako v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím je možno poukázat na tzv. zveřejněnou informaci, lze tak ovšem učinit nejpozději do 15ti dnů od obdržení žádosti a jen tehdy, když žadatel rovnou neuvede, že nemá možnost získat zveřejněnou informaci jiným způsobem než přímým poskytnutím.

/ Obec odmítne požadovanou informaci zpřístupnit (vydání rozhodnutí)

Jak bylo uvedeno výše, k tomuto kroku může obec přistoupit jen tehdy, jsou-li dány zákonem stanovené možnosti pro omezení přístupu k informaci (viz § 8 zákona č. 123/1998 Sb.). Měla by si tedy zvážit, zda se jedná o případ, kdy omezit přístup k informaci ze zákona musí, příp. zda je důvod ji odepřít v případě, kdy ji odepřít může a nemusí. V každém případě bude obec povin-

na svůj postup řádně odůvodnit a uvést konkrétní zákonný důvod, o který se opírá. O odepření zpřístupnění informace vydá úřad správní rozhodnutí dle § 9 zákona č. 123/1998 Sb., a to i v případech, kdy žádosti o informaci nevyhoví jen částečně.

/ Obec ve stanovené lhůtě informaci neposkytne ani nevydá rozhodnutí o odepření

Tomuto způsobu (ne)vyřízení žádosti by se měly obce vyvarovat. Jedná se totiž o nezákonnou nečinnost, s vydáním fiktivního rozhodnutí se navíc pojí celá řada následných problémů v odvolacím řízení (zejména z důvodu neexistence odůvodnění). Odvolací orgán nemůže v řízení o odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí takové rozhodnutí potvrdit, právě s ohledem na to, že se jedná o protiprávní nečinnost.

Proces územního plánování je stavebním zákonem upravený mechanismus určený k řešení věcí veřejných a měl by tedy být maximálně transparentní. Správní orgány musí proto činit veškeré kroky k tomu, aby se veřejnosti dostalo v této oblasti co nejvíce relevantních informací, pokud to není spojeno s nepřekonatelnými nebo zvláště obtížnými překážkami. Odepření informací veřejnosti v procesu územního plánování je podle názoru ochránce v rozporu s principy dobré správy.

Na veřejného ochránce se obrátil pan M.V. a požádal o prošetření postupu úřadu ve věci odepření poskytnutí informace dle zákona č. 123/1998 Sb. týkající se pořízovaného územního plánu. V rámci šetření ochránce konstatoval, že restriktivní postoj k poskytování informací, ať již jde o pořízování kopií písemných dokumentů ze správních spisů či kopírování elektronických nosičů dat atd. není a nemůže být v souladu s principem otevřenosti dobré správy. Ochránce navržená opatření akceptovalo Ministerstvo pro místní rozvoj. Krajské úřady pak byly vyzvány, aby žádostem o poskytování informací vycházely vstříc zejména v případech, kdy není jednoznačné, zda informaci poskytnout či ne.

Podnět sp. zn. 2949/2005/VOP/MH, Souhrnná zpráva o činnosti VOP za rok 2006, s. 79

2) V jakých lhůtách musí být žádost vyřízena?

K nejviditelnějším rozdílům oproti zákonu o svobodném přístupu k informacím patří delší lhůty (namísto 7 a 15 dnů se v případě zákona č. 123/1998 Sb. jedná o lhůty 30, příp. 60ti denní) a zejména zachování právní fikce v případě, že obec ve stanovené lhůtě informaci neposkytla a současně ani nevydala rozhodnutí o odepření (podrobněji předchozí odpověď).

3) Obec nevyhověla žádosti o informace. Může se žadatel nějak bránit?

Ano. Proti zamítavému rozhodnutí má žadatel právo podat odvolání, příp. se i domáhat poskytnutí informace soudní cestou u správního soudu.

4) Obec nikterak nereagovala na žádost o informaci. Může se žadatel nějak bránit?

Ano. Jestliže obec na podanou žádost o informaci nezareaguje některým z výše uvedených způsobů, nastane uplynutím lhůty pro poskytnutí informace (tj. 30, event. 60 dnů) fikce negativního správního rozhodnutí, jinými slovy se v takovém případě má za to, že úřad rozhodl informace odepřít. Obdobně se postupuje, jestliže sice informace částečně poskytnuty byly, ovšem žadatel nesouhlasí s vyloučením některých z nich na základě důvodů stanovených zákonem. V těchto případech pak žadatel může podat odvolání k nadřízenému správnímu úřadu, tj. krajskému úřadu a to dokonce do 3 měsíců od marného uplynutí 30ti (příp. 60ti) denní

lhůty. Je-li totiž vydáno fiktivní rozhodnutí, platí, že žadatel nebyl poučen o možnosti podání odvolání ve smyslu § 83 odst. 2 správního řádu, a lhůta pro podání odvolání se tak prodlužuje až na tři měsíce.

3.3 / PŘÍSTUP K INFORMACÍM O ČINNOSTI OBCE PODLE ZÁKONA O OBCÍCH

Obec má povinnost informovat občany o činnosti orgánů obce:

- / na zasedání zastupitelstva obce
- / dále jiným způsobem v místě obvyklým.

Jedná se o povinnost obce a jejích orgánů informovat o činnosti obce aktivně a spíše v obecnější rovině, tzn. bez toho, že by někdo žádal o konkrétní informaci či informace (tam by se spíše uplatnil InfZ či zákon č. 123/1998 Sb.).

Informování na zasedání zastupitelstva obce vychází z předpokladu, že vůle obce se vytváří právě na tomto zasedání. Členové zastupitelstva mají povinnost zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce a hájit zájmy občanů obce. Zákon taktéž stanoví povinnost veřejnosti těchto zasedání, spočívající především v „možnosti“ účasti širokého okruhu osob. Neexistuje důvod, pro který by bylo možno veřejnost ze zasedání vyloučit.

Informování způsoby v místě obvyklými se bude zpravidla týkat vyvěšování informací na informačních tabulích, informací v místním tisku, vyhledávání v místním rozhlasu apod. Pod toto ustanovení lze dále podřadit informování na úřední desce, popř. prostřednictvím webových stránek. Rozsah a obsah informační povinnosti není stanoven; zákon o obcích odkazuje toliko na místní zvyklosti.

Za informování veřejnosti o činnosti obce podle tohoto ustanovení **odpovídá starosta** obce²⁹. Tuto odpovědnost je však třeba chápat ve smyslu právním, tj. že starosta odpovídá za zajištění této agendy, **v praxi ji však budou provádět zejména zaměstnanci obecního úřadu.**

3.3.1 / Právo nahlížet do dokumentů obce

Některé dokumenty by měly být vždy přístupné – zákonem určenému okruhu osob k nahlédnutí na obecním úřadě. Velice často se zákonem určeným okruhem osob míní „občané obce“.

Občan obce, který dosáhl věku 18 let, **stejně jako fyzická osoba**, která dosáhla věku 18 let a **vlastní na území obce nemovitost, a také 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 vyhlášena³⁰

má právo nahlížet do:

- / *rozpočtu obce*

²⁹ viz § 103 odst. 4 písm. e) zákona o obcích

³⁰ viz § 16 odst. 3, resp. § 17 zákona o obcích

- / závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok
- / usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce
- / usnesení rady obce
- / usnesení výborů zastupitelstva obce
- / usnesení komisí rady obce.

Ze všech uvedených dokumentů má občan obce právo pořizovat si výpisy³¹.

Občané obcí sdružených ve svazku obcí, kteří dosáhli věku 18 let, jsou oprávněni účastnit se zasedání orgánu svazku obcí a nahlížet *do zápisů o jeho jednání*³².

Ve vztahu k zápisům ze zasedání zastupitelstva obce je v zákoně o obcích stanoveno, že *zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí*³³. Vzhledem k tomu, že v praxi se následně ukázal výkladový problém v otázce – komu všemu lze dát nahlédnout do zápisu ze zasedání zastupitelstva, odkazujeme tímto na judikát (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, č. j. 6 As 79/2006-58), který se uvedeným problémem zabývá, a který omezil toto právo jen na okruh v zákoně vyjmenovaných osob (jedná se zejména o občany obce)³⁴.

Dle zákona o obcích musí být zápis uložen na obecním úřadě k nahlédnutí (§ 95 odst. 2 zákona o obcích) a právo nahlížet do něj a pořizovat z něj výpisy má občan obce, který dosáhl věku 18 let, a fyzická osoba vlastnící na území obce nemovitost, a to za podmínky, že dosáhla věku 18 let (§16 odst. 2 písm. e/ a odst. 3 zákona o obcích). Zákon o obcích tak tyto osoby opravňuje k nahlížení do úplné a originální podoby zápisů ze zasedání zastupitelstva obce.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, č. j. 6 As 79/2006-58, www.nssoud.cz.

A konečně zákon o obcích stanoví, že **zápis ze schůze rady obce** musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce³⁵.

Nahlížení do zákonem vymezených dokumentů stanoveným okruhem osob v praxi znamená hlavně to, že **tyto osoby mají zákonné právo vidět příslušný dokument v autentické podobě, tedy bez „začernění“ z důvodu např. ochrany osobních údajů a spolu s výpisy si mohou požádat i o kopie těchto dokumentů**. Ochrany proti případnému zneužití takto získaných informací, spočívající v použití informací v rozporu se zákonem, by bylo možno domáhat se u soudu podáním žaloby na ochranu osobnosti.

Otázky a odpovědi:

1) Musí občan požádat písemně o nahlédnutí do zápisů? Lze toto nahlížení nějakým způsobem zpoplatnit?

³¹ viz § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích

³² viz § 52 písm. a) zákona o obcích

³³ viz § 95 odst. 2 zákona o obcích

³⁴ viz § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích

³⁵ viz § 101 odst. 3 zákona o obcích

V obou případech lze konstatovat, že nikoliv. Zákon o obcích, ve kterém je dané právo zakotveno nestanoví ani požadavek písemné formy žádosti ani možnost případného zpoplatnění tohoto nahlížení.

Pro úplnost lze uvést, že ani z obecného zákona, který řeší zpřístupňování informací (InfZ), a který by se mohl podpůrně použít i v případě poskytování informací občanům obce podle zákona o obcích, nestanoví požadavek písemné formy žádosti a případné zpoplatnění nákladů spojuje pouze s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli, a dále v souvislosti s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací.

2) Má občan právo nahlížet do konkrétních účetních dokladů?

Záleží, zda jde o postup dle zákona o obcích - §16 (oprávnění nahlížet pouze do rozpočtu obce a do závěrečného účtu za uplynulý rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy) nebo dle InfZ.

Rozdíl se týká „rozsahu“ poskytnutých informací. V případě, kdy se občan obce domáhá informací (dokumentů), na které má podle zákona o obcích nárok, poskytnou se mu tyto informace v autentické podobě, tedy bez omezení. Pokud by občan obce požadoval informace, na které podle zákona o obcích nárok nemá (jednalo by se „pouze“ o aplikaci InfZ), informace se mu poskytnou, ale v takovém případě bude třeba dbát příslušných zákonů, které zveřejňování určitým způsobem omezují. Např. zákon č. 101/2000 Sb., podle kterého je nutné osobní údaje zveřejňované na internetu anonymizovat tak, aby se staly zcela nečitelnými.

3) V jakém rozsahu lze do zápisu ze zasedání zastupitelstva uvádět citlivá data fyzických či právnických osob v případě projednávání a schvalování např. pronájmů a převodů nemovitostí, poskytování věcných darů, dotací apod., aby nedošlo při nahlížení do tohoto zápisu k porušení zákona na ochranu osobních údajů?

V zápise je nutno uvádět citlivá data (identifikační údaje) v takové míře, v jaké je to nezbytné proto, aby rozhodnutí o konkrétní záležitosti bylo možno považovat za dostatečně určité. Např. v případě uzavíraných smluv u fyzických osob je potřebné označit druhou smluvní stranu identifikovatelným způsobem, zpravidla jménem, příjmením, datem narození, místem trvalého pobytu. U podnikajících fyzických osob a u právnických osob toto platí obdobně. Je třeba zajistit nezaměnitelnost smluvní strany. **Při nahlížení do zápisů oprávněnými osobami je zákonem předpokládán přístup k celému zápisu v autentické podobě.** V případě nahlížení do zápisu ze zasedání zastupitelstva obce tedy dochází k jistě „výjimce“ ze zákona na ochranu osobních údajů. V případě, že osoba oprávněná k nahlédnutí do zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, v němž jsou uvedeny údaje v plném rozsahu, zjištěné údaje, případně svůj vlastní pořízený výpis ze zápisu dále zveřejní, má subjekt, jehož se zveřejněné údaje týkají, právo na ochranu podle občanského zákoníku. Pokud by zápisy měly být zveřejňovány (např. úřední deska, internet), je nutné zajistit anonymizaci údajů (tzv. „začernění“).

4) Jak se může občan bránit, když mu možnost nahlédnutí do dokumentů podle § 16 odst. 2 písm. e) bude odmítnuta?

Porušování zákona o obcích související s výkonem samostatné působnosti obce, může řešit v rámci své kontrolní pravomoci dle § 129a zákona o obcích Ministerstvo vnitra. Jedinou sankcí, kterou však může v dané věci uplatnit, je požadovat zveřejnění kontrolního výsledku a navazu-

jících opatření na úřední desce obecního úřadu dotčené obce (takto je zajištěna informovanost veřejnosti – zvláště „voličů“ o tom, jak jimi volení představitelé samosprávy vykonávají svoje povinnosti, hovoříme o tzv. politické odpovědnosti volených představitelů obce).

Kdokoliv (ovšem při dodržení ochrany některých údajů a informací dle režimu zvláštních zákonů), tedy nejen občan obce dle § 16 odst. 1 nebo odst. 3, příp. dle § 17 zákona o obcích, může žádat o informace vážící se k působnosti obce na základě InfZ. V tomto zákoně je však stanoven samostatný procesní režim, nesouvisející se zákonem o obcích, který může (a často se tak stává) dospět až k rozsudku správního soudu. Nelze však vyloučit ani soudní žaloby týkající se aplikace § 16 zákona o obcích³⁶.

3.3.2 / Úřední deska obecního úřadu

Každý (tedy nejen občan obce) má možnost seznámit se s činností obce prostřednictvím informací zveřejněných na úřední desce obecního úřadu, kterou má obec povinnost zřídit.

Úřední deska

Úřední deska představuje technické zařízení³⁷, které je veřejně přístupnou plochou, na níž jsou dokumenty zveřejňovány zpravidla v listinné podobě. Podle zákona obce zřizují pouze jednu úřední desku.

Podle správního řádu musí být úřední deska **přístupná nepřetržitě**, musí tedy být **čitelná i v nočních hodinách**. Dále by měla být zabezpečena proti neoprávněné manipulaci s písemnostmi. Po formální stránce je vhodné, aby obsahovala kontaktní údaje správního orgánu, jehož úřední deskou je, a pro naplnění účelu či smyslu stanovené povinnosti je nezbytné, aby byla **označena nápisem „úřední deska obecního úřadu“**; taktéž by zde měla být uvedena adresa „elektronické“ úřední desky (viz dále). Je běžnou praxí, že obce využívají i další informační tabule nacházejících se v místech obvyklých – tyto je však vhodné označit tak, aby bylo zřejmé, že se nejedná o úřední desku (ale o informační tabuli), a kde se úřední deska nachází.

Na úřední desce musí být uveden celý obsah, tj. úplný text písemností (dokumentů, oznámení atd.). Na vyvěšovaných dokumentech **musí být zaznamenáno jak datum vyvěšení, tak datum sejmutí písemnosti**. Tato povinnost je dnes zakotvena přímo v zákoně³⁸. Se zveřejňováním dokumentů na úřední desce zákon často pojí některé právní důsledky, a proto je třeba znát přesný čas k výpočtu „od kdy“ je např. možno počítat lhůty, apod.

Povinností obce je zveřejňovat na úřední desce písemnosti související se správním řízením (např. stavebním řízením, řízením o přestupcích) a další dokumenty, jejichž publikaci

36 viz např. rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. října 2001, č. j. 10 Ca 232/2001-40, publikované pod č. 916 v časopise Soudní judikatura č. 1/2002, str. 41; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2006, č. j. 6 As 40/2004-62, publikovaného pod č. 711 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 12/2005; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3Aps 6/2006-76 ze dne 19. července 2007).

37 Nemusí se jednat pouze o nástěnku s vyvěšenými dokumenty, ale může jít např. o velkoplošnou obrazovku či promítací zařízení.

38 viz § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

na úřední desce obci ukládají zvláštní právní předpisy (např. zveřejňování obecně závazných vyhlášek podle zákona o obcích).

Podle zákona o obcích obce na úřední desce povinně zveřejňují:

- 1) obecně závazné vyhlášky a nařízení obce (§ 12 zákona o obcích);
- 2) záměry obce prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku (§ 39 zákona o obcích);
- 3) počet členů zastupitelstva obce, který má být zvolen (§ 68 odst. 2 zákona o obcích);
- 4) uzavřené veřejnoprávní smlouvy (§ 66c zákona o obcích);
- 5) oznámení o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce (§ 93 zákona o obcích);
- 6) rozhodnutí (§ 128 zákona o obcích)
 - a. rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce,
 - b. nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje právní předpis obce nebo jeho jednotlivá ustanovení,
 - c. rozhodnutí soudu, kterým se zrušuje usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti,
 - d. rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti právního předpisu obce,
 - e. rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce platnosti;
- 7) informace o jednání zastupitelstva obce ve věci seznámení se s výsledky uskutečněné kontroly výkonu samostatné působnosti, včetně návrhu opatření v případě zjištěných nezákonností, popřípadě sdělení o způsobu nápravy nezákonného postupu orgánů obce (§ 129a odst. 8 zákona o obcích).

„Elektronická“ úřední deska

Definici „elektronické“ úřední desky v našem právním řádu nenajdeme. Elektronickou úřední deskou se rozumí zveřejňování obsahu úřední desky „způsobem umožňujícím dálkový přístup“. Tuto povinnost, jak již bylo řečeno, stanoví správní řád v ustanovení § 26. Obec tuto povinnost **zpravidla splní tím, že zřídí internetové stránky**, na kterých zpřístupní obsah úřední desky; může také uzavřít veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo³⁹.

Je žádoucí, aby byly dokumenty časově vyvěšovány shodně (či alespoň bez zbytečného odkladu) jak na úřední desce, tak na „elektronické“ úřední desce.

Taktéž platí, v případě kdy obec nemá zřízenou vlastní „elektronickou“ úřední deskou a tuto službu za ni vykonává na základě veřejnoprávní smlouvy obec s rozšířenou působností, že vždy zodpovídá za obsah dokumentu obec, o jejíž úřední desku se jedná. Každá obec by si měla postup při zveřejňování údajů sama upravit vlastními interními předpisy (např. organizačním řádem obecního úřadu).

Z ryze praktického hlediska by měl být odkaz na „elektronickou“ úřední deskou na we-

³⁹ viz § 26 odst. 3 správního řádu

bových stránkách obce jasně patrný, měl by být umístěn zřetelným způsobem, nejlépe již na úvodní stránce webu obce. Odkaz na „elektronickou“ úřední desku (uvedení internetové adresy) by měl být také na „fyzické“ úřední desce. Obsah úřední desky by měl v zásadě odpovídat obsahu „elektronické“ úřední desky. Pokud tedy zvláštní zákon nestanoví jinak, měl by být obsah úřední desky a „elektronické“ úřední desky shodný.

Zveřejňování dokumentů a právní důsledky s tím spojené

Obec má podle správního řádu povinnost zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup celý obsah úřední desky, tedy jak písemnosti (nebo oznámení o možnosti převzít písemnost) doručované veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, tak i další dokumenty, jejichž publikací na úřední desce ukládají zvláštní právní předpisy (např. zákon o obcích viz výše).

Sankcí neplatnosti (neúčinnosti) právního úkonu je však nezveřejnění písemnosti (nebo oznámení o možnosti převzít písemnost) způsobem umožňujícím dálkový přístup (na „elektronické“ úřední desce“) stíháno pouze tehdy, pokud to zákon výslovně stanoví, např. u doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu..

Nezveřejnění dokumentů, které se vyvěšují na úřední desce obecního úřadu na základě zákona o obcích (viz výše), na „elektronické“ úřední desce, nevede bez dalšího k jejich neplatnosti či neúčinnosti.

V případě obecně závazných vyhlášek a nařízení obce (§ 12), záměrů obce prodat, směniti nebo darovati nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku (§ 39), počtu členů zastupitelstva obce, který má být zvolen (§ 68 odst. 2) a oznámení o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce (§ 93) zákon o obcích předpokládá **nejen jejich zveřejnění na úřední desce, ale také možnost zveřejnění „způsobem v místě obvyklým“**. Tímto postupem je např. u záměrů určité dispozice s obecním majetkem sledováno zejména to, aby se mohlo přihlásit více zájemců a obec si mohla z nabídek vybrat tu nejvýhodnější; druhým účelem je veřejná kontrola nad nakládáním s obecním majetkem.

Taktéž je třeba zmínit, že zákon o obcích spojuje s vyvěšením obecně závazných vyhlášek a nařízení obce (§ 12), a dále záměrů obce prodat, směniti nebo darovati nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku (§ 39), na úřední desce obecního úřadu, **podmínku nástupu právních účinků (např. platnosti) daného právního úkonu**. Strana, která by se cítila poškozena nevyvěšením těchto dokumentů na úřední desce, by mohla tuto skutečnost namítat u soudu.

Otázky a odpovědi:

1) Je možné, aby obec měla vícero informačních tabulí? Jak se pak pozná ta, která je úřední deskou?

Otázku počtu informačních tabulí zákon neřeší. Je tedy zcela na obci, kolik jich bude používat, resp. kde si je zřídí (zpravidla se bude jednat o „obvyklá“ místa), podle místních zvyklostí. Obec pak může vyvěšovat informace o činnosti obce, resp. obsah úřední desky na všech těchto informačních tabulích. Mělo by však platit, že příslušná úřední deska – tedy ta, kterou si obecní

úřad vede jako svou úřední desku, bude označena jako „úřední deska obecního úřadu“, aby se předešlo nejasnostem o tom, která z používaných informačních tabulí je deskou úřední.

2) Je možné, aby krajský úřad, resp. obecní úřad měl mnoho úředních desek (asi 7)?

Podle zákona se *pro orgány územního samosprávného celku zřizuje jedna úřední deska*. Tato povinnost však neznamená, že by fyzicky musela existovat jedna velká prosklená vitrína. Takovýto výklad by byl v rozporu s účelem a důvody stanovení povinnosti vést úřední desku. Vzhledem k množství dokumentů, které má územní samosprávný celek povinnost vyvěsit na úřední desce, je zcela logické a v souladu se zákonem, že v praxi existuje vícero „vitrín“, tj. fyzických desek, které však ve svém celku tvoří jednu (v abstraktním slova smyslu) úřední desku. Taktéž je zcela běžné, a zákonu neodporující, že jednotlivé úřadovny obecního, resp. krajského úřadu mají před svojí budovou část úřední desky – úřední desku se svojí agendou. Na každé této „části“ by pak mělo být uvedeno, kde se nachází (příp. s jakou agendou) další „části“ úřední desky.

3.3.3 / Další „zveřejňování“ způsobem umožňujícím dálkový přístup

Každý si může vyhledat informace o konkrétní obci na jejich internetových stránkách, neboť většina obcí má zřízenou webovou stránku, kterou si buď spravují sami, nebo to pro ně dělá někdo třetí.

Žádný zákon však neukládá obci povinnost zřídit a provozovat své webové stránky (publicita prostřednictvím webu je však již automatickým předpokladem a krokem k občanovi), a tudíž ani jejich obsah není žádným zákonným způsobem výslovně stanoven.⁴⁰ Některé právní předpisy však stanovují povinnost „zveřejňování“ - poskytnutí „dokumentu“ neomezenému množství lidí prostřednictvím volně přístupného média. V dnešní době je asi nejčastější forma tohoto zveřejnění – vyvěšení na webových stránkách.

Povinnost zveřejňovat určité údaje způsobem umožňujícím dálkový přístup stanoví obcím kromě správního řádu (viz výše „elektronická úřední deska“) také zákon o svobodném přístupu k informacím. V této souvislosti se jedná zejména o **kategorii „povinně zveřejňovaných informací“** (podrobněji viz kapitola 3.1.1 této publikace).

Zveřejňování dalších informací než které stanoví právní předpisy o činnosti orgánů obce (jako jsou zápisy ze zasedání zastupitelstva obce) způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. na webu, je přes svou nepovinnost další krok k pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti – k tomu pouze poznamenáváme, že i při nepovinném zveřejňování informací prostřednictvím volně přístupného média (např. internetu) musí obec dodržet ochranu údajů chráněných podle zvláštních právních předpisů⁴¹.

⁴⁰ S existencí webových stránek však počítá např. vyhláška č. 64/2008 Sb., o formě uveřejňování informací souvisejících s výkonem veřejné správy prostřednictvím webových stránek pro osoby se zdravotním postižením (vyhláška o přístupnosti).

⁴¹ viz § 5 odst. 7 InfZ

Otázky a odpovědi:

1) Jakým způsobem má občan obce možnost ovlivnit, aby byla veřejnost pravidelně informována o činnosti obce?

Nejběžnějším způsobem, kterým je veřejnost informována o činnosti obce, je projednání určité záležitosti na zasedání zastupitelstva dané obce. Zákon o obcích pak stanoví v ustanovení § 16 pro občana obce okruh práv, která může vůči orgánům obce (tj. i při zasedání zastupitelstva) uplatnit. Další možností je podávat žádosti o informace, formulované tak, aby se občan o činnosti obce něco dozvěděl. Informace takto poskytnuté obec zveřejňuje a jsou tedy dosažitelné i ostatním občanům obce (blíže kapitola 3.1.2).

3.4 / PŘÍSTUP K NĚKTERÝM TYPICKÝM INFORMACÍM O ČINNOSTI OBCE

3.4.1 / Usnesení a zápisy ze zasedání zastupitelstva a schůze rady obce

Pro zveřejňování dokumentů o činnosti zastupitelstva, případně rady obce obecně platí, že **toto zveřejňování není ze zákona povinné** a zákony o územních samosprávných celcích zveřejňování neupravují. Pokud obec **dobrovolně zveřejní** zápis a přijatá usnesení ze zasedání zastupitelstva obce, příp. rady obce na úřední desce obecního úřadu, je její povinností zachovat ochranu osobních údajů⁴². Totéž se týká zveřejnění na internetových stránkách obce. Pokud se jedná o dobu zveřejnění, obec sama rozhodne, na jakou dobu dokumenty zveřejní. Podrobnosti lze stanovit v jednácím řádu. Toto se týká jednotlivých dokumentů. Obec však je povinna dostát své povinnosti dle ustanovení § 97 zákona o obcích a informovat občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklým.

Otázky a odpovědi:

1) Může občan obce, resp. fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost nahlédnout do zápisu ze zasedání (schůze) rady?

Podle § 16 odst. 3 zákona o obcích má fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost, ve vztahu k právům uvedeným v § 16 odst. 2 písm. c) – e) téhož zákona, stejné postavení jako občan obce. Občan obce a tedy i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost, má oprávnění nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy. Zápisy z jednání rady v tomto výčtu nejsou zmíněny, proto nemá ani občan obce ani fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost právo nahlížet do zápisů z jednání rady. Tato skutečnost však nebrání této osobě požádat o zápis z jednání rady v režimu InfZ, neboť každý má možnost žádat o tyto informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento zápis pak bude upraven v souladu s omezeními danými InfZ (např. „začernění“ osobních údajů).

⁴² viz § 5 odst. 7 InfZ

2) Musí se usnesení ze zasedání zastupitelstva zveřejňovat na úřední desce nebo na internetu?

K usnesením za zasedání zastupitelstva obce lze konstatovat, že zákon nestanoví žádná pravidla pro jejich zveřejnění. Tento závěr však úzce koresponduje se skutečností, že „přijatá usnesení“ jsou nedílnou součástí zápisu ze zasedání, přičemž pro zápis již zákon o obcích stanoví povinnost – zápis musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí (srov. § 95 odst. 2 zákona o obcích). Podle dnes platné právní úpravy neexistuje zákonem stanovená povinnost zveřejnit zápis na úřední desce, či způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zveřejňování těchto dokumentů (po úpravě v souladu s § 5 odst. 7 InfZ) však v souladu s principy dobré správy a transparentnosti veřejné správy lze doporučit.

3) Může si obec, a příp. za jakých podmínek, stanovit povinnost zveřejňovat zápisy a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce na internetových stránkách obce?

Pokud si obec v jednacím řádu upraví, resp. stanoví povinnost zveřejňovat zápisy a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce na internetových stránkách obce, je to pouze autonomní záležitost obce, zda se k takovému kroku rozhodne. V každém případě se jedná o právo obce, nikoliv její povinnost. Případné zveřejnění pak musí proběhnout v souladu s § 5 odst. 7 InfZ, tj. mimo jiné po anonymizování osobních údajů tak, aby se staly zcela nečitelnými.

3.4.2 / Smlouvy uzavřené obcí

Poskytnutí kopií smluv uzavřených obcí na základě žádostí o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Každý (tedy nejen občan obce) má **právo požádat** o poskytnutí těchto smluv.

Smlouva však může obsahovat **určité informace, které podle InfZ chráněny být musí**.

Smlouva uzavřená obcí jakožto povinným subjektem⁴³ **je informací podléhající informační povinnosti podle tohoto zákona**, neboť se jedná o „zaznamenaný obsah“ ve smyslu § 3 odst. 3 InfZ, který se nepochybně vztahuje k působnosti obce.

Podle InfZ platí pravidlo, podle kterého je povinný subjekt povinen poskytovat v zásadě jakékoli informace vztahující se k jeho působnosti, ledaže z InfZ (příp. ze zvláštního předpisu) vyplývá jinak. V takovém případě je možné informaci neposkytnout a žádost o informace (zčásti) odmítnout (z hlediska dokumentu, v němž je informace zaznamenána, pak bude možné odmítnout poskytnutí celého dokumentu nebo jen některých údajů v něm zaznamenaných, a to v závislosti na povaze zákonného důvodu pro nezpřístupnění informace). Protože InfZ nezná žádný „obecný“ důvod pro neposkytnutí smlouvy uzavřené mezi obcí a třetí osobou, lze mít za to, že obecně je povinností obce smlouvu v režimu InfZ zpřístupnit.

Určité části smlouvy především mohou mít povahu obchodního tajemství⁴⁴ nebo povahu osobních údajů či údajů vypovídajících o soukromí fyzické osoby⁴⁵. Pokud smlouva takové údaje obsahuje (a nemá-li povinný subjekt souhlas s jejich poskytnutím), je třeba tyto její

⁴³ ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ

⁴⁴ viz § 9 InfZ a § 17 obchodního zákoníku

⁴⁵ viz § 8a InfZ, § 12 občanského zákoníku zák. a zákon č. 101/2000 Sb.

části nezpřístupnit. V praxi je nutné tyto části buď anonymizovat (znečitelnit) v textu smlouvy nebo příslušné části smlouvy fyzicky odstranit. Současně musí být vydáno správní rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací v části týkající se chráněných údajů. Nelze úplně vyloučit, že by v některém ojedinělém případě měla smlouva s ohledem na svůj obsah povahu chráněného údaje jako celek. V takovém případě by pochopitelně bylo nutné odmítnout celou žádost a neposkytnout žádnou informaci.

Jestliže druhá smluvní strana se zpřístupněním smlouvy nebo její části nesouhlasí, aniž by však tuto část bylo možné podřadit pod některý z důvodů pro odmítnutí žádosti podle InfZ, není to samo o sobě důvodem k odmítnutí žádosti o informace. Takto vyjádřený nesouhlas totiž nemá žádnou právní relevanci a povinný subjekt nemůže zbavit jeho povinnosti informaci poskytnout. Stejným způsobem je třeba přistupovat ke smluvně dohodnuté povinnosti mlčenlivosti⁴⁶.

Žadatel se může v režimu InfZ domáhat poskytnutí kopie listiny (smlouvy), a povinný subjekt je v zásadě povinen takovému požadavku vyhovět a kopii poskytnout (v takové situaci nelze vydat pouze „výpis“ ze smlouvy). Tato povinnost vyplývá především z dikce samotného InfZ,⁴⁷ podle kterého povinný subjekt poskytne informaci „v souladu se žádostí“.

I. Informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, není selektivní sdělení obsahu smlouvy, nýbrž text smlouvy v její celistvosti jako takový. Jestliže žadatel požádal o poskytnutí informace kopií smlouvy, na jejíž obsah se nevztahuje ochrana obchodního tajemství, je povinný subjekt povinen pořídit fotokopii, případně jinak hodnověrným způsobem poskytnout žadateli obsah smlouvy v kompletní podobě.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008, č. j. 1 As 17/2008-67, www.nssoud.cz

3.4.3 / Informace o platových poměrech zaměstnanců obce a informace o odměnách členů zastupitelstva obce

Informace o platových poměrech zaměstnanců obce

Vzhledem k tomu, že zastupitelstvo obce rozhoduje o rozpočtu obce a o výši výdajů na činnost obecního úřadu, **je právem člena zastupitelstva obce i občanů obce znát souhrnnou výši objemu mzdových prostředků** připadajících na zaměstnance obce.

Každý (tedy nejen člen zastupitelstva či občan obce) má právo požádat o souhrnnou výši objemu mzdových prostředků **dle zákona o informacích**.

Při poskytování informací o výši platu a jeho jednotlivých složek zaměstnanců obce, a to buď členům zastupitelstva obce v souvislosti s výkonem jejich funkce, nebo i veřejnosti, je nutno **rozlišit na informace souhrnné a na informace týkající se konkrétního zaměstnance obce**.

Informace o platových podmínkách lze zveřejnit, nelze je však přiřadit ke konkrétnímu

⁴⁶ zde viz též § 19 InfZ

⁴⁷ konkrétně z jeho § 4 odst. 3 a § 14 odst. 5 písm. d) InfZ

jedinci – zaměstnanci. **Nelze poskytnout informace o výši platu a jeho jednotlivých složkách konkrétního zaměstnance obce** (popř. předložení jeho výplatních pásek), neboť jde o údaje chráněné zákonem o ochraně osobních údajů. Výše platu ve spojení s dalšími údaji, které vedou ke konkrétní osobě, je osobním údajem podle § 4 písm. a) uvedeného zákona. Tyto údaje lze zpracovávat, a tedy i zveřejňovat podle § 5 odst. 2 uvedeného zákona pouze se souhlasem osoby, o jejíž údaje se jedná; zpracování, tedy i zveřejnění osobního údaje o platu bez takového souhlasu, je porušením tohoto ustanovení. Pokud zaměstnanec (subjekt osobních údajů) zjistí, že správce nebo zpracovatel provádí zpracování jeho osobních údajů v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů, může v souladu se zněním § 21 tohoto zákona požádat správce nebo zpracovatele o vysvětlení a požadovat, aby odstranil vzniklý protiprávní stav (následně uvedený postup se týká pouze postupu v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů, ochrana soukromí, zakotvená v občanském zákoníku pak podléhá soudní ochraně). To samozřejmě nevylučuje možnost, aby se subjekt údajů obrátil se svým podnětem přímo na Úřad pro ochranu osobních údajů.

Informace o odměnách členů zastupitelstva obce

Každý má možnost si konkrétní výši odměny člena zastupitelstva obce zjistit v uvedeném nařízení vlády, jež je publikováno ve Sbírce zákonů České republiky.

Jinak je nutno hodnotit situaci u členů zastupitelstev obcí, kteří vykonávají veřejnou funkci a jimž poskytuje obec odměnu podle zákona o obcích. Odměna je vyplácena z rozpočtových prostředků obce za podmínek, které jsou stanoveny nařízením vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů, a to v částkách uvedených v příloze č. 1 (pozn.: v příloze č. 2 jsou uvedeny odměny pro členy krajských zastupitelstev, v příloze č. 3 jsou uvedeny odměny členů zastupitelstva hlavního města Prahy). Konkrétní výše odměny člena zastupitelstva obce je stanovena podle vykonávané funkce a v závislosti na počtu obyvatel obce (viz přílohy citovaného nařízení vlády).

Sbírka zákonů musí být k dispozici občanům na každém obecním či městském úřadu. V tomto případě zpracování, tedy i zveřejnění údajů o výši odměny, není v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů. Toto stanovisko lze analogicky aplikovat i na členy zastupitelstva kraje a členy Zastupitelstva hlavního města Prahy.

Otázky a odpovědi:

1) Má občan právo na sdělení konkrétních částek, které jsou vypláceny zaměstnancům obecního úřadu? Co v případě, že se jedná o malý obecní úřad např. pouze s 1 zaměstnancem a i pouhé sdělení celkového ročního objemu mezd by znamenalo „prozrazení“ částky vyplacené paní účetní?

Výše platu ve spojení s dalšími údaji, které vedou ke konkrétní osobě, je osobním údajem podle § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. Pokud má obec pouze jednoho zaměstnance (např. účetní), lze dovodit, že zveřejnění celkového objemu mzdových prostředků by vedlo ke ztotožnění konkrétní osoby, což je v rozporu s ochranou soukromí tohoto zaměstnance.

2) Má občan právo na informace o výši odměny uvolněného a neuvolněného člena zastupitelstva obce? Lze si tyto informace opatřit jiným způsobem bez součinnosti obce?

Občané mají právo na informace o výši odměn veřejných funkcionářů. Konkrétní výši, která přísluší uvolněným členům zastupitelstva, lze vypočítat z údajů, jenž jsou uvedeny v nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů (publikováno ve Sbírce zákonů). Je pouze nutné zjistit si počet obyvatel dané obce či města (evidence obyvatel i Sběrka zákonů jsou dostupné na webových stránkách Ministerstva vnitra www.mvcr.cz). Na odměnu mají uvolnění členové zastupitelstva obce právní nárok, tzn., že ji nebude schvalovat ani zastupitelstvo obce ani rada obce. V případě neuvolněných členů zastupitelstva obce stanoví konkrétní výši odměny zastupitelstvo obce na svém zasedání, které je podle zákona o obcích vždy veřejné. Obecní úřad informuje občany o místě, době a programu připravovaného zasedání na úřední desce alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce, případně i jiným způsobem v místě obvyklým.

Příklad výpočtu odměny neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, který je zároveň předsedou finančního výboru v obci s 842 obyvateli

Při výpočtu odměny doporučujeme použít následující postup:

- 1) Počet obyvatel se zaokrouhlí na celé stovky nahoru, tj. 900 obyvatel.
- 2) Stanoví se odměna za funkci člena zastupitelstva obce (vyhledá se v příloze č. 1 nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů, sloupce 13 a 14), tj. pevná složka + příplatek: 280 Kč + 180 Kč = 460 Kč.
- 3) Stanoví se odměna za funkci předsedy výboru (vyhledá se v příloze č. 1 k nařízení vlády č. 37/2003 Sb., sloupce 11 a 14), tj. pevná složka + příplatek: 880 Kč + 180 Kč = 1 060 Kč.
- 4) Souhrn jednotlivých odměn: 460 Kč + 1 060 Kč = 1 520 Kč.
- 5) Zastupitelstvo obce rozhodne, že se odměna vyplatí v maximální hodnotě, tj. 1 520 Kč, nebo rozhodne o jakékoliv nižší částce, např. 1 200 Kč. Výše odměny se již nezaokrouhluje, při stanovení nižší částky, než je maximum, doporučujeme rozhodnout o částce, která je zaokrouhlena na desetikoruny (např. 1000, 1220 apod.).

Příklad výpočtu odměny uvolněnému starostovi v obci s 1558 obyvateli

Při výpočtu odměny doporučujeme použít následující postup:

- 1) Počet obyvatel se zaokrouhlí na 1600.
- 2) Pevná částka poskytovaná za výkon funkce uvolněného starosty je 27 425 Kč (vyhledá se v příloze č. 1 k nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů, ve sloupci 1).
- 3) Příplatek podle počtu obyvatel je nutno vypočítat (13 038 Kč + 194,90 Kč na každých 100 obyvatel nad 1000 obyvatel), tj. 14 207,40 Kč.
- 4) Pevná složka + příplatek = 41 632,40 Kč.
- 5) Výsledek se zaokrouhlí na desetikorunu nahoru, tj. 41 640 Kč.
- 6) V případě, že by v obci byl např. matriční úřad, zvýšila by se vypočtená odměna v souladu s nařízením vlády č. 37/2003 Sb., o částku 2000 Kč.

3.5 / PŘÍSTUP K INFORMACÍM O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Územní plánování je proces, jehož úkolem a účelem je soustavně sledovat vývoj území, získávat o něm údaje a současně řešit, jakým způsobem bude využíváno. Cílem územního plánování není pouze připravit území pro výstavbu, ale mělo by přispět k uváženému rozvoji území, pod což je nutné zařadit i zachování a rozvíjení (přírodních, kulturních aj.) hodnot území. Proces územního plánování probíhá pomocí tzv. **nástrojů územního plánování**.

Otázky a odpovědi:

1) Jaké jsou nástroje územního plánování?

- / územně plánovací podklady (územně analytické podklady a územní studie),
- / politika územního rozvoje
- / územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán).

2) K čemu slouží územně plánovací podklady?

Územně plánovací podklady slouží jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace. Jsou tvořeny **územně analytickými podklady**, jejichž úkolem je zjišťování a vyhodnocování stavu a vývoje území a **územními studii**, které ověřují možnosti a podmínky změn v řešení (prověřují určitá řešení např. dopravy). Pořizování územně analytických podkladů je **povinnost orgánů územního plánování**. Základním stupněm jsou úřady územního plánování (tj. obecní úřady obcí s rozšířenou působností), které pořizují územně analytické podklady pro svůj obvod. Součinnost v podobě poskytování údajů zabezpečují stavební úřady jednotlivých obcí. Územně analytické podklady jejich pořizovatel zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup. Územní studie povinné nejsou, pořizují se tehdy, jsou-li potřebné.

3) K čemu slouží územně plánovací dokumentace?

Územně plánovací dokumentace jakožto nejvýznamnější, resp. nejznámější nástroj územního plánování vymezuje funkční plochy pro činnosti v území. Právě na jejím základě jsou pak vydávána konkrétní rozhodnutí např. o umístění staveb. Proces územního plánování a vydávání územně plánovací dokumentace je upraven stavebním zákonem⁴⁸. Do procesu pořizování územně plánovací dokumentace se kromě pořizujícího orgánu veřejné správy zapojují i dotčené orgány (např. orgány ochrany přírody a krajiny, orgány ochrany veřejného zdraví, silniční správní úřady) a veřejnost. Veškerá územně plánovací dokumentace je vydávána jako tzv. opatření obecné povahy.

4) Jaké jsou druhy územně plánovací dokumentace?

Podle toho na jaké území se územně plánovací dokumentace vztahuje a jak podrobně je upravuje, rozlišuje stavební zákon následující druhy územně plánovací dokumentace:

- / **zásady územního rozvoje** - jsou nástrojem územního plánování na úrovni krajů. Vymezují **plochy nebo koridory nadmístního významu** a nesmí zasahovat do

⁴⁸ zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

pravomocí, které přísluší výhradně obcím. Zásady územního rozvoje tedy nemohou upravovat to, co bude následně obsaženo v jednotlivých územních plánech obcí (to samozřejmě platí i opačně, obce nemohou samostatně řešit nadmístní záležitosti). Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Vydávají se vždy pro celé území kraje a **jejich vydání je povinné**.

/ **územní plán** - navazuje na zásady územního rozvoje a stanoví urbanistickou koncepci, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Územní plán se vydává vždy pro celé území obce. Na rozdíl od krajů však **obce nemají zákonem stanovenou povinnost mít územní plán**. Je však nutné poznamenat, že celý stavební zákon a zejména rozhodovací procesy jsou nastaveny tak, že pořízení územního plánu významně zjednodušuje následné rozhodování o území, především povolování staveb. Navíc, pouze územním plánem (výjimečně i zásadami územního rozvoje) lze rozšiřovat zastavěné území obce, což je projevem zvýrazněné ochrany nezastavěného území a významně ztěžuje realizaci staveb mimo zastavěné území. Pokud již obce přikročí k pořízení územního plánu, nemohou ho později zrušit, lze ho jen aktualizovat či měnit. Zásadním obsahem územního plánu je **vymezení zastavěného území a zastavitelných ploch**, dále ploch pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy. Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu a pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.

/ **regulační plán** - navazuje na územní plán obce či zásady územního rozvoje a stanoví podrobné podmínky pro využití jednotlivých pozemků (nikoli už ploch), pro umístění a prostorové uspořádání staveb. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. Regulační plán se pořizuje pro vymezenou část území obce nebo vymezenou část území kraje. Je-li pořízen, nahrazuje v zastavěném území územní rozhodnutí, které se pak již nevydává, a stavby se rovnou přímo ohlašují nebo je pro ně vydáváno stavební povolení.

Již z tohoto stručného popisu je zřejmé, že význam ploch určených k bytové výstavbě je při celkovém pohledu jednoznačně nadmístní, a to proto, že jejich proporce neodpovídají charakteru, poloze a rozloze místa, tedy obce Vysoká nad Labem. Při zvažování podstatného ovlivnění sousedních obcí, zejména města Hradec Králové, není možné opominout vlivy tzv. suburbanizace, tedy odchodu obyvatelstva města do blízkého okolí kde vznikají satelitní sídliště... Lze tedy konstatovat, že území vymezené jako zastavitelné plochy pro bytovou výstavbu A1 až A11 je v souhrnu třeba považovat za plochu nadmístního významu. O vymezení takovéto plochy nadmístního významu nemůže obec rozhodnout ve svém územním plánu, pokud odpovídající plocha nadmístního významu není vymezena v nadřazené územně plánovací dokumentaci (územní plán velkého územního celku, zásady územního rozvoje).

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 185

5) Kdo pořizuje územně plánovací dokumentaci?

Zásady územního rozvoje pořizuje kraj. Proces pořizování vede **krajský úřad** a pořizování je

výkonem přenesené působnosti, konečné vydání zásad územního rozvoje jako opatření však připadá **zastupitelstvu kraje**, které je vydává v samostatné působnosti.

Územní plán pořizuje tzv. **úřad územního plánování** pro konkrétní obec. Úřadem územního plánování jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností (tzv. „trojkové“ obce). Tento úřad pořizuje územní plány pro obce ve svém správním obvodu. Jiný obecní úřad může pořizovat územní plán pouze tehdy, pokud zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti, které jsou stanoveny stavebním zákonem. Takový obecní úřad pak může **na základě veřejnoprávní smlouvy** vykonávat tuto působnost i pro obce ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Proces pořizování územního plánu do okamžiku vydávání územního plánu probíhá v přenesené působnosti. Vydávání územního plánu již probíhá v samostatné působnosti a územní plán vydává **zastupitelstvo obce**, pro niž je územní plán pořizován.

Regulační plán pořizuje krajský úřad nebo obecní úřad „trojkové“ obce. I zde samotný proces pořizování je výkonem přenesené působnosti, kterou vykonává krajský úřad nebo úřad územního plánování. Vydávání regulačního plánu je výkonem samostatné působnosti a vydává ho zastupitelstvo kraje nebo zastupitelstvo obce, pro niž je regulační plán pořizován.

6) Kde lze získat informaci o pořizování územního plánu?

V zásadě platí, že informace o pořizování územního plánu lze získat u jeho pořizovatele (úřad územního plánování) a u obce, pro niž je územní plán pořizován.

První informaci o tom, že bude pořizován územní plán (nebo jeho změna) lze získat **z průběhu zasedání zastupitelstva obce (ze zápisu o průběhu zasedání zastupitelstva)**. Obec, resp. zastupitelstvo totiž nejprve musí rozhodnout, že územní plán nebo jeho změna budou pořizovány.

Stavební zákon následně v ustanovení § 20 speciálně upravuje **zveřejňování a doručování písemnosti v procesu územního plánování**. Písemnosti ve věcech územního plánování se vyznačují dvěma základními charakteristikami. Jsou značně rozsáhlé, přičemž často obsahují nejen textovou, ale i grafickou část, a jsou určeny širokému okruhu adresátů. Tomu odpovídá i způsob jejich zveřejňování a doručování, které probíhá **veřejnou vyhláškou na úřední desce**. Současně musí být celá písemnost zveřejněna i způsobem umožňujícím dálkový přístup (tj. na elektronické úřední desce). Pokud se písemnost zveřejňuje vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpозději. Zejména pro trojkové obce při pořizování územních plánů to znamená vždy v součinnosti s jednotlivými obcemi pečlivě ověřovat, kdy byla písemnost vyvěšena na jejich úředních deskách.

Pokud vzhledem k rozsahu písemnosti není možné nebo účelné vyvěsit ji na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup celý její obsah, vyvěsí příslušný správní orgán na úřední desce pouze **oznámení se základními údaji o jejím obsahu** s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. Tytéž informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Možnost nahlédnutí do písemnosti musí příslušný správní orgán zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek. Příkladem, kdy není možné nebo účelné zveřejnit celou písemnost na úřední desce, může být třeba návrh celého nového územního plánu. Naopak pouhá změna územního plánu již nemusí být natolik rozsáhlá a bude vyžadovat kompletní vyvěšení na úřední desce (včetně úřední desky elektronické).

7) Kde jsou uloženy platné územně plánovací dokumentace včetně informace o možnosti do nich nahlédnout??

Zásady územního rozvoje jsou uloženy u **krajského úřadu**. Krajský úřad je také kompletně zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Současně zveřejní i informaci o místě, kde je možné do zásad a do dokladové dokumentace nahlížet.

Územní plán a regulační plán, včetně dokladů o jejich pořizování, ukládá pořizovatel u **obce, pro kterou byly pořizeny**. Současně je poskytuje stavebnímu úřadu, úřadu územního plánování a krajskému úřadu. Pořizovatel zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup údaje o vydaném územním plánu, regulačním plánu (tj. nikoli již celý územní či regulační plán) a místech, kde je možné do této územně plánovací dokumentace a do její dokladové dokumentace nahlížet.

8) Kde zjistím např. to, zda má obec vydaný územní plán nebo kolik k němu existuje změn?

V **evidenci územně plánovací činnosti**, která obsahuje údaje o územně plánovací dokumentaci (tj. nikoli dokumentaci samotnou). Podle stavebního zákona je evidence územně plánovací činnosti svěřena Ministerstvu pro místní rozvoj, které však jejím vedením pověřilo Ústav územního rozvoje se sídlem v Brně.⁴⁹ Do této evidence lze nahlédnout i dálkovým přístupem, tj. prostřednictvím internetu.

9) Občan se domáhá informací o územním plánu podle zákona o svobodném přístupu k informacím; současně požaduje kopii jeho části. Jak má obec postupovat?

Obec, případně úřad územního plánování jsou zcela nepochybně povinnými subjekty podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Rovněž pořizování a vydávání územního plánu se vztahuje k jejich působnosti. Není tedy důvod informace (včetně kopií požadovaných částí) neposkytnout. Nejúčinnější metodou se přitom jeví zveřejnit celý územní plán způsobem umožňujícím dálkový přístup (na webových stránkách obce) a případně žádosti poté odkazovat na takto zveřejněnou informaci.

Stejně tak lze postupovat, pokud se na obec obrátí žadatel s tím, že žádá informace z procesu plánování podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, neboť jak územně plánovací podklady, tak územně plánovací dokumentaci lze podřadit pod informace o životním prostředí.

Na úseku územního plánování by podle zákona č. 106/1999 Sb. (případně podle zákona č. 123/1998 Sb.) mohly být poskytnuty na žádost informace vztahující se k působnosti orgánů územního plánování, zejména při pořizování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů a při výkonu činnosti nadřízeného orgánu územního plánování (po vyloučení informací, u kterých je dán důvod pro odepření jejich poskytnutí). Konkrétně se může jednat například o informace obsažené ve zveřejňovaných dokumentech, výstupech jednotlivých etap v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace, vyjádření nebo stanovisku nadřízeného orgánu územního plánování k již ukončeným etapám procesu pořizování územně plánovací dokumentace nebo jejich změn, vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů státní správy.

Podle metodického doporučení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 15. března 2007 (pozn. doporučení bylo vydáno ještě k zákonu č. 50/1976 Sb., ale princip zůstává stejný).

⁴⁹ Blíže informace o Ústavu územního rozvoje lze zjistit na webových stránkách www.uur.cz

3.6 / PŘÍSTUP K INFORMACÍM O PRÁVNICKÝCH OSOBÁCH S ÚČASTÍ OBCE

Obce mají právo zakládat nebo zřizovat právnické osoby a jejich prostřednictvím řádně využívat svůj majetek k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Je **přírozeným právem občanů obcí dozvědět se, zda tyto právnické osoby s účastí obcí hospodaří s majetkem obce řádně a v souladu se zákonem**. Také zde se proto uplatní zákon o svobodném přístupu k informacím. I tyto právnické osoby jsou povinny informace poskytnout. Obce jsou pak povinny poskytnout ty informace, které mají o takové právnické osobě k dispozici. Současně se tato kapitola pro větší přehlednost a popis všech souvislostí věnuje také zakládací a zřizovatelské funkci obce a jejím kontrolním pravomocím vůči právnickým osobám s účastí obce.

3.6.1 / Obecně k oprávnění obce zakládat nebo zřizovat právnické osoby a základní vztahy mezi právnickou osobou a obcí

Obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak⁵⁰. Podrobnosti pak stanoví zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, podle jehož § 23 odst. 1 *může územní samosprávný celek ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivy zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk, zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, zakládat obecně prospěšné společnosti podle zvláštního zákona, zřizovat školské právnické osoby podle zvláštního právního předpisu, zřizovat veřejné výzkumné instituce podle zvláštního zákona, zřizovat veřejná ústavní zdravotnická zařízení podle zvláštního zákona*. Podle § 23 odst. 2 téhož zákona platí, že *územní samosprávný celek se může spolu s jinými osobami stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků*.

Výkladovou otázkou, kterou uvedená zákonná ustanovení vyvolala, je povaha výčtu subjektů, které může obec na základě § 23 zákona č. 250/2000 Sb. zřizovat nebo zakládat. Teoreticky sporný problém je třeba vyřešit výkladem „ve prospěch“ samosprávy tak, že ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb. neobsahuje úplný výčet subjektů, které mohou být zřizovány obcí, a obec tudíž může zřídit jakoukoli jinou právnickou osobu nebo se na ní účastnit⁵¹.

3.6.2 / Získávání informací od „obecních“ právnických osob

Zakládání právnických osob s účastí obce je jen jedním ze způsobů, kterým obec naplňuje své poslání, tedy veřejnou správu společných věcí svých občanů. Proto **i informace o majetku a činnosti těchto právnických osob by měly být otevřené všem, kteří se o plnění úkolů obce zajímají**. Vždyť nejčastěji jde o technické služby, dopravní podniky

⁵⁰ viz § 35a odst. 1 zákona o obcích

⁵¹ viz VEDRAL, J. a kol.: Zákon o obcích – Komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 213

a podobné organizace, které vykonávají činnosti, jejichž zajištění lze oprávněně očekávat právě od obce. Tím, že obec tyto své povinnosti přeneše na právnickou osobu, kterou sama vytvořila nebo v níž má účast, se nestávají o nic méně veřejnými úkoly, než kdyby je obec vykonávala sama vlastními silami. Z toho je nutno vycházet při vyřizování žádostí o informace v této oblasti místní správy.

Otázky a odpovědi:

1) Které právnické osoby s účastí obce mají povinnost poskytovat informace a v jakém rozsahu?

Podle § 35a odst. 1 zákona o obcích může obec pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak. Oblasti, pro které obec tyto právnické osoby může zřídit, uvádí § 35 odst. 2 citovaného zákona. Patří sem zejména uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání a celkového kulturního rozvoje.

Právnické osoby zřízené obcí k uvedeným účelům budou mít v zásadě vždy povinnost poskytovat veřejnosti informace o své činnosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Půjde totiž o veřejné podniky, jejichž hlavním úkolem a cílem není maximalizace zisku (byť mohou mít částečně i podnikatelský záměr), ale dosahování veřejného účelu, jehož naplňování bylo obci jakožto jejich zakladateli uloženo zákonem. Povinnost poskytovat informace tak budou mít typicky městské technické služby, dopravní podniky, obecní policie, školská zařízení zřízená obcí, obecní knihovny, akciové společnosti obce hospodařící s fondem bytů a nebytových prostor apod.

Důležité je, že jako povinný subjekt s úplnou informační povinností **bude obecní akciová společnost** povinná i režimu zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovat veřejnosti všechny informace o své činnosti a hospodaření s veřejnými prostředky, vyjma těch, které požívají konkrétní zákonnou ochranu, tj. jsou zákonem vyňaty z obecní přístupnosti. Vyloučeny z poskytnutí tak mohou být informace, které mají povahu obchodního tajemství, osobní údaje fyzických osob apod.

Pro představitele takové společnosti je povinnost poskytovat informace často překvapivá. Domnívají se, že lze bez dalšího převést veřejné prostředky do tzv. soukromé sféry a oprostít se od všech pravidel, jimiž se odůvodněně vyznačuje veřejná sféra. **Při přenesení vlastní činnosti obce na jinou osobu však dochází i k přenosu informační povinnosti.**

2) Které právnické osoby s účastí obce nemají povinnost poskytovat veřejnosti informace o své činnosti?

Jedinými akciovými společnostmi, které se mohou oprávněně dovolávat toho, že nejsou povinny informace o své činnosti veřejnosti poskytovat, **jsou ty, v nichž má obec pouze menšinou účast** (není tedy většinovým akcionářem) a nemůže jejich činnost ani jinak kontrolovat. V takovém případě však lze alespoň požadovat od obce informace o rozsahu majetkové účasti v takové právnické osobě.

3) Jak se lze domáhat nápravy, jestliže některá právnická osoba s účastí obce odmítne požadované informace bezdůvodně poskytnout?

V takovém případě je možné se nápravy domáhat cestou politickou – obrátit se na členy zastu-

pitelstva obce, kteří za chod takové právnické osoby odpovídají, případně předněst problém veřejně na zasedání zastupitelstva. Druhou možností je pak podat proti takovému postupu odvolání či stížnost a v případě neúspěchu se bránit správní žalobou ke krajskému soudu.

4) Vztahuje se informační povinnost i na členy statutárních orgánů a zaměstnance organizací zřízených obcí?

Ano. Podle zákona o obcích jsou členové statutárních orgánů a zaměstnanci organizací zřízených obcí povinni poskytovat informace členům zastupitelstva obce.

Právě skutečnost, že obec může v souladu s ustanovením § 35a odst. 1 zákona o obcích zakládat pro výkon samostatné působnosti právnické osoby vede k závěru, že i tyto osoby musí podléhat režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. V opačném případě by záleželo pouze na vůli obce, zda vlastním úkonem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti, která je navíc garantována ústavním pořádkem České republiky (článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Samotná skutečnost, že je druhý žalovaný akciovou společností, tedy osobou soukromého práva založenou podle obchodního zákoníku, jej proto nevylučuje z okruhu povinných osob ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29.5.2008, čj. 8 As 57/2006 - 67

5) Lze se domáhat informací o činnosti právnické osoby s účastí obce přímo od obce?

I obec by měla být povinna poskytnout všechny informace přinejmenším o těch právnických osobách, které sama založila či zřídila. Z dosavadní judikatury však vyplývá, že obec má při poskytování tohoto druhu informací pouze doplňkovou úlohu. Obec nemusí mít ve svém držení všechny informace o právnické osobě, v níž má majoritní účast, a lze tedy po ní spravedlivě požadovat, aby poskytla pouze ty informace, jimiž jako zakládající, řídicí a kontrolní orgán právnické osoby disponuje.

6) Jaká je role rady obce vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným obcemi?

Rada obce plní vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem úkoly zakladatele nebo zřizovatele; vůči obchodním společnostem, jejichž jediným společníkem je obec, plní rada funkce valné hromady⁵².

Ve vztahu k prvnímu žalovanému (obci) stěžovatel dovozuje, že má povinnost poskytnout požadované informace o druhém žalovaném (akciové společnosti), kterými jako zakládající, řídicí a kontrolní orgán disponuje.

V tomto směru je ovšem nutné vycházet ze skutečnosti, že první žalovaný jako zakládající, řídicí (ve smyslu ustanovující ať již přímo či zprostředkovaně orgány) a kontrolní orgán ve vztahu k druhému žalovanému nemusí nutně disponovat veškerými informacemi a dokumenty, jež jsou v dispozici druhého žalovaného [srov. zejm. § 180 odst. 1 obchodního zákoníku, § 182 odst. 1 písm. a) obchodního zákoníku a § 187 odst. 1 písm. n), odst. 2 obchodního zákoníku] – byť lze spolu s krajským soudem v posuzované věci pochybovat o tvrzení prvního žalovaného, že požadovanou informací nedisponuje.

⁵² k tomu viz § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

Ostatně, v podobném, byť nikoliv explicitně vyjádřeném, závěru lze odkázat i na již citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, kterým Ústavní soud dovodil povinnost státního podniku, nikoliv jeho zřizovatele, poskytnout požadovanou informaci.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29.5.2008, čj. 8 As 57/2006-67

3.6.3 / Další možnosti kontroly „obecních“ právnických osob

Otázky a odpovědi:

1) V jakém rozsahu se vykonává kontrola zřizovatelem (zakladatelem, společníkem)?

Rozsah kontroly, kterou může obec uplatňovat vůči konkrétní právnické osobě jménem obce, je závislý na rozsahu oprávnění, která obci jakožto zřizovateli, zakladateli nebo společníkovi vůči dané konkrétní právnické osobě příslušný právní předpis (event. zřizovatelská listina nebo zakladatelská smlouva) stanoví. Odlišné vztahy totiž platí mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací⁵³, odlišné pak mezi společníkem obchodní společnosti a danou obchodní společností⁵⁴ apod.

2) V jakém rozsahu mohou kontrolní nebo finanční výbory uplatňovat kontrolu ve vztahu k obcím zřízeným nebo založeným právnickým osobám?

Kontrolní i finanční výbor zastupitelstva obce jsou povinně zřizovanými orgány zastupitelstva, jejichž pravomoci jsou vymezeny v § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích. Kontrolní i finanční výbory jsou oprávněny vykonávat své kontrolní úkoly buď přímo na základě zákona⁵⁵, nebo na základě uložení zastupitelstvem obce⁵⁶. Mezi těmito úkoly může být i pověření výkonem kontroly obcí zřízené nebo založené právnické osoby, a to v rozsahu, v jakém je samotná obec z pozice zřizovatele, zakladatele či společníka určité právnické osoby oprávněna „kontrolovat“ (posuzovat) aktivity dané právnické osoby. Součástí takové „kontroly“ pak může být i soulad postupu dané právnické osoby se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění.

Při kontrole obcí zřízené nebo založené právnické osoby vystupují kontrolní i finanční výbor *de facto* jménem zřizovatele (zakladatele, společníka), takže mají vůči této právnické osobě práva pouze v rozsahu odpovídajícímu právům zřizovatele (zakladatele či společníka; viz výše). V tomto rozsahu by tedy mohly posuzovat např. i postup právnické osoby při zadávání veřejných zakázek.

Zastupitelstvo obce pověřením kontrolního nebo finančního výboru „kontrolovat“ činnost právnické osoby, vůči níž má obec postavení zřizovatele nebo společníka, nezasahuje do vyhrazené pravomoci rady obce vykonávat úkoly zřizovatele nebo zakladatele⁵⁷, neboť zastupitelstvu obce nelze z titulu orgánu, jenž rozhoduje o založení, zřízení a o účasti v právnických

53 srov. § 27 odst. 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění

54 srov. např. § 122 odst. 2 obchodního zákoníku

55 viz § 119 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) a b) zákona o obcích

56 viz § 119 odst. 2 písm. b) a odst. 3 písm. c) zákona o obcích

57 viz § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích

osobách⁵⁸ bránit v tom, aby činnost těchto právnických osob určitým způsobem „monitoroval“ např. skrze kontrolní nebo finanční výbor.

3) Jakou další možnost kontroly právnických osob má veřejnost?

„Občan obce“ se může v rámci svého práva podle § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích obrátit na příslušný orgán obce, aby se z pozice zřizovatele nebo zakladatele právnické osoby nebo z pozice společníka zabýval aktivitami této právnické osoby. Příslušný orgán obce je povinen takový podnět vyřídit **do 60, resp. do 90 dnů**. Může se jím ovšem zabývat pouze z hlediska rozsahu svých oprávnění vůči dané právnické osobě (viz výše), takže ne veškeré skutečnosti vytýkané občanem obce právnické osobě mohou být obcí prověřeny a vyhodnoceny.

⁵⁸ viz § 84 odst. 2 písm. e) a § 85 písm. e) zákona o obcích

4 / PRÁVO OBRACET SE NA OBECNÍ ORGÁNY SE ŽÁDOSTMI, PODNĚTY A PŘIPOMÍNKAMI

Každý má možnost komunikovat s orgány obce a požadovat jejich spolupráci. Následující kapitola se podrobněji zabývá způsoby, prostřednictvím kterých se tak děje. V některých případech se pak jedná „pouze“ o občany dané obce, neboť se jedná o práva výslovně garantovaná občanům obcí⁵⁹. **Nic však představitelům obce nebrání zabývat se žádostmi, podněty a připomínkami i dalších osob**, ba naopak, **vyřizování i těchto podání je zcela v souladu s principem dobré správy a napomáhá tak účasti široké veřejnosti na místní správě.**

4.1 / PRÁVO POŽADOVAT PROJEDNÁNÍ ZÁLEŽITOSTI V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI A PRÁVO PODÁVAT PODNĚTY

Tato práva výslovně zákon přiznává „občanovi obce“⁶⁰.

Zákon výslovně neupravuje způsob, jímž mají být tato práva uplatněna. Nestanoví ani povinnosti příslušných orgánů obce při vyřizování uplatněného požadavku. Řešení obou těchto otázek je proto nutné dovozovat výkladem, a to nejen ze zákonného textu, ale též z podstaty uvedeného práva, které má svůj základ v ústavním pořádku. Konkrétně v Listině základních práv a svobod jako právo účasti na správě věcí veřejných⁶¹ a právo petiční⁶². Ústavněprávní základ těchto práv přitom nutně znamená, že by zákonná úprava měla být interpretována v zásadě způsobem maximálně respektujícím smysl tohoto práva⁶³.

- / Právo požadovat projednání záležitosti v samostatné působnosti dává zastupitelstvu nebo radě obce **možnost rozhodnout, zda se občanem předloženou záležitostí budou věcně zabývat** (zda ji *projednají*) – s výjimkou podání „kvalifikované žádosti“, která musí být projednána v zákonem stanovených lhůtách.
- / Právu „občana obce“ podávat podněty odpovídá povinnost příslušného orgánu obce návrh, připomínku či podnět **vyřídít**, což znamená jej **v zásadě věcně posoudit a zajmout k němu stanovisko.**

Pokud bychom chtěli odlišit obě práva, není možné činit tak dle obsahu samotného práva (resp. z obsahu učiněného podání), ale podle orgánu, vůči kterému právo „občana obce“ (resp. jeho podání) směřuje.

59 viz § 16 zákona o obcích

60 srov. § 16 dost. 2 písm. f) a g) zákona o obcích

61 čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

62 čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

63 srov. čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, příp. náleží Ústavního soudu ze dne 15. prosince 2004, sp. zn. I. ÚS 344/04).

Zatímco právo „občana obce“ podávat podněty orgánům obce tento orgán blíže neurčuje, hovoří právo požadovat projednání záležitosti v samostatné působnosti výslovně o zastupitelstvu a radě obce. To pak znamená, že v případě podání adresovaného radě nebo zastupitelstvu obce, které se týká samostatné působnosti vykonávané těmito orgány (a je-li k jeho vyřízení nutná věc těmito orgánům předložit), bude třeba postupovat vždy v režimu § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Naopak bude-li podání (návrh, připomínka či podnět) týkající se samostatné působnosti určeno jinému orgánu obce (starostovi, obecnímu úřadu, obecní policii, zvláštnímu orgánu obce), bude nutné je vyřadit podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích (tj. včetně obligatorního věcného posouzení předložené otázky).

Právo „občana obce“ podávat podněty orgánům obce (ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích) se tedy nevztahuje na podání určená zastupitelstvu nebo radě obce.

Tento výklad přitom umožňuje adekvátní řešení situace, kdy pouhou odlišnou formulací podání (byť by se obsahově jednalo o identickou záležitost) by občan zamýšlel předurčit postup zastupitelstva či rady obce a závazně ovlivňovat program zasedání či schůze těchto orgánů⁶⁴.

4.1.1 / Projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce

„Občan obce“ má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů; jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů⁶⁵.

Je třeba rozlišovat dva možné způsoby uplatnění požadavku na projednání určité záležitosti ze samostatné působnosti, jimž odpovídají odlišné povinnosti zastupitelstva či rady obce při jeho vyřizování.

Zákon rozlišuje:

- / *prostou žádost*, kterou může podat kterýkoli občan obce (či více občanů obce)
- / *kvalifikovanou žádost*, která musí být podána nejméně 0,5% občanů obce (při zkoumání, zda byla tato podmínka splněna, by se mělo vycházet z údajů podle evidence obyvatel, neboť „občanství obce“ je podle § 16 odst. 1 písm. b/ zákona o obcích spojeno s trvalým pobytem v obci).

Zatímco v prvním případě, tzv. **prosté žádosti** zákon žádou formu pro uplatnění tohoto práva nestanoví. Může být tak uplatněno *písemně* i *ústně* (to však v podstatě připadá do úvahy jen na zasedání zastupitelstva, a pouze je-li v programu zasedání vyhrazen zvláštní bod pro vznášení požadavků občanů obce).

V případě druhém, tedy jde-li o **kvalifikovanou žádost**, je nutné respektovat zákonem předpokládanou formu a takovou žádost podávat *písemně* (což vyplývá z dikce tohoto ustanovení).

⁶⁴ Z tohoto hlediska je proto potřebné i dovětek ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích („jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů“) vykládat tak, že prodloužená lhůta platí pro podání, které se týká otázek náležejících do působnosti zastupitelstva obce, ale je adresováno jinému orgánu obce.

⁶⁵ srov. § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích

vení – „...je-li žádost podepsána...“). Ze žádosti by přitom mělo být ověřitelné, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky, tzn., zda jednotlivé podepsané osoby jsou skutečně *občany obce* (podpůrně lze např. využít zákon o právu petičním⁶⁶). Žádost by měla být adresována příslušnému orgánu obce (zastupitelstvu či radě obce) a mělo by z ní jasně vyplývat požadavek, aby určitá záležitost byla tímto orgánem projednána.

Otázky a odpovědi:

1) Liší se způsob, jakým jsou vyřizovány *prosté* a *kvalifikované* žádosti občanů?

V obou případech platí, že by měl být příslušný orgán (rada či zastupitelstvo) s podáním seznámen na svém nejbližším zasedání či schůzi. Rozdíl pak spočívá v dalším postupu. Zatímco **v případě *prosté* žádosti** je na rozhodnutí příslušného orgánu obce, zda předloženou záležitost věcně projedná (zda ji zařadí do programu zasedání či nikoli a bude se jí dále zabývat), **v případě *kvalifikované* žádosti** vyplývá z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích povinnost příslušného orgánu obce záležitost vždy věcně projednat, a to ve lhůtách v tomto ustanovení určených.

Lze nicméně doporučit - vzhledem k již výše zmíněnému ústavnímu rozměru práva podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, aby i v případě *prostých* žádostí bylo upřednostňováno věcné projednání dané záležitosti a k odmítnutí takového projednání přistoupit jen v odůvodněných případech. Například byla-li totožná záležitost téhož občana obce již dříve projednána a nová žádost neobsahuje žádné nové skutečnosti nebo jde-li ze strany občana obce o zjevné zneužívání práva podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích (což vyplývá z obecné zásady, podle které není výkonem práva jeho zneužívání či jeho realizace v rozporu se zákonem nebo s dobrými mravy).

2) Jak má orgán obce vyřizovat žádosti o projednání určité záležitosti, která se sice vztahuje k samostatné působnosti, avšak jiného orgánu než je adresátem podání (např. je-li žádáno projednání prodeje nemovitosti radou obce nebo pronájmu zastupitelstvem obce).

Je třeba v souladu s obecnou právní zásadou posoudit podání podle jeho obsahu. Zjistí-li přitom orgán, který žádost obdržel, že není k jejímu řešení sám příslušný, měl by ji předložit (předat) orgánu příslušnému (a to včetně svého případného stanoviska či doporučení).

3) Jak má občan postupovat v případech, kdy adresuje požadavek projednání určité záležitosti v kompetenci zastupitelstva obce obecnímu úřadu a starosta nepředloží záležitost zastupitelstvu obce a tuto záležitost vyřídí sám?

Občan obce se může v prvé řadě dostavit na zasedání zastupitelstva obce a přednést ústně (ať už k bodu „program zasedání“ či v bodu „různé“ – podle místních zvyklostí) svoji žádost; případně vyjádřit i nespokojenost s vyřízením svého požadavku starostou.

Občan obce se dále může obrátit na Ministerstvo vnitra s podnětem ke kontrole výkonu samostatné působnosti podle zákona o obcích. Teoreticky byla zvažována i možnost soudní ochrany postupem podle soudního řádu správního jako ochrana před nezákonným zásahem (př

⁶⁶ viz § 4 odst. 1 věta druhá zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním – „*K podpisu pod petici občan uvede své jméno, příjmení a bydliště.*“

špatném vyřízení), resp. jako ochrana proti nečinnosti. Soudní judikatura v tomto směru zatím chybí.

4) Co zákon o obcích rozumí „projednáním“ žádosti? Musí být občan obce vyrozuměn o výsledku tohoto projednání?

Zákon o obcích výslovně nestanoví, jak by mělo projednání konkrétně vypadat. V každém případě by však daná záležitost **měla být součástí programu zasedání** (buď jako samostatný bod nebo v rámci „souhrnného“ bodu vyhrazeného k projednávání podnětů a žádostí občanů). Jde-li o zasedání zastupitelstva obce, měla by při jejím projednání být otevřena diskuse a měla by být přítomným občanům obce dána možnost uplatnit své stanovisko k této projednávané věci (viz. § 16 odst. 2 písm. c/ zákona o obcích). Zda orgán obce k projednávané záležitosti přijme usnesení či nikoli (např. přijme usnesení o tom, že ji „vzal na vědomí“), záleží na zvyklosti v dané obci. Zákon však nestanoví, že je třeba občana obce informovat o výsledku projednání jeho záležitosti (resp. o tom, zda jeho záležitost vůbec bude projednávána). **Zákonu je účinněno zadost rozhodnutím o požadavku na projednání, případně samotným projednáním příslušným orgánem.** Z hlediska požadavků dobré správy však **lze takové informování doporučit** (např. dopisem starosty obce nebo zveřejněnou informací na úřední desce obecního úřadu, jde-li o *kvalifikovanou žádost*).

5) Má občan obce právo podat návrh na zařazení nového bodu na program právě probíhajícího zasedání zastupitelstva obce?

Toto právo občané obce nemají, a to ani s odkazem na § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, i kdyby byl takový požadavek vznesen v rámci bodu, při kterém je projednáván a schvalován „program zasedání“. Právo navrhnout zařazení dalších bodů na program probíhajícího zasedání totiž přísluší pouze členům zastupitelstva obce, radě obce a výborům zastupitelstva⁶⁷.

Právo předkládat návrhy na zařazení věci na pořad jednání zastupitelstva mají toliko subjekty uvedené v § 94 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tj. členové zastupitelstva, rada obce a výbory. Občané obce nemají právo přímo předkládat vlastní návrhy (tj. návrhy, o kterých by se podle § 94 odst. 2 citovaného zákona hlasovalo) na zařazení určité záležitosti na pořad jednání zastupitelstva; mohou tak učinit pouze prostřednictvím oprávněných subjektů ve smyslu § 94 odst. 1 téhož zákona, přičemž to, zda určitou záležitost zastupitelstvo na pořad jednání skutečně zařadí, je věcí zastupitelstva obce, které o ní podle § 94 odst. 2 téhož zákona rozhodne hlasováním.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 3 Aps 1/2008-151

4.1.2 / Právo podávat orgánům obce podněty

„**Občan obce**“ má právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů; jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů⁶⁸.

Zákon však podrobněji nespécifikuje způsob, jímž má být návrh, podnět či připomínka „vyřizena“. S ohledem na ústavněprávní podstatu uvedeného práva je třeba „**vyřízením**“ po-

⁶⁷ viz § 94 odst. 1 ve spojení s § 94 odst. 2 zákona o obcích

⁶⁸ viz § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích

dání v každém případě rozumět jeho **věcné vyřízení**. To znamená, že příslušný orgán obce musí prověřit skutečnosti v něm uvedené a podle svého zjištění zaujmout k návrhu či podnětu stanovisko, případně rozhodnout o realizaci adekvátních opatření nebo o tom, že taková opatření nejsou nutná.

Z této povinnosti nicméně existují i určité výjimky – pokud byl totožný podnět či připomínka téhož občana obce již dříve vyřízen a nové podání neobsahuje žádné nové skutečnosti nebo půjde-li ze strany občana obce o zjevné zneužívání práva podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích (což vyplývá z obecné zásady, podle které není výkonem práva jeho zneužívání či jeho realizace v rozporu se zákonem nebo s dobrými mravy). S ohledem na zásadu dobré správy (pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti) **je nutné za součást „vyřízení“ podání považovat i informování občana obce o způsobu, jakým bylo jeho podání věcně posouzeno, a s jakými závěry** (postačující přitom je, bude-li v zákonem stanovené lhůtě informace odeslána). Pokud nelze podnět či návrh ve stanovené lhůtě vyřídit, resp. příslušné šetření podnětu uzavřít, je třeba, aby byl podatel v zákonem stanovené lhůtě o této skutečnosti informován.

K právu občana obce podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích je nutné doplnit, že, ačkoli tak zákon (na rozdíl od práva podle § 16 odst. 2 písm. f/) výslovně nestanoví, **vztahuje se i toto ustanovení pouze na návrhy týkající se samostatné působnosti obce**. To vyplývá ze samotné podstaty práv občana obce uvedených v § 16 zákona o obcích, jež se týkají výlučně samostatné působnosti. Pouze v případě samostatné působnosti – na rozdíl od výkonu svěřené státní správy (přenesené působnosti) – je totiž zcela legitimní, jsou-li občané obce (event. další zákonem stanovené osoby) vzhledem ke své vazbě na danou obec vůči orgánům vykonávajícím samosprávu určitým způsobem „zvýhodněni“.

Případné návrhy a podněty z oblasti přenesené působnosti, kde takové zvýhodnění nemá zákonného opodstatnění, by proto bylo nutno vyřizovat v obecném režimu správního řádu (zejména jako podnět k zahájení řízení dle § 42 správního řádu – blíže kapitola 6.2 či insti-tut stížnosti dle § 175 správního řádu) – blíže kapitola 6.1.3.

Otázky a odpovědi:

1) Jakým způsobem se může obec bránit opakujícím se podáním k téže (již vyřízené) věci? Lze občanům sdělit, že na další podněty v dané záležitosti nebude již reagováno?

Ano, lze. Podle stanoviska Ministerstva vnitra je možno opakující se podání v téže věci, které nepřinášejí „nic nového“, již věcně nevyřizovat.⁶⁹ Je vhodné na to podatele upozornit (např. tím, že věc již byla vyřízena a protože podání neuvádí nové skutečnosti, nebude věcně vyřizováno a že na další podání v téže věci, pokud nebudou uvádět nové skutečnosti, již nebude vůbec reagováno).

2) Jak vysvětlit rozdíl mezi žádostí, podnětem, stížností, připomínkou, když na obec dojde podání, které je svým obsahem vždy stále stejné, ale pokaždé jej odesílatel nazve jinak? Jak má v takovém případě obec postupovat? Zvláště, když tato podání jsou většinou od jedné skupiny osob a jednou jsou podávána jako žádost ve smyslu informačního zákona a podruhé jako obyčejné podání a poté zase naopak. Jak má obec po-

⁶⁹ Takto samozřejmě nelze postupovat u podání, na která se vztahuje správní řád.

stupovat pokud je podání jednou adresované na obec, podruhé na obecní úřad nebo zastupitelstvu obce? Tato podání přitom mají totožný obsah.

Důležitý je obsah konkrétního podání, nikoliv jeho formální název. Přestože žadateli o informace podle informačního zákona již bylo vyhověno, nic nebrání žadateli, aby podal žádost novou (byť i obsahově shodnou). Pokud má povinný subjekt za to, že *dotyčná informace již byla poskytnuta*, třebaže i po lhůtě k vyřízení původní žádosti, má novou žádost v zákonné lhůtě z tohoto důvodu *zamítnout*.

Pokud na základě žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, byla již žadateli poskytnuta informace anebo bylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí této žádosti (rozhodnutí faktické nebo fiktivní), nic nebrání žadateli, aby podal žádost novou, byť i obsahově shodnou. Pokud má povinný subjekt za to, že *dotyčná informace již byla poskytnuta*, byť i po lhůtě k vyřízení původní žádosti, má novou žádost v zákonné lhůtě z tohoto důvodu zamítnout.

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 65/2002-33⁷⁰,
www.nssoud.cz*

4.2 / PRÁVO ÚČASTI NA JEDNÁNÍ OBEČNÍCH ORGÁNŮ (ZASTUPITELSTVA OBCE, RADY OBCE, VÝBORŮ A KOMISÍ OBCE)

Zasedání zastupitelstva obce je vždy veřejné (může se ho zúčastnit kterákoliv osoba)⁷¹ a protože zákon z této zásady výslovně žádné výjimky nepřipouští a takové výjimky nelze dovodit ani z jiných ustanovení zákona o obcích, lze mít požadavek veřejnosti zasedání zastupitelstva za základní podmínku pro to, aby shromáždění členů zastupitelstva bylo možno považovat za zasedání zastupitelstva obce, na kterém (a pouze na něm) lze relevantním způsobem konstituovat vůli tohoto orgánu, tzn. přijímat rozhodnutí (usnesení) o otázkách, jež zákon svěřuje do jeho pravomoci⁷².

Zákon o obcích tak výslovně stanoví povinnost veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, spočívající především v „**možnosti**“ **účasti širokého okruhu osob, jež se tak mohou podílet na místní správě**. Neexistuje důvod, pro který by bylo možno veřejnost ze zasedání vyloučit. Konat zasedání zastupitelstva obce, na které by občané obce, resp. veřejnost jako taková neměla přístup, by odporovalo zákonu, což by se nutně projevilo i na usneseních přijatých na takovém zasedání, která by musela být hodnocena jako nezákonná se všemi důsledky z toho plynoucími.

Oproti výslovné úpravě veřejnosti na zasedání zastupitelstva obce, zákon o obcích **u schůzí rady obce, výborů zastupitelstva ani komisí rady povinnost veřejnosti nestanoví**. Ba právě naopak, u rady obce je výslovně stanoveno, že její schůze jsou neveřejné⁷³. U výbo-

⁷⁰ Ačkoliv zmíněný rozsudek NSS používá pojem „zamítnuté rozhodnutí“, jedná se zde o odmítnutí žádosti ve smyslu InfZ.

⁷¹ viz § 93 odst. 2 zákona o obcích

⁷² viz § 84 a § 85 zákona o obcích

⁷³ srov. § 101 odst. 1 zákona o obcích

rů zastupitelstva a u komisí rady zákon otázku veřejnosti jednání těchto orgánů vůbec neřeší. Z povahy věci jsou jednání výborů, resp. komisí sice spíše neveřejná, ovšem nelze vyloučit, že by výbor, resp. komise v souvislosti s projednáváním určité záležitosti potřeboval konzultaci či vysvětlení (např. od účetní obce apod.); v takovém případě bude účast jiné osoby na jednání výboru, resp. komise přímo žádoucí.

Otázky a odpovědi:

1) Je možné konat tzv. „pracovní poradny“ zastupitelstva obce za účelem předjednání určitých věcí, bližším seznámením se s problematikou, která bude řešena na zasedání zastupitelstva obce?

Pokud se zastupitelstvo obce schází např. k neveřejným pracovním poradám, je to možné, tato praxe neodporuje zákonu (potvrzuje judikatura NSS rozsudek ze dne 8. srpna 2007, č. j. 3 Aps 5/2006-55). Doporučujeme však neoznačovat pracovní schůzky jako „neveřejná zasedání zastupitelstva obce“, neboť by to mohlo být pro adresáty informací zavádějící. Na pracovních poradách nemohou být přijímána žádná usnesení zastupitelstva obce, ani rozhodováno o žádáních záležitostech. Podmínkou platnosti usnesení je dodržení postupu dle § 93 odst. 1 a 2 a § 92 odst. 3 zákona o obcích. Taktéž považujeme za vhodné, aby na následném zasedání zastupitelstva obce došlo k seznámení přítomných s výsledky a se základním obsahem debaty z této pracovní porady členů zastupitelstva (obzvláště, pokud k takovým poradám nejsou zváni „opoziční zastupitelé“).

Lze si proto představit, že řádný (kompetentní) výkon funkce zastupitele bude vyžadovat podrobnější seznámení s určitými náročnějšími body programu plánovaného veřejného zasedání, neboť ne všechny záležitosti budou vždy zcela jasné a jednoznačné. Je pak nepochybně i v zájmu občanů obce, aby jejich zastupitelé byli o projednávaných věcech co nejlépe informováni a byli schopní je do problematiky v průběhu veřejného zasedání co nejlépe zasvětit. Zda by v zájmu transparentnosti výkonu samosprávy nebylo vhodné informovat veřejnost alespoň o tom, že se předmětné pracovní schůzky zastupitelstva konají a za jakým účelem (případně z nich pořizovat alespoň stručný zápis), již ponechává Nejvyšší správní soud na úvaze představitelů města.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 08.8.2007, čj. 3 Aps 5/2006 - 55, www.nssoud.cz

2) Je možná na jednáních výborů účast jejich nečlena?

Zákon o obcích ani jiný právní předpis nestanoví, zda se jednání výboru může účastnit i osoba, která není jeho členem. Proto je účast nečlena výboru možná, i když na ni neexistuje právní nárok.

3) Jedná se o porušení zásady veřejnosti zasedání ZO v případě, kdy je svoláno zasedání zastupitelstva do velikostně nevyhovujících prostor. Obec má např. zasedací místnost nebo kulturní sál, ale zastupitelstva jsou svolávána ke starostovi do kanceláře nebo kuchyně?

Zásada veřejnosti zasedání zastupitelstva je výslovně uvedena v § 93 odst. 2 zákona o obcích. Zákon dále stanoví **min. požadavky, které musí být splněny, aby byla tato zásada naplněna** (např. obecní úřad musí informovat o místě, době a navrženém programu připravovaného

zasedání zastupitelstva obce. Informace musí být vyvěšena na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může být informace uveřejněna způsobem v místě obvyklým).

Ze zákona pak nevyplývá, že by se vždy muselo zasedání zastupitelstva konat ve velkém sále, resp. není stanoveno, jak velká místnost je „dostačující“. Při splnění min. zákonných požadavků (výše uvedená informace o konání zasedání) je možno připustit, konání zastupitelstva i např. v kanceláři pana starosty. Zastupitelstvo obce by se však mělo vyvarovat pouhému „formálnímu“ naplnění zásady veřejnosti, s tím, že by de facto prakticky neumožnilo „veřejné zasedání“. Např. by odmítlo účast konkrétní osoby (občana obce) na svém zasedání z důvodu nedostatku místa. V takovém případě by totiž došlo k porušení jiné zákonné povinnosti, a to umožnění občanovi akce aktivně se účastnit zasedání a vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Za takové situace by mohlo v rámci svých kontrolních pravomocí zasáhnout Ministerstvo vnitra⁷⁴, příp. by mohla být podána žaloba na ochranu před nezákonným zásahem ze strany orgánu obce (zde zastupitelstva)⁷⁵.

4) Pokud někdo vystupuje na zasedání zastupitelstva, nikdo neví, zda je občanem obce nebo je z nějakého sdružení. Mohlo by být v jednacím řádu upravena povinnost, že se tato osoba musí představit?

Ano, v jednacím řádu by mohlo být upraveno, aby vystupující určitým *přiměřeným způsobem* prokázal své právo vystoupit. Nemělo by to být však šikanózním způsobem. Např. požadavek u vlastníků nemovitostí na předložení výpisu z katastru nemovitostí ne starší jednoho týdne překračuje únosnou, akceptovatelnou mez.

Na druhou stranu, i kdyby na zasedání zastupitelstva vystoupil se stanoviskem někdo, kdo podle § 16 zákona o obcích není nositelem tohoto práva, tak se v žádném případě nemůže jednat o porušení zákona.

5) Je zastupitelstvo kraje nebo obce oprávněno osobám účastnícím se zasedání zastupitelstva zakázat pořizování zvukových nebo obrazových záznamů z tohoto zasedání?

Problematiku pořizování obrazových a zvukových záznamů a jejich použití upravuje občanský zákoník v ustanovení § 12. Zde je řečeno, že *podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejich projevu osobní povahy smějí být pořizeny nebo použity jen s jejím svolením. Svolení není třeba, použijí-li se podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy k účelům úředním na základě zákona. Podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy se mohou bez svolení fyzické osoby pořádit nebo použít přiměřeným způsobem též pro vědecké a umělecké účely a pro tiskové, filmové, rozhlasové a televizní zpravodajství. Ani takové použití však nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby*. Znamená to tedy, že pro pořízení a použití záznamu bez souhlasu fyzické osoby musí být naplněn účel (například účel zpravodajský nebo vědecký) a současně zveřejnění nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby. O tom, zda je pořízení a použití záznamu v souladu s právem potom rozhoduje v případě sporu soud, který vždy hodnotí okolnosti konkrétního případu.

Z požadavku zákona na veřejnost zasedání zastupitelstva obce vyplývá, že občan má právo na přístup k informacím a pořízení a použití záznamu je v jeho prospěch. Zastupitelstvo kraje

74 srov. § 129 zákona o obcích

75 viz § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

nebo obce proto není oprávněno (v jednacím řádu, ani konkrétním usnesením) zakázat pořizování obrazových a zvukových záznamů, pokud jeho pořizováním nedochází k rušení průběhu a účelu zasedání, neboť by porušilo čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Osoba pořizující záznam by si však měla být vědoma své povinnosti respektovat práva na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku. Může dojít např. k situaci, kdy dojde i k natočení projevů osobní povahy, které nijak nesouvisí s předmětem jednání zastupitelstva obce. Pro tento případ musí mít osoba pořizující záznam pro pořizování záznamu souhlas osoby, jejíž projev má být zaznamenáván.

Zastupitelstvo kraje zakázalo stěžovateli pořizovat videozáznam ze zasedání zastupitelstva kraje, přestože stěžovatel jeho pořizováním nerušil průběh zasedání. Ochránce konstatoval, že problém se na jedné straně dotýká práva jednotlivce na ochranu osobnosti (čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 3 LPS), na druhé straně má občan právo na přístup k informacím podle čl. 17 LPS. Zasedání zastupitelstva kraje je veřejné a jeho cílem je zabezpečit dostupnost informací. Zastupitelstvo kraje (obce) proto není oprávněno zakázat pořizování obrazových a zvukových záznamů, pokud jeho pořizováním nedochází k rušení průběhu a účelu zasedání, neboť by porušilo čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Osoba pořizující záznam by si však měla být vědoma své povinnosti respektovat práva na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku, tzn., že může natáčet i projevy osobní povahy, a že tak může činit jen se souhlasem osoby, jejíž projev má být zaznamenáván.

ze Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008

6) Je obec oprávněna stanovit v jednacím řádu pořádková opatření např. může předsedající odebrat slovo osobě, která se vyjadřuje hrubým způsobem; může osoba, která narušuje průběh jednání být z tohoto jednání zastupitelstva obce vykázána?

Neboť se jedná o vnitřní dokument obce, může obec resp. jednacím řádem právo občana vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska přiměřeně „usměrnit“, nikoli však vyloučit (např. z důvodu narušení průběhu jednání, nebo pokud se jeho vystoupení zjevně odchylovalo od projednávaného tématu). O vykázání by se dalo uvažovat tehdy, pokud by se i přes upozornění a vysvětlení jeho postavení a práv projevoval takovým způsobem, v jehož důsledku by jednání zastupitelstva bylo „paralyzováno“ a nemohlo plnit svůj účel.

7) Zastupitelstvo projednává utajované skutečnosti – co s veřejností?

Zasedání zastupitelstva je bezvýjimečně veřejné. Pokud má být na programu projednávání utajovaných skutečností, je třeba daný bod programu projednat veřejně tak, aby nebyly tyto utajované informace prozrazeny. Rozhodovat o nich (a přijmout usnesení) mimo veřejné zasedání zastupitelstva obce nelze. Je však možno je „předjednat“ na tzv. pracovní poradě členů zastupitelstva, ze kterého však nemůže vzniknout usnesení, a na veřejném zasedání projednat daný bod s tím, že utajované informace budou členům zastupitelstva známy, avšak veřejně prozrazeny nebudou.

8) Je třeba „začernovat“ osobní údaje na zasedáních zastupitelstva obce a schůzích rady?

Na zasedáních zastupitelstva obce i na schůzích rady obce je nepochybně nutné uvádět osob-

ní údaje v míře potřebné k neomylné identifikaci příslušného subjektu. Jinak by „vzala za své“ právní jistota nejen např. uchazečů o uzavření smlouvy s obcí, ale i samotných členů zastupitelstva obce. Vždyť by členové zastupitelstva obce ve chvíli rozhodování (hlasování) vlastně nevěděli, o jakém konkrétním subjektu rozhodují.

4.3 / PRÁVO VYJADŘOVAT NA ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA STANOVISKA K PROJEDNÁVANÝM VĚCEM

„**Občan obce**“ má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s *jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem*⁷⁶. Při výkladu i aplikaci tohoto ustanovení je přitom nutné respektovat ústavněprávní rozměr práv uvedených v citovaném ustanovení zákona o obcích, která svou podstatou **představují zákonné provedení obecného práva podílet se na správě věcí veřejných**⁷⁷. Práva občana obce ve smyslu § 16 odst. 2 musí být zásadně interpretována způsobem maximálně šetřícím jejich smysl, tedy zásadně „ve prospěch“ „občana obce“.

Zákon o obcích toto právo přímo zakládá. Jednací řád sice může stanovit bližší podrobnosti pro jeho *uplatňování*, ale samotná existence a možnost realizace tohoto práva však není podmíněna „provedením“ v jednacím řádu zastupitelstva obce. Z textu zákona i z podstaty tohoto práva však lze dovodit určité **minimální požadavky, které musí zastupitelstvo obce i jeho jednací řád respektovat, aby nedošlo k jeho porušení či nepřípustnému omezení.**

V první řadě *musí být* občanovi obce *dána možnost vyjádřit se k věci aktuálně projednávané*. Musí se tak stát dříve, než je přijato příslušné usnesení, resp. dříve, než je věc definitivně vyřízena (zákon hovoří o „projednávané věci“ a nikoli o „věci projednané“).

Požadavkem zákona dále je, *aby občan mohl vyjádřit své stanovisko při projednávání každého bodu* (v rámci diskuse k projednávanému bodu, např. po rozpravě členů zastupitelstva před schvalováním usnesení).

V souladu se zákonem proto není postup, kdy dle programu zasedání se občané budou moci vyjádřit ke všem navrženým bodům programu pouze souhrnně, tj. v rámci jednoho bodu programu (např. bod č. 1 programu – *stanoviska občanů k projednávaným věcem*) a při samotném projednávání jednotlivých bodů již občanovi možnost vyjádřit stanovisko není dána. Na druhou stranu je *povinností občana obce hovořit k projednávané věci, tzn. pouze k aktuálně projednávanému bodu jednání*. Hovoří-li občan obce o záležitostech, které nejsou předmětem daného bodu jednání (jeho vyjádření nemá žádnou věcnou souvztažnost k projednávanému bodu), nebude se již jednat o realizaci práva podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích a z tohoto důvodu bude možné občanovi i odejmout slovo.

⁷⁶ viz § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

⁷⁷ čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

Otázky a odpovědi:

1) Lze podmiňovat možnost vyjádření se občana na zasedání zastupitelstva obce k projednávané věci sdělením jména občana (z důvodu pořízení zápisu)?

Existuje-li důvodná pochybnost o tom, zda osoba, která chce využít práva podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, skutečně disponuje tímto právem, může obec (např. předsedající zasedání) oprávněně požadovat prokázání tohoto faktu. Takto by bylo možno žádat i výpis z katastru nemovitostí u osob dle § 16 odst. 3 zákona o obcích. Požadavek by však měl být přiměřený, tj. nežádat více dokladů, než je nezbytně nutné.

2) Kdo má právo vystoupit na zasedání zastupitelstva obce?

Zákon o obcích toto právo propůjčuje, kromě členům zastupitelstva, i členovi vlády nebo jím určenému zástupci, senátorovi, poslanci, nebo zástupci orgánů kraje (§ 93 odst. 3 zákona o obcích). Na zasedání zastupitelstva dále může vystoupit i občan obce, který dosáhl věku 18 let, fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost a 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). Na zasedání zastupitelstva mohou vystoupit i další osoby – prakticky kdokoliv, neboť zasedání je veřejné. Avšak na rozdíl od výše vyjmenovaných nemají na své vystoupení právní nárok, tj. záleží na vůli zastupitelstva, zda jim vystoupení umožní.

3) Může se občan obce nechat na zasedání zastupitelstva obce zastoupit „neobčanem“ obce?

Zákon o obcích tuto možnost výslovně nezakazuje, lze tedy takový postup v zásadě považovat za možný. V takovéto situaci je však třeba doporučit, aby příslušné pověření k zastupování (např. plná moc) bylo jednoznačně specifikováno.

4) Lze v jednacím řádu obce stanovit povinnost občanů vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska pouze písemně a ústní vystoupení občana podmínit schválením zastupitelstva?

Zákon o obcích⁷⁸ nestanoví formu vyjádření občana k projednávaným věcem. Smyslem tohoto práva však je umožnit občanu účast na projednávání a rozhodování věcí, které se jej dotýkají, prezentováním stanoviska před přijetím rozhodnutí o projednávané otázce. Tomu odpovídá možnost členů zastupitelstva se s tímto stanoviskem seznámit. Výlučné užití písemné formy občana v realizaci jeho práva omezuje a lze dohlédnout, že v konkrétním případě může takové omezení znamenat i faktické znemožnění naplnění tohoto práva (nehledě k nebezpečí zneužití této situace k oslabení nepohodlného vlivu občanů). Lze proto konstatovat, že **má-li občan na zasedání zastupitelstva obce možnost vyjádřit svá stanoviska k projednávaným věcem pouze písemně**, aniž by se mohl svobodně rozhodnout, zda využije ústní formu, **jde o nepřípustné omezení práv občana**, které je v rozporu s § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích a s čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Podotýkáme však, že k tomuto problému neexistuje judikatura.

⁷⁸ viz § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

5) Může zastupitelstvo obce ve svém jednacím řádu časově omezit vystoupení jednotlivých občanů?

Takovéto omezení je možné, avšak nesmí ve svém důsledku fakticky zabránit občanům obce v uplatnění jejich práva. Stanovení konkrétních časových rozpětí pro vystoupení občanů je velmi individuální. V podstatě jde o to, aby zasedání zastupitelstva obce mohlo řádně a zejména bez průtahů proběhnout, a to při zachování reálné možnosti každého občana vyjádřit své stanovisko k projednávaným věcem. Obecně lze konstatovat, že omezení délky vystoupení občana obce limitem 5 minut, bude zpravidla dostatečné.

Zastupitelstvo si pochopitelně může ve svém jednacím řádu upravit i další podrobnosti týkající se vystupování občanů. Kromě úpravy *procedurálních otázek* (např. způsobu udělování slova, přihlašování do diskuse, pořadí vystupujících atp.) může rovněž upravovat *oprávnění předsedajícího odejmout občanovi obce slovo, pokud nebude hovořit k projednávané věci či pokud překročí stanovený časový limit* (v těchto případech by zřejmě bylo přípustné slovo odejmout, i pokud by jednací řád takovou možnost výslovně neupravil, neboť občan obce zde překračuje rozsah svého práva a odejmutí slova by proto mohlo být chápáno jako opatření nutné k řádnému průběhu zasedání).

6) Může občan obce, který se chce vyjádřit ke konkrétní projednávané věci, požadovat poskytnutí podkladových materiálů pro připravované jednání zastupitelstva obce ještě před tímto zasedáním, např. z důvodu lepší připravenosti?

Nejprve je třeba zmínit ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích, dle něhož obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Tuto informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce. Z něj vyplývá, že zákon o obcích zajišťuje právo občana na včasné informace o programu připravovaného zasedání zastupitelstva, avšak nikoliv již právo na předběžné poskytnutí podkladových materiálů pro připravované jednání. **Ze zákona o obcích tak toto právo občanovi nepřísluší. Přesto lze obcím doporučit**, aby občanům v případě jejich zájmu a s cílem napomoci efektivnímu výkonu jejich práv existující podkladové materiály poskytovaly, a to formou a v čase vyhovujícím pokud možno oběma stranám.

Na okraj lze uvést, že o tyto materiály lze požádat **i v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím**. Tento postup však pro získání informací s dostatečným „předstihem“ není příliš vhodný. Pokud např. obec zveřejní program zasedání se sedmidenním předstihem a občan si poté podá žádost o informace, obec má na její vyřízení 15 dní. Jestliže žádost podá s větším předstihem (např. 20 dní), hrozí, že příslušné podkladové materiály nemusí být dosud k dispozici (nemusí fakticky existovat).

4.4 / MÍSTNÍ REFERENDUM

Místní referendum neboli místní lidové hlasování reprezentuje **jednu z forem přímé demokracie**, resp. podle platné právní úpravy jedinou formu přímé demokracie v podmínkách obecní samosprávy (pokud nebudeme za další formu přímé demokracie v širším slova smyslu považovat i výkon petičního práva). Ústavní základy místního referenda lze dovodit z Listiny základních práv a svobod v čl. 21 odst. 1, podle něhož *mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců*. Konání místního referenda předpokládají dva organizační předpisy obecní samosprávy, a to zákon o obcích

a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), které obsahují odkazy na zákonnou úpravu místního referenda.

4.4.1 / Právní úprava

Provádění místního referenda upravuje **zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“)**. V místním referendu rozhodují oprávněné osoby formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti obce, města, statutárního města, není-li územně členěno, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy (dále jen „obec“), a hlavního města Prahy a územně členěného statutárního města (dále jen „statutární město“).

Pro úplnost doplňujeme, že 1. ledna 2011 **nabude účinnosti zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu** a o změně některých zákonů.

4.4.2 / Konání místního referenda

Místní referendum se koná, jestliže:

- / se na tom usnese zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města
- / přípravný výbor složený nejméně ze tří občanů obce, kteří jsou jinak oprávněni k hlasování v komunálních volbách, podá návrh na konání místního referenda (dále jen „návrh přípravného výboru“) a zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města rozhodne o jeho vyhlášení.

Návrh přípravného výboru může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem v obci nebo v její části, jde-li o místní referendum na území části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem, stanoví-li tak zákon o obcích nebo zákon o hlavním městě Praze, anebo ve statutárním městě určitý počet oprávněných osob (oprávněná je osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce dle ustanovení § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů). Tento počet oprávněných osob je různý v závislosti na počtu obyvatel obce/městské části (viz ustanovení § 8 odst. 2 zákona o místním referendu). Je-li referendum vyhlašováno na základě návrhu přípravného výboru, je zastupitelstvo vázáno zněním otázek z návrhu.

Místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Vyhlášením místního referenda na návrh přípravného výboru nebo vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města se rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva obce (statutárního města) o vyhlášení místního referenda na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů (magistrátu statutárního města a na úředních deskách úřadů všech městských částí nebo městských obvodů). Místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Dnem vyhlášení místního referenda je první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města na úřední desce příslušného obecního úřadu nebo na úřední desce magistrátu statutárního města.

Starosta obce (primátor statutárního města) **zveřejní nejpozději 15 dnů předem konání místního referenda oznámení o době a místě konání místního referenda**, a to způsobem v místě obvyklým. Zároveň starosta obce (primátor statutárního města) v oznámení uvede adresy hlasovacích místností a otázky položené k rozhodnutí v místním referendu. Hlasování v místním referendu se koná v jednom dni. Koná-li se hlasování v místním referendu současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu, koná se ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb.

4.4.3 / Kdo může hlasovat a o čem lze a o čem nelze v referendu rozhodovat

Právo hlasovat v místním referendu **má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce**⁷⁹. Oprávněné osoby mohou podle zákona o místním referendu rozhodovat pouze o konkrétně položených otázkách, na které lze odpovědět „ano“ nebo „ne“, které patří do samostatné působnosti obce. V referendu nelze zasahovat do přenesené působnosti obce a nelze rozhodovat ani o dalších věcech taxativně uvedených v ustanovení § 7 zákona o místním referendu (např. o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města, o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání, o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce).

4.4.4 / Platnost a závaznost rozhodnutí v místním referendu

Novela zákona o místním referendu⁸⁰ snížila **kvórum pro platnost** rozhodnutí v místním referendu z 50 % na **35 % všech osob oprávněných hlasovat** v místním referendu. Novela zároveň změnila ustanovení o počtu hlasů potřebném pro to, aby rozhodnutí v místním referendu bylo závazné. Po účinnosti novely je rozhodnutí přijaté v místním referendu závazné, jestliže pro něj bude hlasovat nadpoloviční většina hlasujících, která však bude zároveň představovat alespoň 25 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu. Uvedená podmínka (25 % všech osob), která je po novele rozhodná pro dosažení závazného rozhodnutí v místním referendu, má přispět k zachování legitimacy rozhodnutí přijatého v místním referendu.

4.4.5 / Soudní ochrana návrhu přípravného výboru a návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu

Právo domáhat se ochrany u soudu⁸¹ **má přípravný výbor**, jestliže nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad návrhu na konání místního referenda, anebo pokud zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí.

⁷⁹ viz ustanovení § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

⁸⁰ zákon č. 169/2008 Sb. účinný dnem 1. července 2008

⁸¹ viz § 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“)

Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu podle § 91a soudního řádu správního každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, **mají-li za to, že**

- / došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek,
- / bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo
- / bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze konat (viz výše).

4.4.6 / Oznamovací povinnost

Vyhlášení místního referenda, vyhlášení výsledků hlasování a provedení rozhodnutí v něm přijatého, oznámí starosta obce, primátor a primátor hlavního města Prahy **do 5 dnů od této skutečnosti Ministerstvu vnitra**. Stejná oznamovací povinnost platí i pro situaci, kdy není možné rozhodnutí místního referenda provést pro jeho rozpor s právním předpisem. Výjimka se týká starostů městských částí hlavního města Prahy, kteří mají tyto oznamovací povinnosti k Magistrátu hlavního města Prahy.

Otázky a odpovědi:

1) Je přípustné konání místního referenda o změně územního plánu obce (zejména z pohledu posouzení, zda se nejedná o případ, kdy se o položené otázky rozhoduje ve zvláštním řízení, a tedy o případ, kdy je konání místního referenda nepřipustné)?

V místním referendu se podle § 6 zákona o místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. Zároveň výsledek referenda, ať je jakýkoliv, může zavázat obec pouze v oblasti samostatné působnosti. Na úseku územního plánování, kde dochází k určitému prolínání samostatné a přenesené působnosti obce (pořizován je územní plán v působnosti přenesené, zatímco schvalování návrhu územního plánu, resp. jeho vydání zastupitelstvem, je výkonem samostatné působnosti), lze uvedený závěr podpořit odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, z něhož vyplývá, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ustanovení § 7 odst. písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.

Přípustnost konání místního referenda v otázkách územního plánování nelze vyloučit ani s odkazem na ustanovení § 7 písm. e) zákona o místním referendu, podle něhož nelze místní referendum konat v případech, kdy se o položené otázky rozhoduje v zvláštním řízení. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce (§ 84 odst. 2 písmeno b) zákona o obcích) v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována.

rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 (dostupné na <http://www.judikatura.cz>, pod evidenčním číslem 2809)

2) Jakým způsobem se závaznost rozhodnutí přijatého v místním referendu projeví vůči zastupitelstvu?

To bude záviset na tom, v rámci jakého konkrétního výkonu své působnosti bude zastupitelstvo výsledek referenda uplatňovat – zda v souvislosti s vlastní rozhodovací pravomocí či „pouze“ z pozice účastníka řízení prezentujícího své stanovisko apod. Tak např. v případě vydávání územního plánu, které je projevem schvalovací pravomoci zastupitelstva, by kladný výsledek referenda k předmětné otázce znamenal, že zastupitelstvo nemůže vydat územní plán v podobě odporujícímu výsledku referenda (v praxi by to mohlo znamenat realizaci postupu dle § 54 odst. 3 platného stavebního zákona – vrácení předloženého návrhu územního plánu pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání nebo zamítnutí návrhu). Oproti tomu v případě územního řízení vedeného stavebním úřadem, jehož je obec účastníkem bez vlastní rozhodovací pravomoci, by respektování výsledku místního referenda znamenalo např. prezentaci vyjádření či uplatnění námitek (srov. zejména § 89 odst. 4 stavebního zákona, dle něhož *obec uplatňuje v územním řízení námítky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce*), korespondujících s tímto výsledkem.

3) Jednou z podmínek pro vznik nové obce oddělením části obce podle § 21 odst. 1 zákona o obcích je souhlas občanů žijících na území části obce, která se chce oddělit v místním referendu. Považují se za tyto „občany“ i občané Evropské unie, kteří jsou v části obce, která se chce oddělit, hlášeni k trvalému pobytu?

Smlouva o založení evropských společenství i zákon o obcích přiznávají občanům Evropské unie, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu, právo podílet se na samosprávě obcí, např. volit a být voleni do zastupitelstev obcí. Jako nositelé zmíněného volebního práva mají právo hlasovat v místním referendu, tedy i v referendu o oddělení části obce podle § 21 zákona o obcích.

- I. Podmínka, aby nově vzniklá obec měla nejméně 1000 obyvatel je zcela legitimní, podložená racionálními argumenty a nadto komparativně poměrně běžná.
- II. Za protiústavní je třeba považovat postup soudu, který se nevypořádal s nastolenou otázkou, zda se za „občana“ pro účely § 21 odst. 1 zákona o obcích považuje osoba hlášená v oddělující se části obce k trvalému pobytu pouze, pokud je občanem České republiky, či zda může jít i o občana Evropské unie. V napadeném rozhodnutí byla bez dostatečné argumentace přijata interpretace první; dle názoru Ústavního soudu je však přílehavější interpretace krajským soudem opomenutá. Citované ustanovení je dlužno vykládat tak, že se za „občana“ považují i občané Evropské unie, kteří jsou v oddělující se části obce hlášeni k trvalému pobytu. Těmto osobám totiž Smlouva o fungování Evropské unie i samotné obecní zřízení přiznávají právo podílet se na samosprávě obcí (např. volit a být voleni do zastupitelstev obcí či dokonce hlasovat v samotném místním referendu o oddělení obce); **bylo by proto zcela iracionální, aby nebyly brány v potaz pro účely zjištění počtu „občanů“ nutných pro splnění zákonných podmínek oddělení.** Taková interpretace nepochybně vyhovuje účelu citovaného ustanovení, jímž je zajištění vzniku obcí personálně způsobilých k řádnému výkonu samosprávy a zároveň jde o interpretaci eurokonformní, zajišťující občanům Evropské unie podíl na samosprávě obcí.

podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 1403/09, ze dne 19. 04. 2010

5 / KONTROLA ČINNOSTI OBCE

Kontrola činnosti obce ze strany veřejnosti patří mezi základní demokratické principy fungování a kontroly veřejné správy, která je v první řadě uplatňována zejména formou petic a stížností, účastí občanů na veřejných jednáních orgánů územní samosprávy, atd. O těchto možnostech jsme se podrobněji zmínili v předchozí kapitole, tj. v kapitole „Právo obracet se na obecní orgány se žádostmi, podněty a připomínkami“.

V této kapitole bychom rádi přiblížili kontrolu činnosti samosprávy, která probíhá tzv. „uvnitř územních samosprávných celků“ a jejím základním cílem je dát samotným představitelům samosprávy zpětnou informaci o tom, zda v jejich obci vše probíhá v souladu se zákony České republiky. **V další části této kapitoly se pak zaměřujeme na tzv. kontrolu „institucionální“, která přichází především zvenčí** (vykonávají ji orgány, které mají postavení státních orgánů a vykonávají zde státní moc) a směřuje dovnitř systému samosprávy.

5.1 / „VNITŘNÍ“ KONTROLNÍ MECHANISMY

Vnitřní kontrolní mechanismy fungují uvnitř obcí a jejich hlavním cílem je pomoci obcím, resp. jejich představitelům jednat v souladu se zákony.

Každý (i když se bude jednat zejména o občany obce) může obec upozornit na případnou nezákonnost, která se v obci děje (toto upozornění má tzv. iniciační povahu). **Je dále na obci, příp. jejich jednotlivých orgánech, zda využije své vnitřní kontrolní orgány, aby daný „podnět“ prošetřili a přijali případná opatření.**

5.1.1 / Výbory zastupitelstva obce

Problematika výborů zastupitelstva obce je obecně upravena v § 117 a § 118 zákona o obcích. Výbory jsou **iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstva obce**, které plní především úkoly, jimiž je pověřilo zastupitelstvo obce, a ze své činnosti odpovídají rovněž zastupitelstvu obce. Činnost výborů náleží do **samostatné působnosti obce** a jako taková je prioritně vnitřní záležitostí obce, do níž nemohou státní orgány (ani žádné jiné) zasahovat. Územní samosprávné celky si mohou některé další podrobnosti, které nejsou v rozporu s minimální zákonnou regulací, stanovit svým vnitřním předpisem – např. v jednacím řádu zastupitelstva obce⁸², který tak může obsahovat i články týkající se problematiky výborů.

Výbory obecně jsou poradními, iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva obce, nikoli samostatnými orgány, z čehož vyplývá, že v podstatě plní funkci sběru příslušných informací a jejich analyzování pro zastupitelstvo obce. Výbory samy o sobě **nemají pravomoc ukládat úkoly či realizovat, popř. iniciovat opatření k nápravě**. Tato činnost již náleží zastupitelstvu obce, jemuž výbory obstarají k příslušnému rozhodnutí podklady. Členové výborů mohou pouze při provádění kontroly požadovat poskytnutí nezbytné součinnosti osob, jichž se kontrola dotýká.

Zřízení výboru je právem zastupitelstva, nikoliv jeho povinností. Z této zásady

⁸² viz § 96 zákona o obcích

existuje podstatná **výjimka**, a to je povinnost určena zastupitelstvu obce **zřídit vždy finanční a kontrolní výbor** a za naplnění zákonem stanovených podmínek zřídit **výbor pro národnostní menšiny**. Otázka zřízení dalších výborů, určení jejich náplně a názvu je zcela na vůli zastupitelstva obce. Ze zákona také nic nebrání tomu, aby byla kontrolní funkce svěřena vedle kontrolního výboru také jinému výboru.

I když zákon přiznává výborům právo předkládat svá stanoviska a návrhy zastupitelstvu obce⁸³, které musejí být zařazeny do návrhu programu jednání zastupitelstva, zastupitelstvo obce nemá zákonnou povinnost se těmito návrhy a stanovisky zabývat, resp. nemá povinnost zařadit je na pořad svého jednání. Účinek těchto návrhů a stanovisek je tedy značně omezený.

Zákon sice nepožaduje, aby výbor měl svůj vlastní jednací řád, nic však nebrání tomu, aby si výbor svůj vlastní jednací řád schválil. Stejně tak může výbor nebo výborům schválit jednací řád zastupitelstva obce. Stanovení pravidel průběhu jednání výboru je ve velké míře věcí samotného výboru (jde pak především o místní pravidlo, zvyk). Samozřejmě lze připustit, že zastupitelstvo obce výboru nastaví výchozí kritéria, která je pak výbor nucen respektovat. Zákon nepředpokládá výslovně existenci statutu nebo jednacího řádu výboru, a proto samozřejmě ani nestanoví, zda tyto dokumenty musí schvalovat zastupitelstvo obce či nikoliv.

Minimální zákonná úprava procedur souvisejících s výbory zastupitelstva, jejichž existence a činnost jsou výhradně záležitostí samostatné působnosti obce, vychází jednak z ústavní ochrany územní samosprávy (Hlava sedmá Ústavy České republiky), jednak z toho, že nejde o orgány územního samosprávného celku⁸⁴, ale o „orgány těchto orgánů“, čímž je vnitřní charakter tohoto samosprávného „suborgánu“ ještě zvýrazněn. **Proto na řešení nejrůznějších problematických situací působících uvnitř samosprávného celku (bez vnějšího vlivu na klientelu veřejné správy) v zásadě nelze vztáhnout dozorové a kontrolní mechanismy zákona o obcích, ale ani např. postupy podle správního řádu⁸⁵.**

Otázky a odpovědi:

1) Může občan obce ovlivnit složení výborů zřízených zastupitelstvem obce?

Výbory jsou iniciativní a kontrolní orgány, které si může (v případě výboru kontrolního a finančního musí) zastupitelstvo obce zřídit. Tyto výbory pak pomáhají zastupitelstvu obce při výkonu jeho samostatné působnosti.

Zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce patří do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce⁸⁶. Občan obce tak nepřísluší rozhodovat o tom, kdo se stane členem výboru. Ovšem, jako k jakémukoliv bodu programu projednávaného na zasedání zastupitelstva má právo občan obce vyjádřit svůj názor, tedy i např. v případě bodu „volba člena výboru“, někoho doporučit, či naopak upozornit na nevhodnost možného kandidáta.

2) Kdy, resp. jakým způsobem jsou výstupy (např. usnesení) výboru zveřejnitelné?

Veškeré výstupy výboru, ať už usnesení, zápisy, návrhy, stanoviska atd., dostávají svou finální

⁸³ srov. § 94 odst. 1 zákona o obcích

⁸⁴ viz § 5 zákona o obcích

⁸⁵ jak stanoví negativně vymezená působnost v § 1 odst. 2 správního řádu

⁸⁶ viz § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích

podobu v okamžiku projednání a schválení v samotném výboru. Od tohoto okamžiku lze hovořit o existující informaci, která je však zveřejnitelná až v okamžiku, kdy je zařazena na pořad jednání zastupitelstva obce. Posunutí zveřejnění až k okamžiku zařazení na program jednání je důvodné, neboť do té doby se jedná o podklad pro zastupitelstvo. To, zda ji zastupitelstvo skutečně projedná, závisí plně na vůli zastupitelstva, proto považujeme za rozhodující okamžik zařazení na pořad jednání a nikoliv projednání v rámci bodu programu zasedání zastupitelstva, ke kterému nemusí vůbec dojít.

Ve vztahu k usnesením výborů zastupitelstva má zvláštní postavení občan obce, který má právo nahlížet do usnesení výborů zastupitelstva obce a pořizovat si z nich výpisy⁸⁷.

Finanční a kontrolní výbor

Finanční a kontrolní výbory mají mezi výbory specifické postavení, neboť jsou zastupitelstvem **zřizovány povinně** a zákon jim kromě úkolů svěřených výslovně zastupitelstvem obce stanoví též další úkoly, které tyto výbory provádí i bez pověření zastupitelstva obce⁸⁸.

Dle zákona o obcích má kontrolní výbor přímo ze zákona (tj. i bez výslovného pověření zastupitelstva obce) oprávnění *kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena*, a dále *kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti*. Kromě toho *plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce*⁸⁹.

To samé platí pro finanční výbor, který má přímo ze zákona oprávnění *provádět kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce* a taktéž *plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce*⁹⁰.

Jak již bylo zmíněno, zákon stanovuje všem obcím povinnost zřídit finanční a kontrolní výbor. Tyto dva výbory nelze sloučit do jednoho výboru, vždy musí jít o dva od sebe oddělené orgány zastupitelstva obce. Ačkoliv zákon neklade žádné překážky tomu, aby člen kontrolního výboru byl zároveň členem výboru finančního, nelze toto personální propojení doporučit. Vzhledem k tomu, že zákon předpokládá existenci dvou oddělených výborů, lze se domnívat, že personální obsazení by mělo být také různé.

Otázky a odpovědi:

1) Jaké jsou pravomoci kontrolního a finančního výboru?

V prvé řadě je třeba uvést, že kontrolní a finanční výbory plní zejména svoji poradní a iniciační úlohu, stejně jako ostatní výbory zastupitelstva. Navíc však mají „své“ zákonem stanovené úkoly. Základní vymezení pravomoci těchto výborů se odvíjí od jejich zákonem stanoveného oprávnění, tj. u kontrolního výboru oprávnění kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti a plnit další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce, a u finančního výboru oprávnění provádět kontrolu hospodaření s ma-

⁸⁷ viz § 16 odst. 2 písm. e/ zákona o obcích

⁸⁸ srov. § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích, jež jsou vůči obecnému ustanovení § 118 odst. 1 téhož zákona ve vztahu speciality

⁸⁹ viz § 119 odst. 3 písm. a/, b/ a c/ zákona o obcích

⁹⁰ viz § 119 odst. 2 písm. a/, b/ zákona o obcích

jetkem a finančními prostředky obce a taktéž plnit další úkoly, jimiž jej pověřil zastupitelstvo obce.

Vydeme-li z výše citovaných činností, je zřejmé, že se **jedná o interní kontrolu prováděnou v rámci obce, jejíž výstupy slouží pouze a jen pro zastupitelstvo obce, tj. jejich zřizovatele**. Cílem této činnosti je pak zajištění zákonnosti výkonu samostatné působnosti obce, přičemž odstranění případných nedostatků shledaných výbory je rovněž realizováno primárně v rámci interních vztahů obecního aparátu. Tzn., že ani kontrolní ani finanční výbor nemohou ukládat nápravná opatření. Rozhodnutí o tom, zda se přijmou nějaká opatření, patří do působnosti zastupitelstva obce.

Působnost jak kontrolního, tak finančního výboru nezávisí pouze na uložení úkolů výboru zastupitelstvem, nýbrž vyplývá v určitém rozsahu přímo ze zákona; tyto výbory jsou proto např. v souvislosti s kontrolou dodržování právních předpisů obecním úřadem na úseku samostatné působnosti, resp. kontrolou hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce oprávněny provádět kontrolní činnost nezávisle na pověření zastupitelstva.

Praktický rozdíl v činnosti kontrolního a finančního výboru pak spočívá v předmětu kontrolní činnosti – u kontrolního výboru jde především o zákonnost, u finančního výboru např. též o hospodárnost nakládání s finančními prostředky obce.

2) Jaké jsou oprávnění a povinnosti členů kontrolního a finančního výboru při výkonu kontroly?

V zájmu zajištění potřebných podkladů pro realizaci zákonem založené kontrolní působnosti těchto výborů jsou kontrolní a finanční výbory oprávněny požadovat např. předložení potřebných dokladů (pokud se vztahují k předmětu kontroly) od orgánů či zaměstnanců obce, resp. i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila. **Právo členů kontrolního či finančního výboru seznamovat se s osobními údaji je pak vyváжено jejich povinností mlčenlivosti**, a dále povinností zajistit příslušnou ochranu osobním údajům, o nichž se v rámci své kontrolní činnosti dozví. Nakládání se získanými osobními údaji podléhá ochraně stanovené zvláštními předpisy (např. zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

Vzhledem k tomu, že činnost výborů slouží pouze pro potřeby zastupitelstva obce, nejsou výbory oprávněny k ukládání jakýchkoli povinností, úkolů či opatření. O výstupech ze své činnosti informují zastupitelstvo obce, které může následně učinit příslušná opatření, popř. iniciovat provedení opatření radou obce, jedná-li se o problematiku, jež je svěřena do její vyhrazené pravomoci⁹¹.

3) Má finanční a kontrolní výbor oprávnění seznamovat se s osobními údaji zaměstnanců obce?

Podle zákona o ochraně osobních údajů⁹² může správce zpracovávat (tj. i zpřístupňovat) osobní údaje i bez souhlasu subjektů údajů, jestliže je to nutné pro plnění povinností stanovených zvláštním zákonem. Finanční i kontrolní výbor má podle zákona o obcích uloženou povinnost kontrolovat hospodaření obce, resp. zákonnost postupů obce. Lze tudíž zákon o obcích považovat za zvláštní zákon ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. Finanč-

91 srov. § 102 odst. 2 zákona o obcích

92 viz § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů

ni i kontrolní výbor je proto oprávněn za účelem této kontroly seznamovat se i bez souhlasu subjektů údajů s relevantními osobními údaji. Jinak řečeno, finanční a kontrolní výbor má oprávnění seznamovat se s takovými osobními údaji zaměstnanců obce i bez jejich souhlasu, které se přímo vztahují ke kontrole hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce (v případě finančního výboru), resp. s kontrolou zákonnosti postupu obce (v případě výboru kontrolního).

Členové těchto dvou výborů jsou následně povinni zachovávat mlčenlivost o osobních údajích a bezpečnostních opatřeních, jejichž zveřejnění by ohrozilo ochranu osobních údajů. Povinnost mlčenlivosti trvá i po skončení členství ve výboru. Pro obec, jakožto správce osobních údajů, je třeba, aby finanční výbor v rámci provádění kontroly zajistil příslušnou ochranu osobních údajů zaměstnanců obce, o nichž se v rámci své kontrolní činnosti dozví.

Vzhledem k povinnosti mlčenlivosti členů finančního a kontrolního výboru, jakož i vzhledem k povinnostem správce a zpracovatele osobních údajů k jejich ochraně, nesmí zápis z provedené kontroly obsahovat osobní údaje jednotlivých zaměstnanců obce⁹³.

4) Nahrazuje provedení kontroly kontrolním výborem činnost dalších kontrolních orgánů, tj. subjektů stojících vně obce?

Provedením takové kontroly není dotčeno právo kontrolních orgánů (např. inspektorátů práce, úřadů práce, či krajských úřadů), popř., tj. subjektů stojících vně obce, provést v rámci úseku své působnosti dané zákonem kontrolu obce, resp. obecního úřadu, jakožto jednoho z jejich orgánů. Existuje zásadní rozdíl mezi zjištěními kontrolního výboru (tato zjištění slouží „pouze“ jako informace pro zastupitelstvo) a zjištěními kontrolního orgánu, stojícím vně obce, který má zpravidla možnost formou hrozby sankce donutit obci jednat v souladu se zákonem.

5) Může se občan obrátit podnětem na výbor zastupitelstva?

Ano, ale nepůjde o realizaci práva občana podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích, protože výbory nejsou orgány obce, ale orgány zastupitelstva obce. Oslovený výbor by měl podání občana vyhodnotit z hlediska své působnosti a svá zjištění sdělit zastupitelstvu obce, které může přijmout případná opatření. Zároveň doporučujeme v souladu s principy dobré správy, aby výbor informoval občana, jak bylo s jeho podáním naloženo.

5.1.2 / Odpovědnost rady obce a starosty obce zastupitelstvu obce

Odpovědnost rady obce zastupitelstvu

Postavení zastupitelstva obce, jakožto nejvyššího územního samosprávného orgánu, je vymezeno v Ústavě ČR. Zastupitelstvo obce, jako občany ve volbách přímo volená politická reprezentace obce, má především v § 84 a § 85 zákona o obcích vyhrazenou pravomoc, do které žádný jiný orgán obce (ani rada obce ani starosta), nesmí zasahovat.

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti je odpovědná zastupitelstvu obce⁹⁴. Odpovědnost rady zastupitelstvu vyplývá z toho, že **zastupitelstvu obce je vyhrazeno:**

⁹³ Výjimku tvoří jméno a přijetí kontrolované osoby, resp. „podpis zaměstnance, jehož činnosti se kontrola týkala“ (srov. § 119 odst. 4 zákona o obcích).

⁹⁴ viz § 99 odst. 1 zákona o obcích

- / **volit** z řad svých členů starostu, místostarosty a další členy rady obce
- / **odvolávat** z řad svých členů starostu, místostarosty a další členy rady obce
- / **odvolat** radu obce jako celek.

Ze skutečnosti, že rada obce je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti, vyplývá zejména to, že jí může zastupitelstvo ukládat usneseními úkoly⁹⁵.

Odpovědnost starosty zastupitelstvu obce

Totéž, co je uvedeno u rady obce, lze vztáhnout i na postavení starosty, jehož odpovědnost zastupitelstvu obce vyplývá z § 103 odst. 2 zákona o obcích. Zastupitelstvo může starostu odvolat, a to i bez udání důvodu svého rozhodnutí. Starosta obce je tak na vůli zastupitelstva obce funkčně závislý.

Zvláštní postavení starosty přichází za situace, kdy se v obci nevolí rada obce a její působnost z větší části vykonává starosta jako individuální představitel obce (jedná se o případy „malých obcí“).

Otázky a odpovědi:

1) Může rada obce rozhodnout o otázce spadající do samostatné působnosti obce, která nespadá do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce? Může tak učinit i po té co o této otázce již rozhodlo zastupitelstvo?

Jestliže obec řeší otázku z oblasti samostatné působnosti, kterou nemá ve své vyhrazené pravomoci jmenovitě uvedenou zastupitelstvo obce, **je k takovému řešení (rozhodování) oprávněna rada obce**, a to na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích, pokud si dané rozhodnutí dříve, než rada obce uplatní tuto svoji pravomoc (v teoretických textech je někdy nazývána „zbytkovou pravomocí“), nevyhradí pro takový konkrétní případ zastupitelstvo obce.

Pokud by ve věci nejdříve rozhodovalo zastupitelstvo obce, bylo by možno takový postup zastupitelstva považovat za využití možnosti vztáhnout si na sebe právě onu zbytkovou kompetenci rady, uvedenou ve zmíněném § 102 odst. 3 (viz konec první věty – *pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo*). **Za těchto okolností již rada obce nemůže o dané věci jednat a rozhodovat, protože de facto ztratila kompetenci poté, co si ji vztáhlo na sebe zastupitelstvo obce.** Pokud by rada obce dodatečně rozhodla o téže věci, rozhodovala by o věci již rozhodnuté, o věci, v níž už neměla oprávnění rozhodovat a její postup by se tak dostal do rozporu s vůlí zastupitelstva obce. Na usnesení rady obce, pokud bylo v té souvislosti vůbec nějaké přijato a formalizováno, je nutno pak hledět jako na právně bezvýznamný dokument, vydaný nepříslušným orgánem obce.

2) Může si zastupitelstvo obce na sebe vztáhnout pravomoc rady obce, v případech kdy pravomoc rady vykonává starosta?

Zastupitelstvo obce si podle našeho názoru může na sebe vztáhnout pravomoc rady obce, v případech kdy pravomoc rady vykonává starosta.

Vycházíme z toho, že v obcích, ve kterých se nevolí rada obce, vykonává většinu jejích pra-

⁹⁵ podle § 102 odst. 1 zákona o obcích rada zabezpečuje plnění usnesení přijatých zastupitelstvem

vomocí starosta obce⁹⁶. Zastupitelstvu je přitom vyhrazeno rozhodování pouze v některých případech⁹⁷. Starosta obce je proto v těchto obcích oprávněn např. činit majetkoprávní úkony podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích (*uzavírání nájemních smluv a uzavírání smluv o výpůjčce*), případně majetkoprávní úkony podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. V praxi zpravidla toto rozhodnutí starosty obce není uskutečněno jeho „zvláštním“ opatřením, ale je *implicitně* obsaženo v jeho projevu vůle jménem obce podle § 103 odst. 1 zákona o obcích. Rozhodnutí o uzavření smlouvy a její samotné uzavření (její podpis) tedy *de facto* spadají v jeden okamžik.

Starosta obce se však nestává „radou obce“, zákon mu pouze svěřuje určité úkoly, které by jinak náležely radě obce. Tyto pravomoci tudíž starosta nevykonává jako vyhrazené a tudíž ani omezení plynoucí z § 84 odst. 4 zákona o obcích (*zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoce vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2*) se zde neuplatní (není-li v obci zřízena rada, nelze o jejich pravomocích hovořit jako o pravomocích vyhrazených). Pro tento interpretační přístup svědčí i pravidlo výkladu „ve prospěch pravomoci zastupitelstva obce jakožto nejvyššího (přímo voleného) orgánu obce“ – tam, kde zákon umožňuje více výkladů, je nutné zvolit ten, jenž vede k určení pravomoci zastupitelstva obce.

5.1.3 / Právo pozastavit výkon usnesení rady obce (§ 105 zákona o obcích)

Starosta jako člen rady obce je vázán jejím usnesením. Má-li však za to, že usnesení rady je nesprávné, je oprávněn usnesení rady pozastavit a následně má povinnost předložit ho zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání s návrhem na zrušení. Zastupitelstvo obce na tomto zasedání v souladu s § 84 odst. 5 zákona o obcích rozhoduje o zrušení starostou předloženého usnesení rady obce.

Otázky a odpovědi:

1) Může zastupitelstvo obce zrušit rozhodnutí rady obce bez toho, že by mu bylo dané usnesení předloženo starostou?

Ne, nemůže.

2) Je třeba, aby zastupitelstvo formálně rozhodlo o potvrzení usnesení rady obce, které mu bylo předloženo ke zrušení starostou?

Jednou platně přijaté usnesení zůstává v platnosti, dokud nebylo příslušným k tomu oprávněným orgánem zrušeno. Pokud tedy zastupitelstvo usnesení rady nezruší, zůstává toto v platnosti a není třeba jej formálně zvláštním usnesením potvrzovat. Takového potvrzení není dle našeho názoru třeba ani za účelem obnovení možnosti výkonu dotčeného usnesení rady, neboť oprávnění starosty pozastavit výkon usnesení rady je spojeno s povinností předložit toto usnesení zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání. Jinak řečeno, starosta může pozastavit výkon usnesení pouze do nejbližšího zasedání zastupitelstva a nezruší-li

⁹⁶ viz § 99 odst. 2 zákona o obcích

⁹⁷ srov. § 102 odst. 4 zákona o obcích

zastupitelstvo toto usnesení na svém nejbližším zasedání, zůstává toto usnesení v platnosti a je možno jej vykonat.

3) Vztahuje se pravomoc starosty pozastavit výkon usnesení rady obce na jakékoliv usnesení rady nebo jen na usnesení v otázkách samostatné působnosti?

Zákon o obcích výslovně nestanoví, že se tato pravomoc starosty vztahuje pouze na samostatnou působnost. Avšak vyjdeme-li ze skutečnosti, že za výkon přenesené působnosti (delegovanou státní správu) nese odpovědnost stát (viz zákon č. 82/1998 Sb.) a odpovědnost v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, v případě přenesené působnosti neplatí pro vztah zastupitelstva a rady obce, zastáváme názor, že by rada obce měla odpovídat zastupitelstvu pouze v oblasti samostatné působnosti, a tedy, že by se § 105 zákona o obcích měl uplatňovat pouze ve vztahu k usnesením rady vydaným v samostatné působnosti.

4) Může starosta pozastavit výkon usnesení rady obce v situaci, kdy rada obce své usnesení přijala při rozhodování ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti dle ustanovení § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích?

Jednání rady obce, byť jedná ve funkci valné hromady obchodní společnosti, ve které je obec jediným společníkem, je právně upraveno zákonem o obcích a vzhledem k tomu, že právo pozastavení výkonu usnesení rady starostou není v rámci zákona o obcích omezeno, může jej starosta na dotčený případ uplatnit. Na podporu tohoto názoru svědčí i skutečnost, že rada obce je dle ustanovení § 99 odst. 1 zákona o obcích výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. Především odpovědnost zastupitelstvu obce ve vazbě na případné pozastavení výkonu usnesení rady obce starostou vymezuje radě obce jinak na základě zákona (viz ustanovení § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích) bezbřehé rozhodování v záležitostech týkajících se investic obchodní společnosti, v níž je obec jediným společníkem. Na základě zde uvedeného jsme tedy toho názoru, že případná pozastavení výkonu a následné zrušení předmětného usnesení rady obce zastupitelstvem města by byla v souladu se zákonem.

5.1.4 / Vnitřní kontrolní systém podle zákona o finanční kontrole

Každá obec je povinna mít vytvořený vnitřní kontrolní systém, který jí zpětně informuje o tom, jak obec hospodaří, resp. zda hospodaří v souladu s principy efektivity, hospodárnosti a účelnosti.

Ucelené vnitřní kontrolní systémy se začaly budovat na základě:

- / zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů (zejména § 25 – 31)
- / vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole

Vnitřní kontrolní systém je iniciován vnitřními strukturami organizace, a je realizován zpravidla řídicími pracovníky nebo pracovníky, kteří jsou ke kontrole řídicími pracovníky zmocnění. Stanovená pravidla je třeba zveřejnit a k jejich plnění prokazatelně odpovědné osoby zavázat.

Kontrolní systém by měl představovat uskupení kontrolních činností, které jsou vzájem-

ně propojeny a ne sumář různých individuálních kontrol. Při koncipování vnitřního kontrolního systému je třeba si ujasnit jeho úlohu v rámci organizace – dát odpověď na následující otázky:

- | | | | |
|---|------------------|---|-------------------------------|
| – | proč kontrolovat | = | účel, funkce a smysl kontroly |
| – | co kontrolovat | = | předmět kontroly |
| – | kdo kontroluje | = | subjekt kontroly |
| – | kdy kontrolovat | = | periodicita kontroly |
| – | jak kontrolovat | = | způsob, metody |

Zákon o finanční kontrole pak rozlišuje dva podsystemy:

/ systém finančního řízení a řídicí kontroly = řídicí kontrola

Jedná se o finanční kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování operací až po jejich vypořádání.

Musí být zajištěn u každého subjektu.

/ systém interního auditu

Interní audit ve smyslu organizačního oddělení a nezávislého přezkoumání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly.

Nemusí být zřízen vždy.

Vnitřní kontrolní systém nemůže plně zajistit, že dojde k absolutnímu splnění stanovených cílů. Odpovědnost za zavedení a udržování vnitřního kontrolního systému nesou vedoucí zaměstnanci orgánu veřejné správy v rámci své řídicí pravomoci, nikoliv kontrolující⁹⁸. Vždy by tak mělo být jasně definované rozdělení funkcí (kdo a jaké bude mít pravomoci a kdo a v jaké míře odpovědnost), dále by měly být stanoveny pracovní postupy a zajistit zabudování kontrolních mechanismů v rámci systému řízení do vnitřních předpisů, norem, postupů apod. tak, aby fungovaly automaticky a byla tak vytvořena zpětná vazba.

Nakonec, při zachování racionálního přístupu by měl vnitřní kontrolní systém napomáhat odpovědným pracovníkům (voleným i jmenovaným) plnit povinnosti v rámci zákonem stanovených či realitou vyvolaných náročných požadavků.

5. 2 / DOZOR NAD SAMOSTATNOU A PŘENESENOU PŮSOBNOSTÍ OBCE

Kdokoliv (i když se bude jednat zejména o občany obce) může podat podnět k dozoru a napomáhat tak dodržovat zákonost při vydávání veškerých právních aktů obcí. **Samotný dozorový proces však běží bez přímé účasti této osoby.**

V souladu s principy dobré správy zpravidla dozorový orgán informuje tohoto podatele o svých zjištěních a případných přijatých opatřeních.

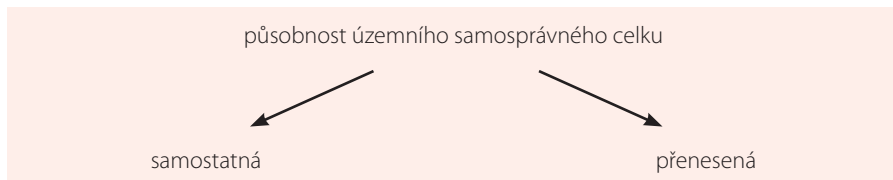
Ve vztahu k dozoru nad samostatnou a přenesenou působností obce lze hovořit o tzv.

⁹⁸ srov. § 25 zákona o finanční kontrole

vnějším kontrolním mechanismu, který má některé charakteristické znaky, na které bychom rádi v této kapitole upozornili.

Dozor nad územními samosprávnými celky - pojem

Prováděním dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti územně samosprávných celků se v obecné rovině rozumí činnost (dozorová činnost) státu prováděná vůči obcím, krajům a hlavnímu městu Praha (dále jen „ÚSC“), během níž se zjišťuje, zda veškeré právní akty (např. obecně závazné vyhlášky, usnesení, rozhodnutí, nařízení apod.), které ÚSC schválí a vydají, jsou či nejsou v souladu se zákonem, příp. jiným právním předpisem (např. nařízením vlády či vyhláškou některého z ministerstev).



Působnost obce

V rámci samostatné působnosti spravují své vlastní záležitosti, tj. ty, které jsou v zájmu obce a jejich občanů, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce (tj. výkon státní správy přenesené na obec, např. na úseku územního plánování a stavebního řádu či ochrany přírody a krajiny) nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy (např. finančním úřadům), a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. V samostatné působnosti jedná obce vlastním jménem a na vlastní účet.

Naproti tomu **v rámci přenesené působnosti** obce se jedná o výkon státní správy, tj. plnění úkolů státu, jejichž výkon byl na orgány obce přenesen (delegován) zákonem; jedná se o plnění úkolů v nejrůznějších oblastech fungování státu, např. úsek územního plánování a stavebního řádu, pozemních komunikací, životního prostředí - ochrany přírody a krajiny, ochrany vod apod., veterinární péče, zaměstnanosti či péče o rodinu a dítě. Tyto úkoly stát přenáší na obec zejména s cílem „přiblížit“ výkon státní správy občanům. Nicméně i v případě tohoto „přenesení“ na orgány obce, která je územním samosprávným celkem, neztrácí tyto úkoly svou povahu úkolů státní správy, za jejíž řádný a kvalitní výkon nese odpovědnost stát. Přenesenou působnost tak obec vykonává jménem státu a na jeho náklady (stát poskytuje obci příspěvek na výkon přenesené působnosti).

Zákonná úprava dozoru nad územními samosprávnými celky

Právní úpravu vztahující se k výkonu dozoru tvoří především zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vše ve znění pozdějších předpisů.

5.2.1 / Dozor nad samostatnou působností obce

Dozor nad **samostatnou působností** vykonává vůči městům a obcím výlučně **Minis-**

terstvo vnitra, a to konkrétně **odbor dozoru a kontroly veřejné správy**. Výjimkou je dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst, který je svěřen **magistrátům**.

Dozor je zaměřen na zákonnost obecně závazných vyhlášek a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce učiněných v jejich samostatné působnosti. Ministerstvo vnitra konkrétně sleduje, zda

- / jsou vydané obecně závazné vyhlášky v souladu se zákonem,
- / zda usnesení, rozhodnutí a jiná opatření přijatá orgány obce v samostatné působnosti nejsou v rozporu se zákony a jinými právními předpisy.

Kromě vlastní dozorové činnosti uložené Ministerstvu vnitra uvedenými právními předpisy zahrnuje dozor realizovaný Ministerstvem vnitra v nejširším slova smyslu též **činnost metodickou**. Metodika představuje preventivní působení na dozorované subjekty za účelem předejít pochybením, kterých se obce mohou dopustit při vydávání obecně závazných vyhlášek, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v samostatné působnosti.

Příklad:

Nejčastěji jsou přezkoumávány v rámci dozoru obecně závazné vyhlášky, kterými obce regulují činnosti, jež jsou v zájmu obce a jejích občanů, např.:

- / úprava místních poplatků (např. ze psů, komunálního odpadu);
- / veřejného pořádku (např. regulace hluku, požívání alkoholu, kouření);
- / stanovení podmínek pro pořádání kulturních, sportovních a jiných společenských akcí, zábav a diskoték za účelem zajištění veřejného pořádku;
- / zajištění udržování čistoty ulic, veřejné zeleně a jiných veřejných prostranství.

Součástí výkonu dozoru, jak už bylo výše zmíněno, je i poskytování metodické pomoci vůči obcím, která je vnímána jako preventivní forma dozoru. Za tím účelem Ministerstvo vnitra poskytuje obcím např. odborné konzultace, pořádá tematicky zaměřené porady, semináře a další setkání s představiteli obcí, odpovídá na dotazy z oblasti veřejné správy, zpracovává výkladová stanoviska, vzorové právní předpisy obcí, přehledy zákonných zmocnění a pravidel pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a dalších dokumentů. Metodická pomoc, kterou poskytuje Ministerstvo vnitra, je ze strany obcí vnímána velmi pozitivně.

Ministerstvo vnitra vychází při výkonu dozoru dále z nálezů (judikatury) Ústavního soudu, z judikatury ostatních soudů a z dostupných výkladových stanovisek. Postup ústředních orgánů státní správy (ministerstev), krajských úřadů a Magistrátu hl. města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územně-samosprávních celků upravuje dále usnesení vlády č. 1181/2006.

právní předpisy obcí	2006	2007	2008	2009	1. pol. 2010
počet posouzených OZV (včetně návrhů)	9548	12704	10516	8270	4335
počet učiněných podnětů k nápravě OZV	1737	1414	433	275	161
počet zjednáání nápravy OZV	1547	1111	467	226	107

V případech, kdy obce na základě podnětu a doporučení Ministerstva vnitra nezjednájí nápravu svých nezákonných obecně závazných vyhlášek (dále také „OZV“), podává Minister-

stvo vnitra, po pozastavení účinnosti OZV, Ústavnímu soudu ČR návrh na zrušení příslušných nezákonných ustanovení OZV. V případě usnesení a jiných aktů v samostatné působnosti se takový návrh předkládá příslušnému soudu (s ohledem na ústavní princip ochrany práva obce na samosprávu rozhoduje o zrušení právních aktů v samostatné působnosti obce soud).

V posledních letech se Ministerstvo vnitra k Ústavnímu soudu s návrhy na zrušení OZV obrací cca 5 až 10 krát za rok.

Přehled podání návrhů na zrušení OZV Ústavnímu soudu ČR	
rok podání	počet návrhů
2008	5
2009	4
1. pol. 2010	3

Kdy nelze uplatnit dozorovou pravomoc Ministerstva vnitra

Dozorová pravomoc Ministerstva vnitra je vyloučena

/ V případech, kdy obec poruší předpisy občanského, obchodního nebo pracovního práva, a to z důvodu, že projednávání a rozhodování sporů a jiných právních věcí vyplývajících z občanskoprávních, pracovních rodinných a obchodních vztahů, náleží do působnosti soudů. V praxi je tak Ministerstvo vnitra oprávněno v rámci dozoru přezkoumávat např. usnesení zastupitelstva o prodeji majetku, nikoliv již na něj navazující kupní smlouvu (její platnost, rozpor s právními předpisy či spory z ní). O platnosti takových smluv je oprávněn rozhodnout pouze soud.

/ Pokud je dozor upraven zvláštními právními předpisy, zejména:

// dohled nad zadáváním veřejných zakázek vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

// zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

// přezkoumání hospodaření obce dle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, v platném znění

/ Dozorová pravomoc Ministerstva vnitra **se dle § 128 odst. 7 zákona o obcích neuplatní** na rozhodnutí a jiné úkony orgánů obce, učiněné dle správního řádu⁹⁹ a zákona o správě daní a poplatků¹⁰⁰, potažmo daňového řádu¹⁰¹. K jejich přezkumu jsou příslušné nadřízené orgány státní správy dle hierarchie obec - kraj - věcně příslušný ústřední správní úřad (typicky ministerstvo). To znamená, že bránit se proti těmto rozhodnutím a úkonům (včetně např. nečinnosti nebo stížnosti na postup úředních osob) se lze využitím opravných prostředků v uvedených zákonech zakotvených.

Obecné zásady dozoru nad samostatnou působností obce

/ Zásada minimalizace zásahu státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu spo-

⁹⁹ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)

¹⁰⁰ zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (tento zákon se ruší s účinností daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb.)

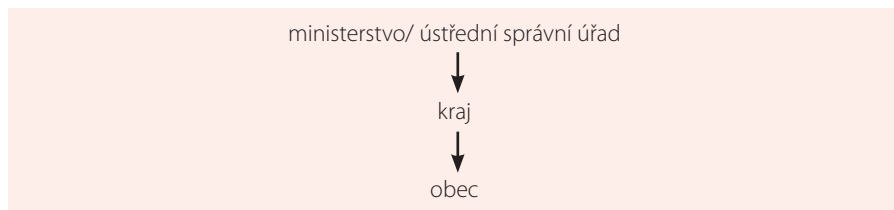
¹⁰¹ zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2011)

čívající v omezení zásahu státu na nezbytné minimum, tj. vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, stanoveným zákonem.¹⁰²

- / Zásada dobré správy, spočívající ve vzájemné spolupráci orgánu dozoru s dozorovaným subjektem a ve vyřízení věci v přiměřené lhůtě bez zbytečných průtahů.
- / Zásada upřednostnění preventivního (metodického) působení před represí.
- / Represe jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, jen zákonem stanoveným způsobem a jen, pokud obec odmítne dobrovolnou nápravu.
- / Východiskem je vždy právní stav ke dni posuzování.
- / Vázanost dozorových orgánů nálezů Ústavního soudu.
- / Spolupráce dozorových orgánů v zájmu jednotného a souladného postupu v případech probíhajících současně a souvisejících s týmiž právy nebo povinnostmi dotčeného dozorovaného subjektu.

5.2.2 / Dozor nad přenesenou působností obce

Počínaje 1. červencem 2006¹⁰³ již neprovádí dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí a měst Ministerstvo vnitra. Tento dozor, vzhledem k tomu, že jde o výkon státní správy, **je uspořádán hierarchicky (tj. stupňovitě**, dle vztahů nadřízenosti a podřízenosti a okruhu věcné problematiky – pozemní komunikace, stavební řád apod.): obce tak podléhají dozoru kraje a kraje pak dozoru příslušného ministerstva, které v tomto vztahu vystupuje jako ústřední správní úřad.



Dozor je vykonáván především nad vydáváním a obsahem nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce v přenesené působnosti. Dozorové činnosti jsou pak zaměřeny na to, zda nařízení neodporují zákonu nebo jinému právnímu předpisu a usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření, zda neodporují zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu (typicky ministerstva) nebo opatření krajského úřadu, které již povahu právního předpisu nemají¹⁰⁴.

Příklad:

Nejčastěji se dozorují jednotlivá nařízení obce, např.:

- / vymezení úseků v zimě neudržovaných místních komunikací a chodníků;
- / schůdnosti místních komunikací;

¹⁰² čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR

¹⁰³ v souvislosti s účinností změnového zákona č. 234/2006 Sb

¹⁰⁴ Vazby orgánů obce vykonávajících státní správu a orgánů státní správy a jiných orgánů vykonávajících státní správu jsou užší a v jejich rámci fungují principy nadřízenosti a podřízenosti s možností nadřízených orgánů zasahovat do činnosti těch podřízených v zájmu řádného výkonu státní správy na jejich jednotlivých úsecích (naproti tomu v oblasti samostatné působnosti takové možnosti dozorové a kontrolní orgány nemají):

- / místní program snižování emisí;
- / tržní řád;
- / placená stání;
- / zakázání reklamy šířené na veřejně přístupných místech;
- / zřízení přírodních parků;
- / zajištění krizových opatření v podmínkách obce.

Shrnutí:

- / Dozor nad výkonem přenesené působnosti, tj. výkonem státní správy obcí vykonávají **krajské úřady**.
- / Dozor nad výkonem přenesené působnosti krajů a hlavního města Prahy vykonávají **věcně příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady**.
- / Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst vydaných v přenesené působnosti (obdobně jako je tomu v rámci samostatné působnosti) vykonávají příslušné **magistráty statutárních měst**.

5.2.3 / Některé praktické aspekty výkonu dozoru nad samostatnou působností obce

Ministerstvo vnitra se často setkává s podněty či stížnostmi občanů na činnost orgánů obce, případně konkrétních členů těchto orgánů. **Ne vždy však lze obsah stížnosti podřadit pod dozorovou působnost Ministerstva vnitra.** Typicky se jedná o případy, kdy stížnost směřuje proti rozhodnutí učiněného ve správním řízení nebo se jedná o podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle správního řádu¹⁰⁵ nebo se stížnosti týkají problematik spadajících do přenesené působnosti (výkonu státní správy obcí), např. určitých povolení či souhlasů (např. na úseku územního plánování a stavebního řádu). Nesprávně se na Ministerstvo vnitra obracují žadatelé s problémy týkajícími se veskrze soukromoprávních úkonů (zejména smluv), kde je dána příslušnost k projednání a rozhodnutí soudům. Všechny tyto případy jsou vyloučeny z dozorové působnosti nad samostatnou působností obce; není tedy v moci Ministerstva vnitra jakkoliv aktivně zasáhnout či obci cokoliv nařizovat.

Otázky a odpovědi:

1) Lze přezkoumávat záměry obce disponovat se svým majetkem a následně uzavřené smlouvy?

Na záměr obce prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku je třeba nahlížet jako na utvořenou vůli obce disponovat se svým majetkem určitým způsobem. Účelem záměru je pak umožnit každému ucházet se o majetek obce, což vyjadřuje i znění ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích, které stanoví povinnost zveřejnění záměru na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce, *aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky*. Potud Ministerstvo vnitra tento proces dispozice s majetkem obce dozoruje a kontroluje. Avšak

¹⁰⁵ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

v okamžiku, kdy dojde k podpisu konkrétní smlouvy, je již nezbytné se s žalobou na případnou neplatnost smlouvy obrátit na příslušný soud. Samotný majetkoprávní úkon (smlouva), kterým obec s majetkem disponuje, následuje teprve po záměru a jediný vztah mezi těmito dvěma právními úkony (záměrem a smlouvou) spočívá v tom, že předchozí zveřejnění záměru je nezbytnou podmínkou pro platnost následně uzavřené smlouvy. Přijetí záměru nicméně neznamená povinnost obce smlouvu uzavřít; orgán, který rozhoduje o příslušném majetkoprávním úkonu, je ve své vůli tento úkon schválit či nikoli zcela autonomní.

Ministerstvo vnitra tedy vykonává dozorová oprávnění ve vztahu ke konkrétním usnesením zastupitelstva týkajícím se nakládání s majetkem, (nikoliv však vůči uzavřeným smlouvám), jejichž výkon pozastaví, jsou-li v rozporu se zákonem. Tato usnesení pak je oprávněno posuzovat pouze z hlediska porušení veřejnoprávních, nikoliv soukromoprávních předpisů. Ministerstvo vnitra proto v rámci své dozorové pravomoci přezkoumává zejména, zda bylo usnesení přijato po formální stránce za splnění všech zákonných požadavků pro jeho platné přijetí, z hlediska zákona o obcích pak zejména schválení usnesení příslušným orgánem obce (zda došlo před podpisem smlouvy starostou obce k jejímu schválení v příslušném orgánu obce) a zveřejnění záměru se všemi zákonnými náležitostmi.

2) Lze po obci vymáhat realizaci již schváleného záměru prodat obecní pozemek? Jak velká může být časová prodleva mezi schválením záměru a konečným uzavřením smlouvy?

Obec rozhodně nelze nijak nutit k realizaci schváleného záměru disponovat s jejím majetkem, zejména pokud se vůle obce disponovat s tímto majetkem změnila.

Stává se, že nedojde k realizaci schváleného záměru v horizontu i několika let. V takových případech Ministerstvo vnitra doporučuje obcím, pokud jejich vůle např. prodat stejný pozemek trvá, aby o tomto záměru rozhodly opětovně. Starý záměr ani není potřeba rušit, nicméně pokud tak obec učiní, rozhodně takový postup přispívá k právní jistotě adresátů, jakož i k transparentnosti nakládání s majetkem obce.

V několikaletém časovém období je totiž víc než pravděpodobné, že došlo k podstatné změně podmínek prodeje, s nimiž je nezbytné seznámit úplný okruh zájemců. Ministerstvo vnitra proto při své metodické činnosti obcím doporučuje, aby zůstala zachována určitá kontinuita schváleného záměru a následně uzavírané smlouvy.

Ačkoliv by tedy uvedená prodleva mezi schválením záměru a dalšími majetkoprávními kroky obce nezakládala sama o sobě nezákonnost zveřejnění záměru, bylo by v takovém případě vždy nezbytné zkoumat, zda v průběhu prodlevy nedošlo ke změně podmínek prodeje, které byly prezentovány v původním záměru. Vychází se z obecné zásady, že **v případě delší prodlevy je vhodnější záměr zveřejnit znovu bezprostředně před realizací prodeje**, a to i tehdy, když by nebylo třeba měnit jeho text či náležitosti. Pokud tedy obec po zveřejnění záměru nečiní žádné kroky k jeho realizaci, je na místě buď jeho zrušení, nebo schválení a zveřejnění nového záměru jako vyjádření aktuální vůle obce.

3) Může Ministerstvo vnitra dozorovat porušování jednacích řádů zastupitelstva či rady obce?

Ministerstvo vnitra se setkává spíše se stížnostmi na porušování jednacích řádů, než s námitkami na rozpor jednacích řádů se zákonem. Porušuje-li orgán obce vlastní jednací řád, jedná se o porušení vnitřního aktu obce, nikoliv právních předpisů, a není tu tedy dána dozorová

pravomoc Ministerstva vnitra: orgán obce si nese zejména politické důsledky takového jednání. Naproti tomu jednací řády jsou vydávány formou usnesení, opatření či rozhodnutí orgánu obce v samostatné působnosti a podléhají tak dozoru ze strany Ministerstva vnitra.

V této souvislosti rozlišujeme v zásadě **následující možné případy**:

/ Jednací řád upravuje záležitost již regulovanou zákonem, a to odlišně od zákona, přičemž je třeba rozlišovat situace, kdy jednací řád:

// překračuje meze stanovené zákonem (např. přijetí usnesení týkajících se procedurálních otázek většinou přítomných členů zastupitelstva) – *přímý rozpor se zákonem*,

// nepřekračuje meze stanovené zákonem (např. stanoví povinnost zveřejnit na úřední desce informaci o připravovaném zasedání alespoň 15 dní předem) – *ne-půjde o rozpor se zákonem*.

/ Jednací řád upravuje určitou otázku „vedle zákona“ – tj. otázku, která není zákonem vůbec upravena a není tedy zákonem zakázána, např. lhůta pro rozeslání pozvánek členům zastupitelstva, stanovení náležitostí podkladových materiálů pro jednání v zastupitelstvu) – *zpravidla nepůjde o rozpor se zákonem*.

Jedním ze specifíků jednacích řádů je jejich variabilita (lze je velmi snadno změnit). Protože jsou vydávány usnesením příslušného zastupitelstva, může být toto usnesení kdykoli změněno nebo se zastupitelstvo může od něj „*pro jednou*“ odchýlit. Změna nabude platnosti ihned. Jakoukoli zjištěnou právní vadu je proto možné operativně odstranit.

4) Může Ministerstvo vnitra přinutit obec k vydání nějaké obecně závazné vyhlášky či přijetí usnesení?

Ministerstvo vnitra nemůže obec nutit k tomu, aby využila svého oprávnění k vydávání obecně závazných vyhlášek či jiných rozhodnutí v samostatné působnosti. Ústava České republiky v čl. 8 zaručuje obcím právo na samosprávu. Jinak řečeno, právo na výkon samostatné působnosti obce. Samostatnou působností se rozumí právo obce spravovat samostatně záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů, přičemž se obec řídí pouze zákony a jinými právními předpisy. Podrobnější vymezení obsahu samostatné působnosti obce stanoví zákon o obcích.

Obec podle zákona v samostatné působnosti pečuje o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, např. potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy, informací, výchovy a vzdělávání, ochrany veřejného pořádku aj. Obec v samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky, např. o místních poplatcích, o čistotě a veřejném pořádku, o volném pohybu psů, o systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu.

S ohledem na ústavní zásadu, že stát může do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který zákon stanoví, není Ministerstvo vnitra oprávněno činit nic nad rámec zákonem mu svěřené dozorové působnosti. Je totiž zcela na vůli obce, zda využije některého ze zákonných zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky a bude chtít regulovat nějakou činnost v obci či zavést místní poplatky. Rovněž ke stanovení jakýchkoliv dalších pravidel např. pro vyřizování petic a stížností či pravidel pro přidělování obecních bytů, vydání jednacích řádů orgánů obce nelze obec jakkoliv nutit. Záleží jen na jejím samostatném uvážení.

5) Může Ministerstvo vnitra zasáhnout v případě nezákonného či diskriminačního jednání obce při přidělování či pronájmu obecních bytů?

Problematika „bytové politiky“, která se v podmínkách obcí zpravidla soustředí na problematiku „přidělování bytů“, představuje typickou část tzv. samostatné působnosti obcí. Z hlediska dozоровé působnosti je Ministerstvo vnitra oprávněno posuzovat zákonnost obecních pravidel pro přidělování bytů, pouze pokud byla vydána formou usnesení zastupitelstva nebo rady obce jakožto opatření orgánu obce vydaného v samostatné působnosti, případně formou obecně závazné vyhlášky.

Dozoru však již nejsou podrobeny samotné uzavřené nájemní smlouvy, které nesplňují podmínku dozоровatelného aktu. V rámci dozoru nelze hodnotit ani konečné rozhodnutí obce, zda určitý (a jaký) byt pronajme konkrétní osobě, ani jaké pohyby ji k tomu vedly, neboť na uzavření nájemní smlouvy není veřejnoprávní nárok. Spory vzniklé z konkrétních uzavřených nájemních smluv vzniklých na základě konsensu smluvních stran přísluší řešit civilním soudům.

5.3 / KONTROLA VÝKONU SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI OBCE

Kdokoliv (i když se bude jednat zejména o občany obce) může podat podnět ke kontrole a napomáhat tak dodržovat zákonnost. **Samotný proces kontroly však běží bez přímé účasti této osoby.**

V souladu s principy dobré správy zpravidla kontrolující orgán informuje tohoto podatele o svých zjištěních a případných přijatých opatřeních.

Ve vztahu ke kontrole výkonu samostatné a přenesené působnosti obce lze hovořit o tzv. vnějším kontrolním mechanismu, který má některé charakteristické znaky, na které bychom rádi v této kapitole upozornili.

5.3.1 / Obecně ke kontrole obcí

K prověřování zákonnosti postupů obecních orgánů upravuje zákon vedle **dozoru** též institut **kontroly výkonu samostatné a přenesené působnosti orgány obcí**. Na rozdíl od *dozoru* nejsou předmětem *kontroly* konkrétní výsledky činnosti obecních orgánů v podobě rozhodnutí, opatření, usnesení nebo právních předpisů vydaných obcemi, ale obecně plnění jakýchkoli zákonných povinností obecními orgány, které nejsou přímo spojeny s akty podléhajícími dozoru.

Kontrola přitom podléhá plnění povinností stanovených právními předpisy pro výkon **samostatné i přenesené působnosti** (k těmto pojmům srov. předchozí kapitola). **Kontrolu samostatné působnosti** vykonává u všech obcí **Ministerstvo vnitra**, **kontrolu přenesené působnosti obcí** vykonává místně příslušný **krajský úřad**.

Kromě *kontroly výkonu působnosti* podle zákonů o obcích upravují právní předpisy též některé specifické způsoby *kontroly činnosti územních samosprávných celků*. Takovým postupem je především *přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků*, při kterém je posuzováno plnění povinností obcemi mj. při nakládání s obecním majetkem (přezkoumání

hospodaření je věnována samostatná kapitola). Jiným příkladem může být kontrola zadávání veřejných zakázek, která podléhá specifickému kontrolnímu mechanismu upravenému zákonem o veřejných zakázkách (zákon č. 137/2006 Sb.) a kterou realizuje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Důležité je, že **kontrola výkonu samostatné působnosti Ministerstvem vnitra** se neuplatní tehdy, jestliže zákon zná zvláštní kontrolní nebo dozorový mechanismus. Kontrola prováděná Ministerstvem vnitra se tedy obecně nevztahuje na nakládání s obecním majetkem, které je posuzováno právě v rámci *přezkoumání hospodaření* podle zvláštního zákona (zákon č. 420/2004 Sb.).

5.3.2 / Kontrola výkonu samostatné působnosti orgány obce

Účelem kontroly výkonu samostatné působnosti orgány obcí je zjistit soulad tohoto výkonu se zákony a jinými právními předpisy, tedy plnění povinností adresovaných obecním orgánům pro výkon této působnosti. Ministerstvo vnitra jako kontrolní orgán ovšem pouze formuluje kontrolní zjištění (případně doporučení k nápravě), nemůže však nápravu autoritativně přikázat. Rozhodnutí o nápravě totiž přísluší výlučně samosprávným obecním orgánům.¹⁰⁶

Mezi typické oblasti, které Ministerstvo vnitra kontroluje, náleží:

- / Příprava a konání zasedání zastupitelstva obce, zejména zveřejnění informace o připravovaném zasedání zastupitelstva obce a zachování zásady veřejnosti zasedání
- / Vyhotovování zápisů ze zasedání zastupitelstva a rady obce
- / Realizace práv občany obce
- / Zveřejňování záměru dispozice nemovitým majetkem
- / Zveřejňování povinných informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím
- / Vedení evidence právních předpisů obce

5.3.3 / Postup Ministerstva vnitra při kontrole výkonu samostatné působnosti obce

Při určování, které z více než 6 200 obcí budou podrobeny kontrole, vychází Ministerstvo vnitra převážně z **vnějších podnětů**, případně z **poznatků z vlastní činnosti**, neboť vzhledem k personálním kapacitám není možné provádět kontroly každé obce. Koncepce právní úpravy ostatně ani nepočítá s „plošnou“ kontrolou všech obcí v České republice.

Ministerstvo vnitra každý podnět, který obdrží, pečlivě vyhodnotí a posoudí, zda skutečností v něm uvedené (případně příložené dokumenty) indikují na porušování zákona obecními orgány. Obec je následně vyzvána k zaslání příslušných podkladů a je jí poskytnuta možnost, aby se k podnětu vyjádřila. Po obdržení podkladů a vyjádření (a pokud i nadále trvá přesvědče-

¹⁰⁶ Tento princip je zakotven především v § 129a odst. 8 zákona o obcích: *Starosta, popřípadě jimi pověřený zástupce, na nejbližším zasedání zastupitelstva obce seznámí zastupitelstvo s výsledky uskutečněné kontroly; v případě, že byl kontrolou shledán nezákonný postup, předloží mu návrh opatření k odstranění jeho důsledků a k zamezení jeho opakování, popřípadě jej seznámí se způsobem, jakým se tak již stalo.*

ní, že v obci může docházet k porušení zákona) je rozhodnuto o **provedení kontroly**. Starosta obce je následně informován o termínu kontroly.

Kontroly jsou prováděny na místě zpravidla v sídle obecního úřadu. Při kontrole jsou kromě kontrolujících (zaměstnanci ministerstva) přítomni starosta nebo jím pověřená osoba. O účasti dalších osob rozhoduje kontrolní skupina, nikoli však proti vůli kontrolované obce. Platí tedy, že osoba, která učinila podnět ke kontrole, nemá automaticky nárok na účast při výkonu kontroly.

Věcně je kontrola zaměřena především na prověření jednotlivých listinných dokumentů, které dokládají postup obce (plnění jí uložených zákonných povinností). Kontrola je zpravidla prováděna zpětně za dvouleté období a je koncipována jako komplexní, tj. je při ní posuzováno plnění všech povinností stanovených zákonem o obcích. Postup obce je samozřejmě vždy prověřován z hlediska námitek uplatněných v podnětu ke kontrole.

S předběžnými kontrolními závěry zjištěnými v průběhu kontroly je starosta, příp. jím pověřený zástupce, seznámen bezprostředně po ukončení kontroly na místě. V písemné podobě je **protokol o kontrole** zpracován dodatečně tak, aby jej obec obdržela do 30 dnů od provedení kontroly. V protokolu je popsán zjištěný skutkový stav i kontrolní závěry, tedy zjištěná porušení zákona. V případě nedostatků, které nedosahují intenzity porušení zákona, avšak vykazují znaky nesprávného postupu, jsou v protokolu o kontrole formulována doporučení směřující ke zlepšení obcí zavedené praxe.

Po marném uplynutí zákonem stanovené 15denní lhůty pro podání námitek (tzn., nebyly-li námitky podány) Ministerstvo vnitra písemně informuje obec o procesním ukončení kontroly a o povinnostech stanovených zákonem o obcích v návaznosti na provedení kontroly. Po procesním ukončení kontroly Ministerstvo vnitra dále písemně **vyrozumívá o výsledcích kontroly stěžovatele**, na jehož podnět byla kontrola vykonána.

Povinností obce je projednat závěry kontroly na nejbližším zasedání zastupitelstva obce, přijmout opatření k odstranění nedostatků a k zamezení opakování nezákonného postupu orgánů obce a o závěrech jednání zastupitelstva obce v této věci informovat občany obce na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů.

Obec je současně požádána, aby písemně **informovala Ministerstvo vnitra o splnění těchto povinností**. Následně po obdržení zprávy, včetně příslušných požadovaných dokumentů, **Ministerstvo vnitra vyhodnocuje adekvátnost přijatých nápravných opatření** a o svých závěrech obec písemně informuje, čímž je možné považovat kontrolu výkonu samostatné působnosti obce za zcela **uzavřenou**, neboť kontrola realizace přijatých nápravných opatření je již v kompetenci kontrolního výboru zastupitelstva obce.

Zákon Ministerstvu vnitra neumožňuje ukládat za zjištěná porušení zákona jakékoli sankce (pokuty). Ministerstvo je oprávněno zjištěná porušení pouze pojmenovat a doporučit způsob jednání nápravy. **Pokud však obec neprojedná výsledky kontroly nebo nezveřejní informaci o tomto projednání, Ministerstvo vnitra zveřejní protokol o výsledku kontroly na své webové stránce, jak umožňuje § 5 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím**. Protokoly o výsledcích kontrol jsou pak běžně poskytovány žadatelům na základě uvedeného zákona po podání žádosti.

Ministerstvo vnitra může rozhodnout o provedení opakované (následné) kontroly,

pokud obec i nadále nerespektuje výsledky kontroly nebo pokud je z jiných důvodů nutné (a vhodné) prověřit, zda obec své zákonné povinnosti plní.

5.3.4 / Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí

Kontrolu výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí (tj. jimi vykonávanou státní správu) realizují **krajské úřady** v přenesené působnosti. Tato kontrola je zaměřena na prověření **výkonu přenesené působnosti na jednotlivých úsecích výkonu státní správy** (např. stavební řízení, přestupkové řízení, evidence obyvatel, matriky, vydávání občanských průkazů, apod.). Při kontrole výkonu přenesené působnosti se zjišťuje, zda orgány obcí dodržují zákony, jiné právní předpisy (potud je její zaměření shodné s kontrolou samostatné působnosti) a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích. V rámci kontrol je prověřována typicky kvalita správního řízení a dodržování ustanovení právních předpisů určených předmětem kontroly.

Kontroly výkonu přenesené působnosti jsou (na rozdíl od kontrol samostatné působnosti) prováděny zpravidla na základě **plánu kontrol**. Samozřejmě není vyloučeno, aby byla krajským úřadem provedena kontrola mimo stanovený plán, např. mimořádná či následná. Stejně jako v případě kontrol samostatné působnosti se tedy může **kdokoli obrátit s podnětem na příslušný krajský úřad, aby u konkrétní obce provedl kontrolu výkonu přenesené působnosti**, typicky např. pokud se domnívá, že stavební úřad na obci nevykonává řádně svou působnost.

Otázky a odpovědi:

1) Mám za to, že obec nekoná veřejná zasedání zastupitelstva a řádně nevyhotovuje zápisy. Na koho se mám obrátit?

S podnětem ke kontrole výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obce je třeba se obrátit na **Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy**.

2) V naší obci působí stavební úřad. Několikrát jsem jej upozorňovala na nepovolenou stavbu na pozemku, který sousedí s mým pozemkem. Stavební úřad však na mé žádosti nijak nereagoval.

Je třeba se obrátit na příslušný **krajský úřad**, který může u obce vykonat kontrolu přenesené působnosti na úseku stavebního řádu. Krajský úřad je rovněž nadřízeným správním orgánem stavebního úřadu, takže může případně realizovat prostředky ochrany před nečinností podle správního řádu. Pokud nebudete spokojeni se způsobem, jímž krajský úřad Váš podnět vyřešil, lze požádat o prověření jeho postupu **Ministerstvo pro místní rozvoj**.

3) Starosta obce uzavřel nájemní smlouvu bez předchozího projednání v radě obce. Navíc ani výše nájemného neodpovídá nájemnému v místě obvyklému. Komu mám adresovat podnět k prověření?

Hospodaření s majetkem je prověřováno v rámci přezkoumání hospodaření, které u obce může realizovat buď **krajský úřad**, nebo obcí zvolený **auditor** (auditorská společnost). Doporuč-

jeme proto nejdříve u obce (případně u krajského úřadu) zjistit, zda její hospodaření prověřuje auditor nebo krajský úřad. Podle toho pak můžete svůj podnět na prověření adresovat krajskému úřadu nebo auditorovi. Je rovněž možné tento podnět zaslat přímo Ministerstvu financí, odboru kontrola. Hospodaření obcí je však prověřováno pouze jeden rok zpětně.

4) Obec uzavřela smlouvu na vybudování kanalizace za 6,5 mil. Kč, aniž by provedla řádné výběrové řízení. Kdo může tento postup prověřit?

Jedná se o postup podle **zákona o veřejných zakázkách**. Podnět proto musíte adresovat **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, který je nadán obecnou dohledovou pravomocí nad postupem při veřejných zakázkách.

5) Požádal jsem jako občan obce zastupitelstvo obce, aby projednalo možnost vybudování sportovního areálu v obci na svém zasedání. Ani po půl roce ode dne doručení mé žádosti ji však obec neprojednala a ani mi nesdělila žádné informace.

Obec pochybila tím, že porušila § 16 zákona o obcích a Vaši žádost neprojednala. Prověření tohoto postupu náleží do kontrolní pravomoci Ministerstva vnitra, jemuž lze adresovat podnět na prověření postupu obce.

6) Jaké sankce může Ministerstvo vnitra uložit obci za porušení povinností v samostatné působnosti?

Žádné, neboť zákon takovou možnost nedává. Ministerstvo vnitra kontroluje dodržování zákonů a jiných právních předpisů, avšak v případě zjištění porušení zákona může pouze doporučit nápravní opatření, které je však příslušné přijmout pouze příslušný orgán obce (zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad).

7) Dozví se obec, na základě čího podnětu byla v obci provedena kontrola?

Ministerstvo vnitra obecně vychází z názoru, podle něhož pokud si určitá osoba „stěžuje“ na obec, pak je třeba její totožnost obci sdělit tak, aby obec mohla reagovat (bránit své postupy) komplexně. Pokud však podatel požádá, aby jeho totožnost nebyla obci sdělována, Ministerstvo vnitra takovému požadavku vyhová, ledaže by ve výjimečných případech takový postup nemohl zajistit řádné provedení kontroly.

8) Má občan obce právo požadovat výsledky kontroly a obdržet protokol o kontrole po obci?

Ano, má. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím je poskytnutí kopie protokolu povinností obce, pokud je se žádostí oslovena. Stejně tak by protokol poskytlo i Ministerstvo vnitra. Ve vydané kopii je však třeba v souladu s uvedeným zákonem anonymizovat osobní údaje a odstranit případně další zákonem chráněné skutečnosti (např. obchodní tajemství apod.).

9) Může si občan stěžovat u Ministerstva vnitra na to, že starosta neplní své povinnosti?

Ano, může, avšak oprávnění Ministerstva vnitra je omezeno pouze na prověřování postupů starosty, zda dodržuje při výkonu své funkce zákony a jiné právní předpisy, není-li založena působnost jiných orgánů. Tzn. Ministerstvo vnitra je oprávněno prověřovat postupy starosty upravené především v § 103 zákona o obcích.

Pokud by se stížnost týkala chování starosty, neefektivního či neetického jednání starosty apod. (nebo jiných obecních orgánů v samostatné působnosti), pak je nezbytné se obrátit na zastupitelstvo obce, neboť se ve většině případů nejedná o porušení právních povinností, avšak o porušení povinností politických, morálních či etických. Skutečnost, zda v daném případě starosta vykonává funkci řádně a je jí hoděn, je jedině zastupitelstvo obce, kterému je ze své funkce odpovědný [§ 103 odst. 2 ve spojení s § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích].

10) Může občan obce požadovat odvolání starosty z funkce?

Ano, u zastupitelstva obce, které jedině je oprávněno starostu z výkonu funkce odvolat. Žádost občana obce o odvolání starosty je třeba projednat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích (nejde-li o žádost podepsanou kvalifikovaným počtem občanů obce, je na zastupitelstvu, zda požadavek na svůj program zařadí a pokud ano, zda starostu skutečně z funkce odvolá). Ministerstvo vnitra ani jakýkoli jiný státní orgán v zásadě nemá pravomoc starostu zbavit funkce.

11) Může být občan obce přítomen při kontrole Ministerstva vnitra?

Ano, může, pokud tuto přítomnost umožní starosta či jím pověřený zástupce obce.

12) Co když starosta před kontrolou zfalšuje doklady a tyto pak předloží kontrolní skupině?

Ministerstvo vnitra prověřuje zákonnost konkrétního postupu obce především na základě dokumentů, které si k tomuto účelu od obce vyžádá. Zásadní dokument přitom představuje zápis ze zasedání zastupitelstva obce. Zápis ze zasedání zastupitelstva obce je obecně chápán jako **veřejná listina** dokládající průběh zasedání. Jako každá veřejná listina je i zápis vybaven **presumpcí správnosti svého obsahu**, což znamená, že **skutečnosti** v něm uvedené je nutno pokládat **za pravdivé**, pokud se neprokáže relevantními důkazy opak.

Pokud budou Ministerstvu vnitra předloženy důkazy prokazující nepravdivost předložených podkladů, bude samozřejmě přehodnocen výsledek šetření či kontroly. V případě, že by Ministerstvo vnitra v uvedeném jednání spatřovalo naplnění všech zákonných znaků skutkové podstaty trestného činu *padělání a pozměnění veřejné listiny* (§ 348 trestního zákoníku), v souladu s § 8 odst. 1 věta druhá trestního řádu podá oznámení o skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu (trestní oznámení). Pokud však Ministerstvo vnitra vyhodnotí, že by na základě předložených podkladů byl s největší pravděpodobností spáchán trestný čin, trestní oznámení nepodá, přičemž v odpovědi stěžovateli jej poučí o této možnosti.

PŘEHLED KONTROLOVANÝCH POVINNOSTÍ V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

1) nedostatečné informování občanů obce o konání zasedání zastupitelstva obce

– konkrétně na to, pokud dochází k tomu, že:

- a. oznámení o připravovaném zasedání zastupitelstva obce není zveřejněno vůbec nebo nikoli min. 7 dní před vlastním zasedáním zastupitelstva obce,
- b. oznámení o připravovaném zasedání zastupitelstva obce nemá zákonem stanovené náležitosti (místo, dobu a navrhovaný program),
- c. zasedání se koná v jiné než oznámené době (v jinou hodinu či dokonce v jiný den),

- d. oznámení o připravovaném zasedání zastupitelstva obce není opatřeno datem vyvěšení na úřední desku.

2) špatné svolávání zasedání zastupitelstva obce - konkrétně na to, že:

- a. zasedání zastupitelstva obce se koná po více jak 3 měsících od předchozího zasedání,
- b. zasedání zastupitelstva obce se konají mimo územní obvod obce (konají se tzv. výjezdní zasedání),
- c. starosta v případě žádosti o svolání zasedání nejméně 1/3 členů zastupitelstva obce či hejtmána nesvolá zasedání zastupitelstva obce vůbec nebo tak, aby se konalo do 21 dnů od obdržení žádosti,
- d. starosta nesvolá náhradní zasedání zastupitelstva obce tak, aby se konalo do 15 dnů od zasedání ukončeného z důvodu neusnášeníschopnosti,
- e. zasedání zastupitelstva obce probíhá dále, i když v jeho průběhu klesl počet přítomných členů zastupitelstva obce pod polovinu.

3) nedostatky ve formálním vyhotovení zápisu ze zasedání zastupitelstva obce – konkrétně na to, že:

- a. zápis je vyhotoven v době delší než 10 dnů po skončení zasedání,
- b. zápis není uložen na obecním úřadě,
- c. zápis není na požádání občana obce či jiné ze zákona oprávněné osoby předložen k nahlédnutí,
- d. zápis není podepsán starostou (místostarostou) či některým z ověřovatelů,
- e. v zápisu chybí záznam o průběhu a výsledku hlasování,
- f. v zápisu chybí záznam o počtu přítomných členů zastupitelstva obce,
- g. v zápisu chybí záznam o schváleném pořadu jednání zastupitelstva obce,
- h. nepřijaté návrhy usnesení jsou zaznamenány jako usnesení v opačném tvaru,
- i. byly projednávány body pořadu zasedání zastupitelstva obce, které nebyly uvedeny ani v oznámeném programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce, ani nebyly dodatečně zařazeny na pořad jednání – *nejedná se přímo o nedostatek týkající se samotného průběhu zasedání zastupitelstva obce.*

4) nedostatky při nakládání s nemovitým majetkem obce – konkrétně na to, že:

- a. nebyl zveřejněn záměr nakládat s nemovitým majetkem obce,
- b. záměr byl zveřejněn na dobu kratší než zákonem stanovených 15 dnů,
- c. záměr byl zveřejněn až poté, co zastupitelstvo obce již rozhodlo o schválení konkrétní smlouvy konkrétní osobě,
- d. nemovitosti nejsou dostatečně identifikovány (dle katastrálního zákona).

5) nerespektování práv občana podílet se na správě věcí veřejných – konkrétně pak na to, že:

- a. je mu omezeno právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce k projednávaným věcem (buď jednacím řádem, nebo tím, kdo řídí zasedání zastupitelstva obce), např.:
 - / občanovi obce je dána možnost vyjádřit se teprve poté, co je přijato příslušné usnesení (diskuze je zařazována na závěr zasedání zastupitelstva obce, ačkoliv o jednotlivých bodech programu je hlasováno vždy po jejich projednání),
 - / v jednacím řádu zastupitelstva obce je řídícímu zasedání zastupitelstva

svěřována pravomoc udělit či neudělit slovo přítomnému občanovi obce, ačkoliv právo vyjádřit se na zasedání zastupitelstva obce k projednávaným věcem občanovi obce vyplývá přímo ze zákona o obcích,

/ do programu zasedání zastupitelstva obce je zařazen jeden bod určený k vyjadřování občanů obce souhrnně ke všem navrženým bodům programu před jejich samotným projednáváním, ale v rámci dalšího projednávání jednotlivých bodů již občanovi možnost vyjádřit stanovisko není dána, atd.

- b. nemá možnost vyjádřit se nebo nahlížet do návrhu rozpočtu obce a schváleného rozpočtu,
- c. nemá možnost nahlížet do zápisu a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce, usnesení rady, atd.,
- d. nebyla dodržena lhůta při vyřizování podání dle § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích – lhůta 60 dnů; jde-li o působnost zastupitelstva obce, je lhůta 90 dnů,
- e. jeho návrhy, připomínky a podněty nebyly projednány, resp. vyřízeny.

6) porušování ustanovení § 12 zákona o obcích – konkrétně na to, že:

- a. obec nemá zavedenu evidenci právních předpisů, které vydala,
- b. evidence právních předpisů svými náležitostmi neodpovídá požadavkům zákona,
- c. číselná řada evidence právních předpisů není uzavírána koncem každého kalendářního roku,
- d. obec v evidenci neuvádí již zrušené právní předpisy,
- e. právní předpisy vydané obcí a jejich evidence není přístupná na obecním úřadu každému,
- f. obecně závazné vyhlášky obce nebyly zaslány Ministerstvu vnitra, popř. byly zaslány, ale nikoliv neprodleně po vyhlášení (tj. po vyvěšení na úřední desce obecního úřadu), čímž nemůže dojít k doзору nad přijatou obecně závaznou vyhláškou, tudíž může být taková vyhláška na občany aplikována, i když je třeba v rozporu se zákonem.

7) nedostatky v činnosti finančního nebo kontrolního výboru – konkrétně na to, že:

- a. finanční, resp. kontrolní výbor není platně zřízen – zastupitelstvo obce nezvolilo jeho členy (ale např. jen předsedu),
- b. výbor nemá lichý počet členů,
- c. předseda výboru není členem zastupitelstva obce,
- d. členem finančního, resp. kontrolního výboru je starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu nebo osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu,
- e. výbory nerozlišují mezi jednáními a kontrolou,
- f. usnesení výboru nejsou opatřeny podpisem předsedy výboru,
- g. zápis o provedené kontrole:
 - / neobsahuje zákonem stanovené náležitosti,
 - / není podepsán kontrolovaným,
 - / není připojeno vyjádření kontrolovaného,
 - / není předložen zastupitelstvu obce,
- h. finanční, resp. kontrolní výbor překračuje své kompetence, resp. vykonává činnost nad rámec zákonného zmocnění bez pověření zastupitelstva obce.

- 8) špatné schválení závěrečného účtu obce** – konkrétně na to, že:
- závěrečný účet obce není projednán společně se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření obce,
 - závěrečný účet obce není projednán do 30. června následujícího roku,
 - zastupitelstvo obce nepřijme opatření k nápravě nedostatků zjištěných auditem.
- 9) nedostupnost veřejnoprávních smluv či porušení povinnosti při uzavírání veřejnoprávních smluv** – konkrétně pak na to, že:
- obec nemá zpřístupněnu uzavřenou veřejnoprávní smlouvu na obecním úřadě,
 - na obecním úřadě je k dispozici pouze nepodepsaný text (návrh) smlouvy,
 - po uzavření nebyl text veřejnoprávní smlouvy zveřejněn na úřední desce obecního úřadu vůbec nebo nebyl zveřejněn po dobu nejméně 15 dnů,
 - při uzavírání dodatků či zrušovacích veřejnoprávních smluv není postupováno obdobně jako při přijímání (schvalování).
- 10) špatné vedení úřední desky** – konkrétně pak na to, že:
- obec nemá zřízenou úřední desku (fyzickou),
 - úřední deska není přístupná nepřetržitě,
 - úřední deska není označena jako úřední deska obecního úřadu,
 - obec má více informačních tabulí označených jako úřední deska,
 - obec nemá zřízenou úřední desku umožňující dálkový přístup,
 - obsah úřední desky není zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup.
- 11) nedostatky týkající se povinně zveřejňovaných informací** – konkrétně na to, že:
- obec nemá zpracován kompletní soubor povinně zveřejňovaných informací,
 - obec nezveřejňuje na místě, které je všeobecně přístupné, informace uvedené v § 5 odst. 1 InfZ,
 - obec uvedené informace nezveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup v souladu se strukturou stanovenou ve vyhlášce č. 442/2006 Sb.,
 - obec ve svém sídle v úředních hodinách nezpřístupňuje právní předpisy vydávané v rámci její působnosti, a to včetně způsobu umožňujícího dálkový přístup,
 - obec do 15 dnů od poskytnutí informací nezveřejní poskytnuté informace způsobem umožňujícím dálkový přístup.
- 12) nedostatky ve vyhotovování výročních zpráv v oblasti poskytování informací** – konkrétně na to, že:
- obec nevypracovala výroční zprávu o své činnosti v oblasti poskytování informací za předchozí kalendářní rok,
 - výroční zpráva o činnosti obce v oblasti poskytování informací nemá náležitosti stanovené zákonem,
 - obec nezveřejnila výroční zprávu o poskytování informací, resp. ji nezveřejnila ve stanoveném termínu,
 - obec zveřejnila výroční zprávu, avšak ji nemá trvale přístupnou jako jednu z povinně zveřejňovaných informací,
 - výroční zpráva není přístupna způsobem umožňujícím dálkový přístup.

5.4 / PŘEZKUM HOSPODAŘENÍ (A DŮSLEDKY PORUŠOVÁNÍ ROZPOČTOVÝCH PRAVIDEL OBCÍ)

Kdokoliv (i když se bude jednat zejména o občany obce) může podat podnět, aby se orgán příslušný k přezkoumání nakládání s majetkem v rámci přezkumu hospodaření zaměřil na danou dispozici a postup obce prověřil. **Samotný proces přezkumu hospodaření však běží bez přímé účasti této osoby.**

Dalším z vnějších kontrolních mechanismů činnosti územních samosprávných celků (tedy i obcí, městysů a měst včetně statutárních měst a krajů) a dobrovolných svazků obcí (dále jen „svazek obcí“) je **pravidelné (každoroční) přezkoumávání jejich hospodaření**. Oblast hospodaření územních samosprávných celků s jejich majetkem a finančními prostředky je totiž významným aspektem pro fungování územního samosprávného celku jako takového. S tím souvisí též jednoznačné stanovení rozpočtových pravidel a sankcí za jejich porušování.

V souladu s principy dobré správy zpravidla kontrolující orgán informuje tohoto podatele o svých zjištěních a případných přijatých opatřeních.

Ve vztahu k přezkumu hospodaření (a důsledky porušování rozpočtových pravidel obcí) lze hovořit o tzv. vnějším kontrolním mechanismu, který má některé charakteristické znaky, na které bychom rádi v této kapitole upozornili.

5.4.1 / Přezkoumávání hospodaření obcí a dobrovolných svazků obcí

Přezkoumání hospodaření obcí musí být provedeno **každý rok u všech obcí a svazků obcí. Výjimky nejsou přípustné.**

Konkrétní pravidla přezkoumání jsou vymezena **zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí**, ve znění pozdějších předpisů.

Přezkoumání hospodaření obce či svazku obcí **provádí auditor (auditorská společnost) na základě smluvního vztahu s obcí, anebo krajský úřad v rámci výkonu přenesené působnosti.**

Předmětem přezkoumání jsou údaje o ročním hospodaření obce či svazku obcí, tvořící součást závěrečného účtu. Přezkoumávají se pouze údaje za uplynulý kalendářní rok. Údaje za předchozí období již zpětně přezkoumat nelze.

V rámci přezkoumávání hospodaření se zkoumá **nejen zákonnost, ale též účelnost, hospodárnost a správnost jednotlivých úkonů.**

Konečným výstupem přezkoumání hospodaření je vždy **zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření** bez ohledu na to, zda přezkoumání hospodaření provedl auditor anebo krajský úřad.

Povinnost jednotlivých územních samosprávných celků a svazků obcí nechat si přezkoumat své hospodaření vyplývá obecně z § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů; a konkrétně pro obce,

městysy i města, včetně těch statutárních¹⁰⁷ (dále jen „obce“), z § 42 zákona o obcích, a pro svazky obcí z § 53 odst. 1 téhož zákona.

Konečnou zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření¹⁰⁸ je třeba zpracovat vždy, ať už by se jednalo o přezkoumání jednorázové anebo o soubor dílčích přezkoumání. V případě dílčích přezkoumání se výsledná zpráva zpracovává z jednotlivých zápisů z dílčích přezkoumání. Součástí závěrů obsažených ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření musí být též konstatování, zda byly zjištěny chyby a nedostatky (v případě, že nebyly, je třeba i takový závěr výslovně uvést). Byly-li v rámci přezkoumání zjištěny určité chyby a nedostatky, je třeba označit jejich závažnost, přičemž v případě zjištění závažných nedostatků je třeba dále podrobněji rozvést oblasti, jichž se tyto nedostatky týkaly.

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření musí být spolu se závěrečným účtem projednána v zastupitelstvu obce či příslušném orgánu svazku obcí. Přijetí opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků je povinností obce či svazku obcí. O přijetí a plnění těchto opatření musí obec či svazek obcí informovat krajský úřad.

Přezkoumání provedené auditorem (auditorskou společností) podléhá, stejně jako přezkoumání provedené krajským úřadem, dozoru Ministerstva financí.

Přijmout a realizovat opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření a podat o tom písemnou informaci příslušnému přezkoumávacímu orgánu (tedy krajskému úřadu) jsou obec či svazek obcí povinny uskutečnit **nejpozději do 15 dnů po projednání této zprávy spolu se závěrečným účtem ve svých orgánech** (tj. v zastupitelstvu obce či příslušném orgánu svazku obcí).

Součástí informace, kterou obec nebo svazek obcí zasílají krajskému úřadu, musí být též uvedení lhůty, ve které mu podají písemnou zprávu o plnění přijatých opatření. Následně pak v této lhůtě musí krajskému úřadu uvedenou zprávu zaslat.

Přijetí a účinnost opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků může být předmětem následné kontroly ze strany přezkoumávacího orgánu.

Pro úplnost lze v této souvislosti upozornit též na to, že obce a svazky obcí uskutečňují své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem¹⁰⁹ a vykonávají kontrolu svého hospodaření podle zvláštního právního předpisu upravujícího finanční kontrolu ve veřejné správě¹¹⁰, a to po celý rozpočtový rok. Zde se jedná v podstatě o kontrolu vnitřní, slovy zákona o finanční kontrole vnitřní kontrolní systém, zatímco **přezkoumávání hospodaření dle zákona č. 420/2004 Sb. je kontrolou vnější.**

¹⁰⁷ Zde je třeba pro úplnost doplnit, že hospodaření městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst nepodléhá samostatnému vnějšímu přezkoumání, nýbrž je součástí přezkoumání hospodaření celého statutárního města. Městské části a městské obvody územně členěných statutárních měst totiž nemají (na rozdíl od městských částí hlavního města Prahy) právní subjektivitu, a proto veškerý majetek, s nímž hospodaří, je majetkem statutárního města. Samostatnou kontrolu hospodaření s tímto svěřeným majetkem (nikoli však formou přezkoumání hospodaření – tedy formou „vnější“ kontroly) vykonává statutární město a jeho orgány formou tzv. kontroly vnitřní.

¹⁰⁸ viz § 10 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁹ dle § 15 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁰ zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

Otázky a odpovědi:

1) Kdo provádí přezkoumání hospodaření obcí a svazků obcí?

Obec či svazek obcí má v podstatě na výběr ze dvou možností. Buďto může zadat přezkoumání svého hospodaření auditorovi (auditorské společnosti), anebo požádat příslušný krajský úřad.

Nepožádá-li obec o přezkoumání svého hospodaření krajský úřad a nezadá-li jej ani auditorovi (auditorské společnosti), provede přezkoumání jejího hospodaření příslušný krajský úřad. Tuto agendu provádí krajský úřad v přenesené působnosti.

2) V jakém termínu je obec či svazek obcí povinen požádat krajský úřad o přezkoumání svého hospodaření, anebo krajskému úřadu oznámit, že se rozhodl zadat přezkoumání hospodaření auditorovi?

Do 30. června příslušného kalendářního roku.

Následně krajské úřady vypracují časové plány přezkoumání na období od sestavení plánu do 30. června následujícího roku. Na základě těchto plánů se pak vykonávají do konce kalendářního roku dílčí přezkoumání za předchozí část kalendářního roku a po skončení kalendářního roku se vykonávají dílčí přezkoumání za zbývající část předchozího kalendářního roku a jednorázová přezkoumání za celý předchozí kalendářní rok.

3) Co všechno musí být v rámci přezkoumání hospodaření prověřeno (předmět přezkoumání)?

Předmětem přezkoumání hospodaření jsou údaje o ročním hospodaření obce či svazku obcí. Tyto údaje zahrnují zejména¹¹¹:

- / plnění příjmů a výdajů rozpočtu, včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků,
- / finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů,
- / náklady a výnosy podnikatelské činnosti obce či svazku obcí,
- / peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více obcemi či svazky obcí, anebo na základě smlouvy s jinými právníky nebo fyzickými osobami,
- / finanční operace, týkající se cizích zdrojů ve smyslu právních předpisů o účetnictví,
- / hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv,
- / vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám.
- / nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví obce či svazku obcí a majetkem státu, s nímž obec či svazek obcí hospodaří,
- / zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zákona o veřejných zakázkách,¹¹²

¹¹¹ viz § 2 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹¹² zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Orgánem dohledu je zde Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

- / stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- / ručení za závazky fyzických a právnických osob,
- / zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- / zřizování věcných břemen k majetku obce či svazku obcí,
- / účetnictví vedené obcí či svazkem obcí.

Všechny tyto skutečnosti musí přezkoumávající subjekt (tj. auditor nebo krajský úřad) prověřit a ověřit, zda jsou respektovány všechny právní předpisy, jimiž jsou uvedené oblasti přezkoumání hospodaření obcí či svazků obcí regulovány.

4) Z jakých hledisek je hospodaření obcí a svazků obcí přezkoumáváno?

Konkrétní hlediska přezkoumání jsou následující¹¹³:

- / dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření územních celků,¹¹⁴ o hospodaření s jejich majetkem,¹¹⁵ o účetnictví¹¹⁶ a o odměňování,¹¹⁷
- / soulad hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem,
- / dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití,
- / věcná a formální správnost dokladů o přezkoumávaných operacích.

5) Jak se liší přezkoumání provedené auditorem od přezkoumání provedeného krajským úřadem?

Zadá-li obec či svazek obcí přezkoumání svého hospodaření auditorovi (auditorské společnosti) je **povinna uzavřít s auditorem (auditorskou společností) písemnou smlouvu o poskytnutí auditorské služby** podle zvláštního právního předpisu [tímto předpisem je v současné době zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění zákona č. 227/2009 Sb.]. Náležitostmi této smlouvy jsou rovněž předmět a hlediska přezkoumání a obsah zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření.

Současně o uzavření smlouvy s auditorem (auditorskou společností) **informuje obec nebo svazek obcí příslušný krajský úřad**, jenž by byl jinak příslušný k provedení přezkoumání hospodaření, a to bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 31. ledna následujícího roku¹¹⁸.

Stejnopis zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření auditorem předávají obec či svazek obcí příslušnému krajskému úřadu do 15 dnů po jejím projednání v orgánech obce.

¹¹³ viz § 3 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁴ Zejména z hlediska plnění povinností dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹¹⁵ V případě obcí se jedná o zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (§ 38 a násl.).

¹¹⁶ zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁷ Nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů; nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměňach za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ viz § 4 odst. 8 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

6) Ve kterých případech se provádí jednorázové přezkoumání hospodaření a ve kterých dílčí?

Jednorázová přezkoumání může uskutečnit krajský úřad pouze u obcí, které nevykonávají hospodářskou činnost a mají počet obyvatel menší než 800 osob.¹¹⁹ V ostatních případech se uskutečňují dílčí přezkoumání¹²⁰.

7) Jaké jsou povinné náležitosti zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření?

Povinnými náležitostmi zprávy jsou¹²¹:

- / identifikační údaje, jimiž jsou název obce či svazku obcí, jména a funkce kontrolorů zúčastněných na přezkoumání a příbraných osob, místo, kde se přezkoumání uskutečňovalo, období, v němž probíhalo, dále rok, za který bylo přezkoumání vykonáno, a datum vyhotovení této zprávy,
- / popis zjištěných chyb a nedostatků včetně uvedení povinností, stanovených zvláštěními právními předpisy, nebo jiných hledisek přezkoumání, které nebyly dodrženy,
- / označení dokladů a jiných materiálů, ze kterých kontrolní zjištění vychází,
- / závěr z přezkoumání,
- / podpisy kontrolorů zúčastněných na přezkoumání a datovaná doložka o převzetí zprávy představitelem obce či svazku obcí uvedeným v § 11 (tj. starostou, primátorem či osobou určenou stanovami svazku obcí), stvrzená jeho podpisem.

Povinnou náležitostí závěru zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření je dále¹²²:

- / upozornění na případná rizika, která lze dovodit ze zjištěných chyb a nedostatků a která mohou mít negativní dopad na hospodaření obce či svazku obcí v budoucnosti,
- / uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu obce či svazku obcí a podílu zastaveného majetku na celkovém majetku územního celku.

8) Může obec či svazek obcí připomínkovat zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření?

Ano, obec či svazek obcí má právo doručit kontrolorovi pověřenému řízením přezkoumání písemné stanovisko k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření a požadovat jeho přílohu ke zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření.

Stanovisko je třeba doručit do 30 pracovních dnů od předání návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření, pokud kontrolor pověřený řízením přezkoumání v odůvodněném případě nestanoví lhůtu delší¹²³.

¹¹⁹ Rozhodující je počet obyvatel přihlášených v obci k trvalému pobytu ke dni 1. ledna kalendářního roku, jehož se přezkoumání týká.

¹²⁰ viz § 4 odst. 4 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹²¹ viz § 10 odst. 2 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹²² viz § 10 odst. 4 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹²³ viz § 6 odst. 3 písm. l/ zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

9) Který orgán obce projedná zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření obce a v jaké lhůtě?

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je součástí závěrečného účtu při jeho projednávání v orgánech obce a svazku obcí¹²⁴. V případě obcí je orgánem příslušným k projednání závěrečného účtu zastupitelstvo obce (jedná se o jemu vyhrazenou pravomoc¹²⁵), v případě svazku obcí je to orgán určený stanovami¹²⁶.

Závěrečný účet spolu se zprávou o výsledku přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok musí zastupitelstvo obce projednat do 30. června následujícího roku¹²⁷. Totéž platí i pro projednání zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření svazku obcí.

10) Jaká je lhůta pro podání informace o opatřeních přijatých k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření zpracované krajským úřadem či auditorem?

Lhůta pro podání informace o opatřeních přijatých k nápravě (či předcházení) zjištěných nedostatků činí 15 dnů ode dne projednání zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření spolu se závěrečným účtem v zastupitelstvu obce či příslušném orgánu svazku obcí.

5.4.2 / Důsledky porušování rozpočtových pravidel obcí

Pokud obec nehospodaří v souladu s rozpočtovými pravidly, potom musí nést následky tohoto porušení.

Porušení rozpočtových pravidel lze obecně rozdělit do dvou částí:

- 1) porušení těchto pravidel přímo obcí nebo svazkem obcí ve vztahu k jejich vlastnímu rozpočtu a rozpočtovému procesu. V takovém případě se jedná o **správní delikty podle § 22a zákona č. 250/2000 Sb.** (např. když obec nebo svazek obcí nezpracuje rozpočtový výhled, či nevykonává kontrolu svého hospodaření, nebo nezajistí přezkoumání svého hospodaření za uplynulý kalendářní rok.)
- 2) porušení rozpočtových pravidel tzv. **porušení rozpočtové kázně** (§ 22 zákona č. 250/2000 Sb.).

Správní delikty podle § 22a zákona č. 250/2000 Sb.

Za **správní delikty** se ukládá **pokuta až do výše 1 000 000 Kč**. Pokuty vybírá a vymáhá orgán, který je uložil. Příjem z pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil (tj. krajský úřad).

Správní delikty, kterých se dopustila obec nebo svazek obcí, jehož členem není hlavní město Praha, v prvním stupni **projednává v přenesené působnosti krajský úřad**, v jehož správním obvodu se obec nachází nebo v jehož správním obvodu má svazek obcí sídlo.

Obec nebo svazek obcí za správní delikt neodpovídají, jestliže prokážou, že vynaložily veš-

¹²⁴ viz § 17 odst. 5 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁵ viz § 84 odst. 2 písm. b/ zákona o obcích

¹²⁶ viz § 52 odst. 2 písm. c/ zákona o obcích

¹²⁷ viz § 43 zákona o obcích

keré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránilo. Odpovědnost obce nebo svazku obcí za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezhájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.

Porušení rozpočtové kázně

Za porušení rozpočtové kázně se ukládá **odvod** do rozpočtu, z něhož byly neoprávněně použité či zadržené peněžní prostředky poskytnuty, a to v částce neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků.

Za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je ten, kdo rozpočtovou kázeň porušil, povinen zaplatit **penále** ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny. Neukládá se pouze penále, které v jednotlivém případě nepřesáhne částku 1 000 Kč.

O uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně rozhoduje v případě obce obecní úřad (samostatná působnost). K přezkoumání takového rozhodnutí je pak příslušný krajský úřad (přenesená působnost). V případě svazku obcí rozhoduje o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně orgán určený k tomu stanovami, jinak orgán, který jedná jménem svazku obcí navenek. Odvolacím orgánem je i zde krajský úřad příslušný podle sídla svazku obcí (opět přenesená působnost).

V rámci přezkoumání rozhodnutí o odvodu či penále může přezkoumávající orgán rozhodnutí pouze zrušit anebo zrušit a vrátit k novému projednání. Tzn., že nemůže např. takové rozhodnutí změnit.

Promlčecí, resp. prekluzivní lhůta¹²⁸ k vydání rozhodnutí o odvodu či penále činí 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně. Prominutí nebo částečné **prominutí povinnosti odvodu a penále** může z důvodů hodných zvláštního zřetele povolit orgán, který o poskytnutí neoprávněně použitých či zadržovaných peněžních prostředků rozhodl, na základě písemné žádosti toho, kdo porušil rozpočtovou kázeň.

Při správě odvodů **se postupuje podle zákona upravujícího správu daní** (tj. zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů; od 1. ledna 2011 podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Při správě penále se uplatní postup, který stanoví zákon upravující správu daní pro úrok z prodlení (§ 63 zákona č. 337/1992 Sb.; § 252 až 253 zákona 280/2009 Sb.).

Otázky a odpovědi:

1) Co se rozumí porušením rozpočtové kázně?

Porušením rozpočtové kázně je každé neoprávněné použití nebo zadržování peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu obce nebo svazku obcí.

¹²⁸ Jedná se o lhůtu, se kterými je spojen zánik nároku na určité právo.

2) Co se míní neoprávněným použitím peněžních prostředků?

Neoprávněným použitím peněžních prostředků je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená zákonem, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušeny podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.

3) Co se míní zadržením peněžních prostředků?

Zadržením peněžních prostředků je porušení povinnosti vrácení poskytnutých prostředků ve stanoveném termínu.

5.5 / OPRÁVNĚNÍ STÁTNÍHO ZÁSTUPCE PODAT NÁVRH NA URČENÍ NEPLATNOSTI SMLOUVY

Kdokoliv má právo upozornit úřad státního zastupitelství na skutečnost, že při uzavírání smlouvy o převodu vlastnictví nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků. Následný proces je však již plně v rukou státního zastupitelství a odehrává se bez přímé účasti této osoby.

Státní zastupitelství může podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví **v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků**¹²⁹. Příslušnost státního zastupitelství se v těchto případech řídí příslušností soudu, který o takovém návrhu rozhoduje.

K tématu rozhodování o žalobách na určení neplatnosti smlouvy, jejichž uzavřením obec realizuje svůj záměr dle ustanovení § 39 zákona o obcích, v souvislosti s výše uvedeným oprávněním státního zástupce lze **připomenout existenci Rozsudku Nejvyššího soudu České republiky 20 Cdo 899/99 ze dne 26. dubna 2001**, k němuž uvádíme následující.

Státní zastupitelství je tvořeno soustavou úřadů státu, určených k zastupování státu v případech stanovených zákonem¹³⁰. Jako představitel zájmů státu je při výkonu své působnosti povinnou využívat prostředky, které mu poskytuje zákon, a tak, aby jeho zásah byl v souladu se zákonem, rychlý a účinný¹³¹. Kromě jiného je státní zastupitelství oprávněno podat návrh na zahájení občanského soudního řízení anebo vstoupit do již zahájeného občanského soudního řízení, avšak jen v případech, které stanoví zákon¹³²; procesní postavení, oprávnění a povinnosti státního zastupitelství, které podalo návrh na zahájení řízení nebo vstoupilo do řízení, stanoví občanský soudní řád. **Věci svěřené do působnosti státního zastupitelství mohou být vykonávány pouze jím; jiný orgán nebo osoba nesmí jeho činnost nahradit anebo jej při ní zastoupit**¹³³.

Z tohoto obecného vymezení plyne, že státní zastupitelství je subjektem občanského soudního řízení v případech, kdy - na základě výslovného určení zákona - je přílehlavé ote-

129 viz § 42 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

130 viz § 1 zákona o státním zastupitelství

131 viz § 2 zákona o státním zastupitelství

132 viz § 5 zákona o státním zastupitelství

133 viz § 3 zákona o státním zastupitelství

vřít prostor uplatnění širšímu (společenskému) zájmu, který není spolehlivě reprezentovatelný soukromým zájmem jinak účastných subjektů. Tak je tomu i co do působnosti státního zastupitelství dotčeného ustanovení § 42 zákona o státním zastupitelství. Je však věcí úvahy státního zastupitelství, kterou soud přezkoumat nemůže, zda a proti komu - případně i z více situací obdobných - žalobu o určení neplatnosti smlouvy podá.

Ustanovení § 42 zákona o státním zastupitelství dává státnímu zástupci zvláštní oprávnění k podání procesního návrhu, který nepramení ani z jeho účasti na určitém občanskoprávním vztahu a ani z toho občanskoprávního vztahu, který panuje mezi účastníky smlouvy, jež je z kvalifikovaného důvodu neplatná (viz např. ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích – *„Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný.“*). Domáhat se určení neplatnosti smlouvy v občanském soudním řízení tedy není výkonem oprávnění, jež vyplývá z hmotného práva soukromého, a státní zastupitelství využívá legitimace, jež je naopak původu veřejnoprávního.

6 / MOŽNOSTI OBČANA OBCE K OCHRANĚ PRÁV

6.1 / PODÁVÁNÍ PODNĚTŮ, STÍŽNOSTÍ, ÚČAST V ŘÍZENÍCH

Každý (tj. nejen občan obce) má právo podávat stížnosti ve věci výkonu samostatné a přenesené působnosti obce (tzv. samosprávy a státní správy obce). Každý také může dát podnět k zahájení řízení z moci úřední obecnímu úřadu tam, kde mu zákon ukládá jednat, chránit práva jednotlivců a veřejný zájem (např. podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, nařízení nezbytných stavebních úprav, k výkonu dozoru u pozemních komunikacích apod.) Některé zákony předpokládají, že se také veřejnost účastní správních řízení (např. zákon o ochrany přírody a krajiny předpokládá účastenství občanských sdružení, stejně jako zákon o územním plánování a stavebním řádu v procesu územního plánování). Je proto na místě, aby každá obec věděla, jak nejen podle zákona, ale také v souladu s principy dobré správy, stížnost, podnět, účastenství vyřídit, rozhodnout atd.

Od určení do které působnosti obce stížnost směřuje a který právní předpis se na ni použije, bude záviset postup orgánu při jejím vyřízení.

Stížností se v obecně právním smyslu rozumí **projev fyzické či právnické osoby, který je adresován orgánu veřejné správy, a kterým se její podatel zpravidla snaží upozornit na nedostatky v činnosti jiných fyzických a právnických osob či orgánů veřejné správy.** Zpravidla prostřednictvím stížnosti podatel požaduje, aby v ní uvedené skutečnosti orgán veřejné správy prošetřil, a v případě, kdy dospěje k závěru, že jsou splněny podmínky pro další postup, postupoval způsobem stanoveným zákonem.

Můžeme rozlišovat dvojí charakter stížností podle toho, zda zájem podatele směřuje do výkonu samostatné či přenesené působnosti.

Otázky a odpovědi:

1) Který právní předpis se použije při vyřizování stížnosti? Je třeba podání (stížnost) hodnotit podle obsahu nebo názvu (označení)?

Postup podle § 175 správního řádu nebo dle § 16 zákona o obcích bude správním orgánem zvolen **po posouzení obsahu podání.** Jestliže z jeho obsahu vyplyne, že stížnost směřuje proti postupu, který je postupem dle správního řádu (správním řízením), je nutno předmětnou stížnost vyřídit v režimu § 175 správního řádu (podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno¹³⁴). V ostatních případech se přistoupí k vyřízení stížnosti v souladu s § 16 odst. 2 písm. f/ a g/ zákona o obcích.

¹³⁴ viz § 37 odst. 1 správního řádu

6.1.1 / Stížnosti proti výkonu samostatné působnosti orgánem obce podle zákona o obcích

Právní úprava stížnosti obsažená v zákoně o obcích má vzhledem k tomu, že jejím prostřednictvím si může podatel stěžovat na chování či projevy orgánů obce nebo na jinou skutečnost, kterou nelze podřadit pod působnost správního řádu, **toliko podpůrnou povahu**. Vlastní pravidla obce pro vyřizování takových stížností stanoví rada obce¹³⁵. Typickou oblastí, v níž se lze setkat se stížnostmi, které jsou vyřizovány v režimu zákona o obcích, je tzv. nevrchnostenská správa, tj. ta oblast veřejné správy, kde její orgán nevystupuje v nadřízeném postavení a nemůže proto uplatňovat nařizovací pravomoc. **Pokud však má stížnost formální znaky podání dle správního řádu, bude při vyřízení postupováno v souladu se správním řádem.**

Otázky a odpovědi:

1) Podle jakých pravidel se postupuje v případě podání stížnosti na základě zákona o obcích?

Zákon o obcích¹³⁶ vyhradil **radě obce stanovit pravidla** pro vyřizování petic a stížností. Tato pravidla mohou upravit i vyřizování stížností týkajících se záležitostí, jež nespadají do působnosti správního řádu, tedy záležitostí, které souvisí s „nevrchnostenskou veřejnou správou“. Takové petice a stížnosti je oprávněn podat každý.

V případě **stížnost - podání občana obce**, které nesouvisí s aplikací správního řádu, je třeba při vyřízení podání („stížnosti“) postupovat **podle ustanovení zákona o obcích, která se vztahují k právu občana obce** požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce¹³⁷ a k právu podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty¹³⁸.

Dle zastávaného stanoviska Ministerstva vnitra stížnosti, resp. žádosti o projednání určité záležitosti adresované zastupitelstvu obce či radě obce, projednávají tyto orgány v režimu § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích a podněty, návrhy a připomínky adresované ostatním orgánům obce (starostovi, obecnímu úřadu, zvláštnímu orgánu obce) se vyřizují v režimu § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích (podrobněji viz bod 2.1. této publikace).

2) Kdo, resp. jaký orgán obce by měl vyřizovat stížnosti na starostu, popř. místostarostu v režimu zákona o obcích? V jakém případě lze uplatnit stížnost na člena zastupitelstva obce?

Starosta a místostarosta jsou voleni z řad členů zastupitelstva obce a zastupitelstvu obce též odpovídají za výkon své funkce (podrobněji viz bod 3.1.2. této publikace). Je tedy vhodné, aby stížnosti na starostu a jeho místostarostu, příp. **člena zastupitelstva vyřizovalo zastupitelstvo obce** na svém veřejně přístupném zasedání, přičemž je na zvážení tohoto orgánu

¹³⁵ na základě § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích

¹³⁶ v ustanovení § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích

¹³⁷ viz § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích

¹³⁸ viz § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích

samosprávy, zda se bude danou věcí zabývat, resp. zda stížnost zařadí jako bod do programu nebo ji jen vezme na vědomí a vůbec ji neprojedná¹³⁹

Stížnost na člena zastupitelstva obce může směřovat **pouze proti jeho činnosti jménem obce**. Jednání tohoto funkcionáře jako člena zastupitelstva obce (v pozici „politika“), pokud nevystupuje na základě pověření jménem obce, stížnosti nepodléhá.

Taktéž stížnosti podané na starostu nebo místostarostu by bylo možné řešit jen v souvislosti s jejich postupy při výkonu těchto funkcí.

6.1.2 / Stížnosti proti výkonu samostatné působnosti orgánem obce podle správního řádu

Stížnost je možné podat proti postupu správních orgánů:

- / u správního řízení
- / u vyjádření, osvědčení a sdělení správních orgánů podle části čtvrté správního řádu
- / u veřejnoprávních smluv podle části páté správního řádu
- / u opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu.

Základním předpokladem pro uplatnění správního řádu¹⁴⁰ při vyřizování stížnosti orgány územních samosprávných celků je skutečnost, že je dána působnost podle správního řádu¹⁴¹, tedy, že se jedná **o postup orgánů územních samosprávných celků v oblasti veřejné správy**. Veřejnou správou se ve smyslu správního řádu rozumí veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek vůči dotčeným osobám (tzv. výsostná či vrchnostenská veřejná správa).

„Dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany“¹⁴².

Ustanovení § 175 správního řádu je tedy závazné i pro orgány územní samosprávy; uplatní se však pouze v případech, že je dána působnost těchto orgánů při výkonu tzv. vrchnostenské veřejné správy.

Institut stížnosti dle § 175 správního řádu **se však neužije** v situaci, kdy územní samosprávné celky provádějí:

- / úkony soukromoprávní povahy (občanskoprávní, obchodněprávní, pracovněprávní)
- / tzv. fiskální („nevýsostnou“) veřejnou správu, v níž nejde o autoritativní vystupování veřejné správy vůči jejím adresátům, což je charakteristické především pro výkon samostatné působnosti územních samosprávných celků.

¹³⁹ analogicky se použije § 16 odst. 2 písm. f/ zákona o obcích.

¹⁴⁰ viz § 175 správního řádu

¹⁴¹ viz § 1 správního řádu

¹⁴² viz § 175 odst. 1 správního řádu

Otázky a odpovědi:

1) Je možné pochybení orgánů obce při výkonu samostatné působnosti hodnotit jako „nesprávný úřední postup“ orgánu obce a napadnout ho stížností ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu?

Pochybení orgánu samosprávy při výkonu samostatné působnosti lze hodnotit jako „nesprávný úřední postup“ a napadnout ho stížností ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu, jestliže při vytýkaném jednání postupoval dotčený orgán dle správního řádu.

Ve vztahu k zákonu o obcích se jedná **například o ukládání pokut** obcí u správních deliktů dle ustanovení § 58 a § 59 zákona o obcích (jako třeba neoznačení budovy čísly stanovenými obecním úřadem), které má ve své kompetenci rada obce¹⁴³.

Oprávněnost takové stížnosti proti nesprávnému úřednímu postupu konkrétní osoby je pak příslušný posoudit ten správní orgán, který řízení vede¹⁴⁴. Bude-li mít stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.¹⁴⁵ Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se přitom rozumí příslušný krajský úřad.¹⁴⁶

2) Je možné považovat výkon funkce starosty, rady a zastupitelstva obce za totožný s úředním postupem, tj. může při výkonu jejich funkce dojít k nesprávnému úřednímu postupu?

Výkon funkcí uvedených orgánů územních samosprávních celků **nelze považovat za totožný s úředním postupem**.

Starosta, místostarosta, členové rady a zastupitelstva obce jsou veřejnými funkcionáři, zvolenými (zastupující) občany obce, jejichž úkolem je spravovat obec v souladu se zájmy občanů. Při výkonu své funkce (např. při hlasování na zasedání zastupitelstva) jednají na základě svého svobodného uvážení, za což jim vzniká v první řadě politická odpovědnost. V takových případech nejsou vázáni správním řádem.

Vystupují – li však tyto orgány obce vůči dotčeným osobám v režimu správního řádu (např. starosta jako oprávněná úřední osoba v konkrétním správním řízení), lze tento postup hodnotit jako postup úřední ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu.

3) Lze porušení jednacího řádu rady nebo zastupitelstva obce některým z jeho členů napadnout stížností dle ustanovení § 175 správního řádu?

Jednací řády rady a zastupitelstva obce jsou procesně organizačními akty upravujícími podrobnosti o jejich jednání.

Členové zastupitelstva obce vystupují na jednání zastupitelstva či rady obce v pozici voleného funkcionáře. Na jednání a rozhodování členů v kolektivním orgánu obce se ustanovení správního řádu nevztahují.

Pokud člen zastupitelstva/rady obce postupuje v rozporu s jednacím řádem, dochází pouze k porušení procesního interního aktu. Zajištění dodržování těchto vlastních pravidel je zcela

¹⁴³ dle ustanovení § 102 odst. 2 písm. k/ zákona o obcích

¹⁴⁴ viz ustanovení § 175 odst. 4 správního řádu

¹⁴⁵ viz ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu

¹⁴⁶ viz ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu

v kompetenci příslušného orgánu obce; institut stížnosti dle ustanovení § 175 správního řádu tak na něj **nelze použít**.

4) Je možné prodloužit lhůtu k vyřízení stížnosti dle § 175 odst. 5 správního řádu? Pokud ano, je povinností prvoinstančního orgánu v rámci ochrany před nečinností dle § 80 správního řádu požádat nadřízený orgán o prodloužení lhůty?

Dle § 175 odst. 5 správního řádu *se stížnost vyřizuje bez zbytečných průtahů nejpozději do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn.* Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení. O překročení této lhůty je vhodné stěžovatele informovat.

Z dikce správního řádu však **nevyplývá povinnost správního orgánu žádat nadřízený orgán o prodloužení lhůty**. Pokud však správní orgán překročí šedesátidenní lhůtu pro vyřízení stížnosti a stěžovatele o této situaci zároveň nevyrozumí, **může se stěžovatel domáhat ochrany před nečinností správního orgánu**¹⁴⁷.

6.1.3 / Stížnosti proti výkonu přenesené působnosti orgánem obce podle správního řádu

Osoba dotčená jednáním obce (např. občan obce) v přenesené působnosti (tj. výkonem státní správy, která je svěřena orgánům obcí) se může rovněž bránit stížností podle § 175 správního řádu, a to proti nevhodnému chování úředníků osob nebo proti postupu správního orgánu. Tato stížnost je podpůrným prostředkem nápravy, tj. lze ji podat tehdy, pokud zákon neposkytuje jiný prostředek nápravy – typický řádný či mimořádný opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí nebo oprava vyjádření, osvědčení či sdělení podle části čtvrté správního řádu. V praxi menšího obecního úřadu může jít např. o stížnost proti postupu stavebního úřadu, silničního správního úřadu, apod.

Stížnost se podává u správního orgánu, který řízení vede, resp. proti jehož úřední činnosti stížnost směřuje. Orgán obce je povinen vypořádat se se všemi skutečnostmi, které jsou předmětem stížnosti. Lhůta pro vyřízení stížnosti činí 60 dnů od jejího doručení. V této lhůtě musí být stěžovatel vyrozuměn o vyřízení stížnosti.

Pokud byla stížnost shledána důvodnou či částečně důvodnou, musí orgán obce bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě. Požádal-li stěžovatel o vyrozumění o učiněných opatřeních k nápravě, je orgán obce povinen jej vyrozumět.

V případě, že má stěžovatel za to, že jeho stížnost nebyla orgánem obce v přenesené působnosti řádně vyřízena, může požádat nadřízený orgán (krajský úřad, v případě územně členěných statutárních měst magistrát), aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti. Nadřízený orgán při přešetřování vyřízení stížnosti postupuje obdobně podle ustanovení § 175 správního řádu, tedy rovněž je povinen vyrozumět stěžovatele o výsledku přešetření vyřízení stížnosti ve lhůtě 60 dnů, atd.

¹⁴⁷ ustanovení § 80 správního řádu ve spojení s § 6 odst. 1 správního řádu

6.2 / PRÁVO PODÁVAT PODNĚTY K ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ

Z pohledu občana je podstatné především to, že se může obracet nejen na obecní samosprávu, ale též na obec jako úřad, tedy orgán státu.

Obec není jen samosprávným celkem, ale vykonává namísto státu také řadu úředních činností. Dokonce i nejmenší obce mají povinnosti tohoto druhu – projednávání přestupků, ochranu veřejných cest, kontrolu kácení dřevin a další. O potížích s výkonem státní správy na malých obcích pojednává podrobněji kapitola 5. Vybrané problémy místní správy.

Obec by měla na každé takové podání podle práva odpovědět a zvolit správný úřední postup.

Podle správního řádu je obecní úřad v případě, že podatel (např. občan obce) požádal o vyzoomnění o dalším postupu, povinen mu do 30 dnů od doručení podnětu sdělit, jak s podnětem naložil. Tedy poskytnout informaci, zda zahájil řízení, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení, případně, že věc postoupil jinému správnímu orgánu.

Otázky a odpovědi:

1) Jak má obecní úřad vyřídit podnět občana, který spadá do jeho působnosti?

Výsledkem podnětu, dotazu nebo připomínky doručené na obecní úřad může být především zahájení správního řízení. Jestliže svým podnětem pouze upozorňuje na nepovolenou činnost, protiprávní stav nebo hrozící nebezpečí, a jeho podnět není zjevně neopodstatněný, měl by obecní úřad zahájit řízení na základě tohoto podnětu, a to z úřední povinnosti.

V pochybnostech, zda správní řízení o deliktu zahájit, je žádoucí řízení zahájit. Jedině tak může být naplněn veřejný zájem na odhalování správních deliktů. Sporné otázky ve výkonu státní správy by měly být řešeny především v rámci řádného správního řízení, v němž úřad svůj názor a rozhodnutí odůvodní.

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv sp. zn. 3769/2008/VOP/DS

2) Jaká další pravidla by měl obecní úřad při vyřizování podnětů dodržovat?

Právní předpisy kladou na úřední činnost řadu přísných a mnohdy i komplikovaných nároků. Mnohé z nich lze ovšem shrnout do jednoduchých pouček. Obecní úřad by se měl snažit vyřídit podnět občana včas, jeho postup by měl být přiměřený okolnostem, měl by jednat nestranně a výsledek jeho jednání by měl být rozumně předvídatelný. Při vyřizování podnětů je třeba mít na paměti **principy dobré správy**, které se pokusil nalézt a popsat veřejný ochránce práv ve své praxi.¹⁴⁸ Mezi ně patří zejména vstřícnost, odpovědnost, přesvědčivost a efektivnost.

I. Adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela preg-

¹⁴⁸ Výtčet principů dobré správy je kromě úvodu této publikace obsažen v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006 na str. 113, zpráva je dostupná na oficiálních internetových stránkách www.ochrance.cz

nantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Správní orgány musí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného ne odborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení.

II. Pokud principy dobré správy hovoří o nevhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nevhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 11.9.2008, čj. 1 As 30/2008-49

Pokud správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, a tím dochází k porušení čl. 36 Listiny. Neobstojí v této souvislosti ani námitka porušení ústavního principu rovnosti účastníků řízení, protože požadavek neakceptovatelnosti přepjatého formalismu se vztahuje stejnou měrou na každého z účastníků.

Dle rozsudku Ústavního soudu ČR ze dne 29.9.2004, čj. III. ÚS 188/04

I pro činnost správních orgánů v České republice platí princip ochrany účastníka, který v dobré víře očekává, že příslib určitého užití volného správního uvážení, učiněný správním orgánem, bude dodržen, splní-li účastník podmínky správním orgánem stanovené (princip ochrany legitimního očekávání).

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 20.7.2006, čj. 6 A 25/2002 - 59

3) Jak má obecní úřad naložit s podnětem, který do jeho působnosti nespadá?

Jak již bylo řečeno výše, obecní úřad by se v rámci svých možností měl snažit pomoci občanovi, který se na něj obrací, aby dosáhl cíle, jež svým podáním sleduje. To platí i pro případy, kdy obecní úřad sám v rámci svých státem svěřených kompetencí občanovi s jeho problémem pomoci nemůže. V těchto situacích by se měl pokusit podle svých vědomostí občana alespoň nasměrovat a poradit mu, na jaký jiný úřad by se měl se svou věcí obrátit.

V praxi ovšem mohou nastat i složitější situace. Věc, jejíž řešení se občan na obecním úřadu dožaduje, může mít více rovin nebo půjde ve skutečnosti o několik problémů, k jejichž řešení je obecní úřad příslušný jen zčásti.

V těchto situacích je opět třeba mít na paměti principy dobré správy, zejména efektivnost. Úřad by měl vždy usilovat o komplexní řešení celé věci. Jestliže tedy některý odbor nebo organizační jednotka úřadu obdrží podání, které jí nepřísluší řešit, postoupí toto podání věcně příslušnému odboru úřadu a občana o tom informuje.

I v případě, že obecní úřad předá část podnětu zcela jinému úřadu anebo na tento jiný úřad občana odkáže, a zároveň jinou související část jeho podnětu řeší sám, měl by se obecní úřad snažit průběžně získávat informace o vývoji řešení problému u jiného úřadu a tomu přizpůsobit svůj postup. Pokud totiž věc řeší souběžně různé odbory téhož úřadu nebo dokonce

několik různých úřadů, měly by v zájmu dobré správy spolupracovat, předávat si vzájemně informace a společně svůj postup koordinovat.

Nepostoupení stížnosti k vyřízení odboru majetku a stavebního řádu nelze přičítat stěžovateli k tíži. Kontrolní oddělení mělo druhý bod stížnosti vyhodnotit jako podnět k odstranění nečinnosti a předat jej příslušnému odboru. Není povinností stěžovatele, jakož ani jiných adresátů státní správy, znát interní členění krajského úřadu. Svou povinnost podat podnět k odstranění nečinnosti věcně a místně příslušnému úřadu splnil již podáním ke krajskému úřadu jako takovému.

Stanovisko veřejného ochránce práv sp. zn. 488/2009/VOP/DK

6.3 / PRÁVO PODAT PODNĚT VEŘEJNÉMU OCHRÁNCI PRÁV

Veřejný ochránce práv je nezávislým orgánem, který stojí zcela mimo oblast veřejné správy a exekutivy. Je volen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. Jeho úkolem je působit k ochraně osob před jednáním úřadů, pokud je v rozporu s právem nebo s principy demokratického právního státu a dobré správy. Působí též k ochraně před nečinností. Jak je zřejmé z vymezení jeho pravomoci, „přezkum“ v rámci šetření veřejného ochránce práv je širší než přezkum zákonnosti postupu úřadů, neboť se zaměřuje i na jednání, které nemusí být v rozporu s právem, je však charakterizováno jako „špatná správa“, tedy např. jednání úřadu, které je línkové, nezdvořilé, přepjatě formalistické, apod.

Každý (i občan obce) se tedy může obrátit na veřejného ochránce práv, cítí-li se být poškozen jednáním úřadů (např. obecních úřadů). Je však třeba na tomto místě zmínit, že i sama obec jako veřejnoprávní korporace se může na ochránce obrátit podnětem, je-li dotčena jednáním úřadu (např. ve správním řízení). Stěžovatelem tedy může být jakákoliv fyzická či právnická osoba.

Na podnět o veřejném ochránci práv nejsou kladeny dle zákona o veřejném ochránci práv příliš formální požadavky, musí v něm být základní identifikace stěžovatele (jméno, bydliště) a vylíčení, jakého úřadu a jaké věci se podání týká, zda byla věc předložena také jinému orgánu. Součástí podnětu by měla být také kopie rozhodnutí či jiné korespondence, jíž se podání týká a doklad o tom, že dotčený úřad byl neúspěšně vyzván k nápravě (zejm. uplatněním opravného prostředku či stížnosti).

Pokud nejsou dány důvody pro odložení věci¹⁴⁹, ochránce ve věci zahájí šetření. Vůči orgánům státní správy ochránce disponuje vyšetřovacími oprávněními, zejména je oprávněn požadovat na nich spisy či vysvětlení, může požadovat i provedení důkazů, které navrhne. Výsledkem šetření veřejného ochránce práv je zpráva, v níž ochránce konstatuje, zda zjistil pochybení úřadu či nikoliv. V případě, že se tak stalo, vyzve úřad k vyjádření a přijetí nápravných opatření do 30 dnů. Pokud ani poté úřad nezjedná nápravu, navrhne ochránce konkrétní opatření k nápravě ve svém závěrečném stanovisku. Pokud úřad odmítá přijmout nápravná opatření i v této fázi, obrátí se ochránce na nadřízený úřad a není-li ho, tak na vládu. Uzná-li to za vhodné, může věc v této fázi medializovat.

¹⁴⁹ např. nespadá do působnosti ochránce nebo věc se netýká osoby, která podnět podala; případně podnět je dle svého obsahu opravným prostředkem, je zjevně neopodstatněný nebo věc byla rozhodnuta soudem.

6.4 / ÚČAST VEŘEJNOSTI VE SPRÁVNÍCH ŘÍZENÍCH

6.4.1 / Účastenství občanských sdružení v řízeních týkajících se životního prostředí

Účastník správního řízení může svým aktivním přičiněním ovlivnit jeho výsledek v podobě správního rozhodnutí, přičemž je mu k tomu přiznána celá řada práv.

Účast ve správním řízení představuje jednu z nejdůležitějších forem, jakou se veřejnost může podílet na veřejné, tedy i místní správě.

Právní předpisy v oblasti životního prostředí pamatují přitom vedle žadatele, obce či kraje a dotčených vlastníků nemovitostí rovněž na účast tzv. širší veřejnosti. Z těchto předpisů má nejširší dosah účastenství občanských sdružení dle zákona o ochraně přírody a krajiny¹⁵⁰ (dále jen „ZOPK“), proto mu v následující kapitole bude věnována hlavní pozornost. Stručně pak bude pojednáno o účastenství občanských sdružení ve správním řízení, které zakládá zákon o vodách¹⁵¹ a zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. zákon EIA)¹⁵². Poukázáno bude rovněž na úpravu danou zákonem o integrované prevenci¹⁵³.

Otázky a odpovědi:

1) Jaká „veřejnost“ se může stát účastníkem správních řízení dle ZOPK?

Ust. § 70 odst. 2 ZOPK definuje, jaké občanské sdružení se může účastnit správního řízení za podmínek stanovených tímto zákonem. Za prvé, ze stanov tohoto občanského sdružení musí vyplývat, že jeho **hlavním posláním** je ochrana přírody a krajiny. Druhým požadavkem je, že toto sdružení má **právní subjektivitu**. Jinými slovy, musí se jednat o občanské sdružení dle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, které dle tohoto zákona vzniká registrací u Ministerstva vnitra. Nejedná se tedy např. o sdružení ve smyslu § 829 občanského zákoníku, která vznikají na základě smlouvy, jelikož dle odst. 2 téhož ustanovení nemají taková sdružení způsobilost k právům a povinnostem.¹⁵⁴

Naopak rozhodující pro účast ve správním řízení není to, zda dané občanské sdružení podalo u příslušných orgánů státní správy žádost, aby bylo předem informováno o všech zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné dle ZOPK. Jakkoliv může dikce § 70 odst. 3 ZOPK vzbuzovat jisté pochybnosti, judikatura i komentáře dospívají k závěru, že právo účasti ve správním řízení a právo být informován dle § 70 odst. 2 ZOPK jsou dvě samostatná práva¹⁵⁵. Občanské sdružení tak může ve

¹⁵⁰ zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵¹ zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵² zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵³ zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

¹⁵⁴ Seznam registrovaných sdružení lze nalézt na informačním portálu Ministerstva vnitra ČR – viz: <http://aplikace.mvcr.cz/seznam-obcanskych-sdruzeni/>

¹⁵⁵ viz Miko/Borovičková a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, C.H.Beck, Praha, 2007

smyslu tohoto ustanovení požádat o informace o zahajovaných správních řízeních a zamýšlených zásazích; žádost je třeba podat na příslušné správní úřady (tj. ty, které vydávají příslušné rozhodnutí), věcně a místně ji specifikovat (tomu ovšem nelze rozumět tak, že by musel být zcela přesně definován záměr a území) a po jednom roce ji obnovovat. Skutečnost, zda občanské sdružení má tuto žádost podánu, může mít dopad na oznamování zahájení příslušného správního řízení, nikoliv na samotnou možnost se tohoto řízení účastnit.

Pokud se žalobce – občanské sdružení – písemně přihlásil jako účastník řízení a v průběhu správního řízení měl postavení účastníka řízení, nemá absence předběžné informace podle § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, o tom, že řízení je zahajováno (i když jde o procesní pochybení správních orgánů), vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

Dle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, čj. 98/98-109

2) Za jakých podmínek se občanské sdružení může dle ZOPK účastnit správního řízení?

Občanské sdružení, které odpovídá výše uvedeným charakteristikám, se může dle § 70 odst. 3 ZOPK účastnit správního řízení, jestliže **v tomto řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny** chráněné podle ZOPK, a jestliže toto občanské sdružení **oznámí svou účast** písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno (k tomu viz další bod).

Pokud jde o první podmínku, je třeba zdůraznit, že se může jednat o jakékoliv správní řízení (např. územní, stavební, řízení dle horního zákona, řízení o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les atd.) vedené před kterýmkoliv správním úřadem (tj. nejen příslušným orgánem ochrany přírody dle ZOPK), jestliže v tomto řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Při vymezení těchto zájmů je třeba vyjít z úvodních ustanovení ZOPK, zejména z § 1 ZOPK, který vymezuje účel zákona, a dále z § 2 ZOPK¹⁵⁶, který vysvětluje, co se rozumí ochranou přírody a krajiny. Je třeba mít dále na paměti, že pro účastenství občanských sdružení ZOPK postačuje, jestliže zájmy ochrany přírody a krajiny v daném řízení být dotčeny mohou, nikoliv nezbytně musí.

3) Obecní úřad se domnívá, že občanské sdružení, jež se do řízení přihlásilo, nesplňuje podmínky dle ZOPK – jak má postupovat?

Jestliže obecní úřad nepovažuje občanské sdružení za účastníka, protože nesplňuje podmínky § 70 odst. 2 a 3 ZOPK, je povinen o tom vydat usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu¹⁵⁷. Nový správní řád tak odstranil nejasnosti a výslovně zakotvil pravidlo, že za účastníka řízení je nutno v pochybnostech považovat i toho, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Usnesení o tom, že sdružení není účastníkem řízení, je třeba oznámit pouze tomuto sdružení a ostatní účastníky o tom vyrozumět. Občanské sdružení má dle § 28 odst. 2 správního řádu právo se odvolat. Bude-li tomuto odvolání vyhověno a jeho účastenství v daném řízení tak bude potvrzeno, má sdružení možnost do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání učinit úkon, který případně v mezidobí zmeškala.

¹⁵⁶ viz § 2 odst. 1 ZOPK: „Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických a právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“

¹⁵⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

4) Je povinen příslušný stavební úřad vzít občanské sdružení za účastníka ve stavebních řízeních?

Při řešení této otázky v rámci konkrétního řízení je třeba v první řadě opět vyjít z podmínek stanovených v ZOPK. Jestliže totiž v daném řízení mohou být dotčeny zájmy tímto zákonem chráněné, což je třeba náležitě posoudit, potom je toto ustanovení třeba chápat jako ustanovení zvláštní k „obecným“ ustanovením stavebního zákona, které vymezují účastníky územního a stavebního řízení. Problémy většinou nevznikají, pokud jde o územní řízení, jelikož ust. § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona výslovně stanoví, že účastníky jsou rovněž osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis. Obdobný odkaz chybí ve vymezení účastníků řízení stavebního, což vede úřady k často paušálnímu vyloučení občanských sdružení ze všech stavebních řízení. Jednoznačnou odpověď neposkytovala do nedávna ani judikatura správních soudů. Bez ohledu na to existovala a existuje pro účast sdružení ve stavebních řízeních celá řada důvodů. Kromě závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy¹⁵⁸, je třeba v první řadě vyjít ze skutečnosti, že § 70 odst. 2 a 3 ZOPK je *lex specialis* (zvláštní ustanovení) ve vztahu k účastenství v těch stavebních řízeních, kde zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny být mohou. Poměr obecných a zvláštních ustanovení vychází z principů právní teorie a je třeba jej řešit individuálně v každém jednotlivém případě. Jakkoliv již ve stavebním řízení není řešeno samotné umístění stavby, občanská sdružení mají v rámci stavebního řízení možnost kontrolovat dodržování podmínek stanovených v územním rozhodnutí či územním souhlasu, dodržení obecných požadavků na výstavbu, ovlivnit poměry na staveništi a způsob provádění, příp. i užívání stavby samé. Ze zkušeností veřejného ochránce práv také vyplývá, že v průběhu stavebního řízení v některých případech docházelo k zásahům do technologické části projektu, které měly na životní prostředí zásadní dopad. Ke stanovisku ochránce se připojil rovněž Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku, který se otázkou účasti občanských sdružení ve stavebním řízení meritorně zabýval (viz rámeček).

Vyloučení účasti občanských sdružení z řízení vedených podle stavebního zákona je nepřijatelným popřením principů transparentnosti veřejné správy a požadavku účasti veřejnosti na rozhodování správních úřadů.

Ochránce zahájil šetření podnětu Občanského sdružení Modrý most ve věci zavedení obousměrné automobilové dopravy na tzv. Modrém mostě přes řeku Malši v Českých Budějovicích. Občanské sdružení ve svém podání poukázalo na to, že zastupitelstvo města dlouhodobě usiluje o nahrazení lávky pro pěší a cyklisty spojující klidnou čtvrť Havlíčkovy kolonie s rušnou dopravní tepnou mostem pro automobilovou dopravu. Obyvatelé Havlíčkovy kolonie, která se řadí mezi urbanisticky i architektonicky nejzajímavější části města, přitom s plánovanou změnou nesouhlasí. Doposud se jednalo o jednu z nejklidnějších částí města, která je umístěna na spojnici využívané cyklisty a chodci, je odtud přístup do parku, k dětskému hřišti a městským koupalištím.

Ochránce v průběhu šetření shledal pochybení v postupu stavebního úřadu, který vyloučil z účasti na řízení o povolení stavby občanské sdružení

Podnět sp. zn. 4618/2008/VOP/MH, Souhrnná zpráva 2008

Tento výklad byl v daném případě potvrzen Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. května 2010, č.j.5 As 41/2009 – 91.

¹⁵⁸ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva), Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s.

Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro zde vymezená správní řízení. Kritériem pro stanovení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, či nikoli, je toliko skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona zajišťuje mimo jiné i spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny. Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastenství dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č.j. 5 As 41/2009-91

5) Postačí, když obecní úřad vyvěsí oznámení o zahájení na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup?

ZOPK stanoví, že dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Za postup souladný se zákonem a principy dobré správy je třeba považovat pouze ten, kdy sdružení s podanou žádostí dle § 70 odst. 2 je zahájení řízení oznámeno písemně a lhůta 8 dnů je následně počítána od doručení tohoto oznámení. Oznámení zveřejněním na úřední desce je v tomto smyslu třeba vyhradit pouze pro případ účastenství dalších občanských sdružení, která žádost o informování o zahajovaných správních řízeních nepodala, nicméně ve lhůtě 8 dnů od zveřejnění na úřední desce se do řízení přihlásí. Nelze tak přijmout praxi některých úřadů, které bez ohledu na to, že dané sdružení má podanou žádost o informování o zahajovaných řízeních, oznamují zahájení řízení pouze zveřejněním na úřední desce. K stejnému závěru již dospěla i judikatura správních soudů.

Doručování veřejnou vyhláškou představuje formu uvědomění účastníků řízení o skutečnostech, které by jim byly jinak sděleny přímým doručením písemnosti. Nelze proto tímto způsobem nahrazovat postup předvídaný v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a mít jej za informaci toho kterého občanského sdružení, dobrovolného sboru či aktivu občanů o zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. O tom musí být každý z uvedených subjektů informován individuálně a písemně, neboť jedině tak lze zajistit reálnost oprávnění plynoucích z citovaného zákonného ustanovení.

Dle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, čj. 30 Ca 5/2006-21

6) Může občanské sdružení podávat jakékoliv námítky proti projednávanému záměru? Jak se má obecní úřad s námítkami sdružení vypořádat?

Jestliže správní úřad shledá, že jsou dány podmínky stanovené zákonem a občanské sdružení tak považuje za účastníka, je v dalším řízení povinen respektovat ústavní zásadu rovnosti účastníků (správních) řízení¹⁵⁹. Občanská sdružení tak mají v následném řízení plná procesní práva, tj. mohou nahlížet do spisu, mají právo se seznámit se všemi podklady shromážděnými správním úřadem před vydáním rozhodnutí, mají právo účastnit se ohledání na místě atd. Zásada rovnosti účastníků však neznamená absolutní rovnost; občanské sdružení by při realizaci svých

¹⁵⁹ čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod; § 7 odst. 1 správního řádu

procesních práv mělo sledovat smysl, pro který se stalo účastníkem daného řízení, tj. ochranu přírody a krajiny. K tomu, jak se mají obecní úřady vypořádat s námitkami občanského sdružení, které nesměřují k ochraně přírody a krajiny, judikoval Nejvyšší správní soud následovně:

S námitkami občanského sdružení, které své postavení účastníka správního řízení odvozuje z § 70 odst. 3 ZOPK, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případech, že se týkají zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena citovaným zákonem [srovnej § 1 až 3 cit. zákona]. V opačném případě postačí, pokud správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námitky uplatněné občanským sdružením těchto zájmů netýkají. V souvislosti s výše uvedeným závěrem je nutno zdůraznit, že zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velice široce a to, zda argumentace občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č.j. As 2/2009-80

7) V jaké podobě počítá s účastenstvím občanských sdružení zákon o vodách?

Podle § 115 odst. 7 zákona o vodách má občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí, postavení účastníka **řízení vedeného podle tohoto zákona**, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace o zahájení tohoto řízení. Shodně s úpravou v ZOPK má dle odst. 6 téhož ustanovení občanské sdružení právo podat žádost o informování o zahajovaných správních řízeních **dle tohoto zákona**, pokud o tyto informace požádá vodoprávní úřad; žádost musí být rovněž místně a věcně specifikována. Rozdíl oproti úpravě v ZOPK je zřejmý a spočívá v rozsahu řízení, pro které zákon o vodách počítá s účastí občanských sdružení. Dopadá totiž pouze na řízení vedená podle tohoto zákona, tj. vodoprávní řízení. Pouze o zahajování vodoprávních řízení je pak třeba občanské sdružení dle tohoto zákona informovat. Pokud jde o výklad běhu osmidenní lhůty a určení jeho počátku, je možno aplikovat obdobné zásady jako v řízeních dle ZOPK.

8) Za jakých podmínek se občanské sdružení může účastnit tzv. procesu EIA (posuzování vlivů záměru)?

Ust. § 23 odst. 9 zákona EIA stanoví, že místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných dle zvláštních právních předpisů, se stávají účastníky navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů. Ačkoliv samotný proces EIA není správním řízením, může tak kvalifikovaná účast na něm založit účastenství uvedených subjektů v navazujících řízeních. Podmínkou je, že tato občanská sdružení podala v procesu EIA ve lhůtách stanovených zákonem písemná vyjádření k oznámení, dokumentaci či posudku; příslušný úřad ve svém stanovisku dle § 10 odst. 1 zákona EIA uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul; správní úřad v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny. Jakkoliv většina občanských sdružení bude vzhledem ke komplikovanosti a do jisté míry i nepředvídatelnosti splnění daných podmínek dle zákona EIA opírat v navazujících řízeních svou účast o ZOPK, je třeba počítat i s účastníky odvíjejícími svou účast od tohoto procesu EIA.

9) Za jakých podmínek se může veřejnost zapojit do systému integrované prevence?

Na účast širší veřejnosti pamatuje **zákon o integrované prevenci** v řízení o vydání (změně) integrovaného povolení v ust. § 7 odst. 1 písm. d). Dle tohoto ustanovení se řízení účastní rovněž občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Tyto subjekty se mohou řízení účastnit, pokud se příslušnému krajskému úřadu přihlásí do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti na úřední desce kraje a obce, na jejímž území je nebo má být předmětné zařízení umístěno.

6.4.2 / Účast veřejnosti v procesu územního plánování

Podstatným znakem procesu územního plánování a zejména pořizování územně plánovací dokumentace je **účast veřejnosti, která má možnost ovlivnit výslednou podobu územně plánovací dokumentace svými připomínkami nebo námitkami**. To je dáno zejména tím, že jedním z cílů územního plánování je uvést do souladu veřejné a soukromé zájmy při nakládání s územím. Je proto nutné zabezpečit, aby veřejnost byla včas informována o zahájení i o průběhu procesu pořizování územně plánovací dokumentace a mohla se jej aktivně zúčastnit. Prostor pro veřejnost je proto dán již od počátku územně plánovacího procesu. Obec však nemá zákonnou povinnost pořídit územní plán; o tom, zda se bude územní plán pořizovat, rozhoduje zastupitelstvo obce.

Otázky a odpovědi:

1) Obec nepřistoupila k pořízení územního plánu z vlastního podnětu. Může návrh na jeho pořízení podat občan obce?

Může. Navíc, kromě občana obce, může návrh na pořízení územního plánu podat také kterákoli fyzická či právnická osoba, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce. Návrh na pořízení územního plánu se podává u obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje a obsahuje označení navrhovatele, navrhovanou změnu území, údaje o současném využití území, důvod pro pořízení územního plánu nebo jeho změny, návrh úhrady nákladů na pořízení. Obec návrh projedná v zastupitelstvu a sdělí navrhovateli výsledek projednání. Nemusí však návrhu vyhovět.

2) Kdy a jak lze uplatňovat námitky a připomínky v průběhu procesu pořizování a projednávání územního plánu?

Pořizování a projednávání územního plánu probíhá v několika fázích. Nejprve pořizovatel územního plánu ve spolupráci s obcí zpracuje návrh **zadání územního plánu**, který je projednán s dotčenými orgány, sousedními obcemi a s krajským úřadem. Připomínky k návrhu zadání může uplatnit i veřejnost. Na základě uplatněných požadavků a podnětů pořizovatel upraví návrh zadání a předloží jej zastupitelstvu obce ke schválení. Vyplyne-li ze zadání nutnost ověřit varianty územního plánu, zpracovává se koncept územního plánu. O konceptu územního plánu se koná veřejné projednání s výkladem. Do 15 dnů od projednání mohou ke konceptu uplatnit námitky vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Ve stejné lhůtě může každý uplatnit připomínky. Podle výsledku projednání konceptu územního plánu

zpracuje pořizovatel a zastupitelstvo obce schválí pokyny pro zpracování návrhu územního plánu. Podle schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel zajistí zpracování návrhu územního plánu. O návrhu se koná společné projednání s dotčenými orgány, sousedními obcemi, obcí, pro niž je územní plán pořizován a s krajským úřadem. Pořizovatel návrh územního plánu podle výsledku tohoto jednání upraví a zahájí fázi **řízení o vydání územního plánu jako opatření obecné povahy**. Zveřejní návrh územního plánu a následně se koná veřejné projednání návrhu. Těch může být podle potřeby i několik. Pořizovatel je povinen při veřejném projednání zajistit výklad územně plánovací dokumentace prostřednictvím oprávněné osoby - projektanta.

Nejpozději při veřejném projednání je možné uplatnit **připomínky** (každý) nebo **námítky** (vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti). I při veřejném projednání se však námítky a připomínky uplatňují písemně. Námítky mají silnější postavení, protože o nich musí obec rozhodnout samostatným rozhodnutím. O připomínkách se nerozhoduje, pořizovatel územního plánu se však s nimi musí vypořádat v odůvodnění územního plánu. O veřejném projednání pořídí pořizovatel písemný záznam.

Na tomto místě je nutné znovu zdůraznit, že oznamování, doručování a zveřejňování písemností se děje pouze prostřednictvím úřední desky a pro uplatnění připomínek a námitek jsou stavebním zákonem stanoveny lhůty. K připomínkám a námítkám uplatněným po lhůtě se nepřihlíží. Je proto žádoucí, aby občané úřední desku sledovali.

Dle výsledků veřejného ústního projednání pořizovatel upraví návrh územního plánu a předloží jej zastupitelstvu. Zastupitelstvo obce pak vydá územní plán. V případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne. **Zastupitelstvo nemůže územní plán samo změnit podle svých představ, může jej pouze vydat či vrátit (zamítnout).**

3) Jak může veřejnost prezentovat své názory při pořizování územního plánu? Kdo je zmocněný zástupce veřejnosti?

Veřejnost může být při pořizování územního plánu zastupována **zmocněným zástupcem veřejnosti**. Úkolem zástupce veřejnosti je uplatňovat věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územního plánu. Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje. Objeví-li se pochybnosti, zda osoba navržená za zástupce veřejnosti splňuje podmínky podle zákona (např. zda skutečně všichni zastoupení občané obce uplatňují věcně shodnou připomínku), vydá správní orgán usnesení, zda daná osoba je skutečně zmocněným zástupcem. Podstatné pak je, že věcně shodná připomínka uplatněná zástupcem veřejnosti má již povahu námítky, o které musí být rozhodnuto (nestačí se s ní pouze vypořádat v odůvodnění územního plánu).

4) Občan chce stavět rodinný dům, ale jeho pozemek je podle územního plánu určen pouze k rekreaci. Na vedlejších pozemcích ale rodinné domky stavět lze, jak má v takovém případě postupovat?

V prvé řadě je potřeba dosáhnout změny územního plánu. Pokud by byla aktuálně projednávána změna územního plánu, je možné v jejím rámci uplatnit připomínku. Pokud ne, může občan podat návrh na pořízení změny územního plánu. O jeho návrhu rozhodne zastupitelstvo obce. Pokud je pořízení změny územního plánu vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, může přitom obec podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů na její zpracování a na mapové podklady.

5) Nesouhlasím s územním plánem, moje připomínky nebyly respektovány a územní plán mi znemožnil využití svých pozemků, mohu se nějak bránit?

Proti územnímu plánu lze podat podnět k přezkumu. V rámci přezkoumání lze územně územní plán pouze zrušit, nikoli změnit. Územní plán také podléhá soudnímu přezkumu podle ustanovení § 101a – 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Návrh na zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy nebo jeho částí může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy zkrácen. K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud.

6) Je možné u soudu žádat zrušení i územního plánu schváleného obcí ještě před účinností nového stavebního zákona?

Ano, je to možné. Soudy se sice nejprve nemohly shodnout, zda takového územní plány vydané formou obecně závazné vyhlášky obce jsou opatření obecné povahy stejně jako územní plány vydávané podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb., ale nakonec Ústavní soud ve svém nálezu Pl.ÚS 14/07 ze dne 19.11.2008 vyslovil, že i staré územní plány jsou materiálně opatření obecné povahy a Nejvyšší správní soud je tak může přezkoumávat.

7) Obec má vydanou stavební uzávěru ještě podle starého stavebního zákona. Kdo v takovém případě rozhoduje o povolení výjimky z této uzávěry?

Podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. mohly být stavební uzávěry vydávány buď jako správní rozhodnutí stavebního úřadu (v podobě územního rozhodnutí o stavební uzávěře) nebo jako nařízení rady obce (tj. jako právní předpis). Stavební úřad, který vydal rozhodnutí o stavební uzávěře, z ní také povoloval výjimky. Ze stavební uzávěry vydané formou nařízení obce však nebylo dle judikatury soudů (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04, ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, rozsudek Nejvyššího správního soudu 9 sp. zn. As 92/2007 - 63 ze dne 11. 9. 2008) možné udělovat výjimky.

Podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. už stavební uzávěry vydává pouze rada obce a to jako opatření obecné povahy (v obcích, kde se rada nevolí, má tuto pravomoc zastupitelstvo obce). Nový stavební zákon dále v novele provedené zákonem č. 191/2008 Sb. s účinností od 3. 6. 2008 stanoví, že při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. prosincem 2006 a při povolování výjimek z nich se postupuje podle tohoto zákona, tj. výjimku ze všech stavebních uzávěr povoluje rada obce, resp. zastupitelstvo tam, kde se rada nevolí.

6.5 / MOŽNOSTI OBČANA OBCE DOMÁHAT SE KONTROLY POSTUPU OBCE

Tyto prostředky lze v zásadě rozlišit na:

- / prostředky iniciativní, jimiž občan obce upozorňuje příslušný státní orgán na potenciální pochybení orgánů obce - podněty
- / prostředky „nápravné“, jimiž občan obce přímo zahajuje konkrétní řízení proti obci – žaloby, žádosti, návrhy

Každý (tj. také občan obce) má několik obecných možností domáhat se prověření postupu obce.

V prvním případě hovoříme o *podnětu*. Využití skutečností uváděných v podnětu (a zahájení určitého formalizovaného řízení či šetření) je zcela na zvážení příslušného orgánu (např. *podněty* k výkonu dozoru a kontrole nad samostatnou působností obcí a *podněty* k prověření nakládání s obecním majetkem).

V případě druhém hovoříme o *návrhu*. Již samotným podáním návrhu dochází k zahájení řízení (např. především individuální *žaloby občanů obce* proti obecním orgánům nebo proti obci, jimiž se občan obce domáhá ochrany proti konkrétní aktivitě obce (obecních orgánů) směřující přímo nebo alespoň nepřímo proti jeho osobě).

6.5.1 / Podnět k výkonu kontroly nebo dozoru nad samostatnou a přenesenou působností obce

Jak je uvedeno v kapitole věnující se dozoru a kontrole nad samostatnou i přenesenou působností orgánů obcí, je třeba oba tyto „kontrolní“ postupy chápat jako postupy z *moci úřední*, tedy jako postupy, které jsou zahajovány samotným dozorovým nebo kontrolním orgánem (Ministerstvem vnitra nebo krajským úřadem) a občan obce tedy nemůže dozorový nebo kontrolní mechanismus sám zahájit. Může však podat **podnět Ministerstvu vnitra** (ve vztahu k samostatné působnosti) nebo **krajskému úřadu** (ve vztahu k působnosti přenesené), aby tyto orgány prověřily jím tvrzené skutečnosti a v případě, že je vyhodnotí jako odporující zákonu, aby iniciovaly příslušný dozorový nebo kontrolní postup.

Proto, že činnost Ministerstva vnitra i krajského úřadu při výkonu kontroly a dozoru nad samostatnou nebo přenesenou působností je činností v oblasti veřejné správy, na niž se vztahují, byť v omezené míře, ustanovení správního řádu, je třeba **podnět ke kontrole nebo k dozoru nad činností orgánů obcí považovat za podnět podle § 42 správního řádu**. Podle tohoto ustanovení platí, že „*Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.*“

Pokud občan obce (případně jakákoli fyzická nebo právnická osoba) dospěje k závěru, že určitá činnost obecních orgánů vykazuje rozpor se zákonem, může adresovat podnět **Ministerstvu vnitra**, jestliže se tato činnost obecních orgánů týká samostatné působnosti, nebo **příslušnému krajskému úřadu**, pokud se tato činnost týká výkonu přenesené působnosti.

Do první kategorie typicky náleží např. konání a průběh zasedání zastupitelstva obce, vyřizování podnětů občanů obce podle § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích, zveřejňování informací podle § 5 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, obecně závazné vyhlášky apod. Do druhé kategorie patří nedostatky v činnosti obce typicky při výkonu svěřené státní správy podle stavebního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny, přestupkového zákona nebo při vydávání nařízení obce apod.

Pro podání podnětu nejsou stanovena žádná formální kritéria. Podnět lze učinit písemně (včetně využití datové schránky) i ústně, lze jej dokonce zaslat i prostřednictvím elektronické pošty bez zaručeného elektronického podpisu (doporučujeme však zasílat takové podněty na adresu elektronické podatelny). S ohledem na formulaci § 42 správního řádu je vhodné, má-li podatel zájem požádat příslušný orgán o informaci, jakým způsobem byl podnět vyřízen. Je samozřejmě vhodné v podnětu uvést své údaje tak, aby podatel mohl být o výsledku šetření vyzooměn. Lze též doporučit, aby k podnětu byly připojeny podklady, jimiž podatel disponuje a z nichž podatel usuzuje, že obec porušuje zákon. Samozřejmě součástí podnětu musí být též popis toho, v čem je spatřováno porušení zákona (je-li podnět zcela nesrozumitelný a zároveň anonymní, obvykle není vyřizován věcně a je pouze uložen *bez dalšího*; pokud vykazuje pouze vady srozumitelnosti, je třeba tento nedostatek v součinnosti s podatelem odstranit).

Příslušný orgán má na prvotní vyhodnocení věci třicet dní, během nichž by měl buď shledat, že důvod pro zahájení kontroly či dozoru není splněn, nebo naopak dozor či kontrolu zahájit anebo konstatovat, že pro prověření věci dosud nebyly shromážděny veškeré požadované podklady a dál pokračovat v „předběžném“ zjišťování.

Ministerstvo vnitra podněty k výkonu kontroly nebo dozoru nad samostatnou působností obcí obvykle vyřizuje tak, že obec nejdříve vyzve k zaslání podkladů a vyjádření ve věci (k výzvě přikládá podnět). Pokud o to podatel výslovně požádá a jsou-li jím uváděné důvody skutečně relevantní, je podnět zasílán obci v anonymizované podobě. Ministerstvo vnitra současně informuje podatele o postupu ve věci. Po obdržení podkladů od obce je záležitost posouzena z věcného hlediska a Ministerstvo vnitra buď shledá, že k porušení zákona nedošlo, nebo shledá, že v činnosti obce došlo k pochybení. V takovém případě buď obec na zjištěná pochybení upozorní a neformálně vyzve k nápravě, nebo „zahájí“ dozorový proces zasláním formální výzvy ke zjednání nápravy nebo provede kontrolu výkonu samostatné působnosti. O postupu při vyřizování podání i o výsledku šetření je podatel vždy informován, a to v rámci dobré správy i tehdy, pokud o takovou informaci výslovně nepožádal.

6.5.2 / Podnět k prověření nakládání s majetkem (orgánu odpovědnému za přezkoum hospodaření, státnímu zástupci, orgánu činnému v trestním řízení)

Přezkoum hospodaření

Specifickou kategorií představuje prověřování zákonnosti a hospodárnosti nakládání s obecním majetkem. Ačkoli se jedná o činnosti v samostatné působnosti obcí, neuplatní se „obecný“ dozorový či kontrolní mechanismus podle zákona o obcích, jenž náleží Ministerstvu vnitra, ale postupuje se podle **speciálního zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hos-**

podání územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, v platném znění.

Každá obec je povinna nechat si každoročně přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok (§ 42 odst. 1 zákona o obcích). Obec má možnost požádat o přezkoumání hospodaření buď krajský úřad (ten tak činí v přenesené působnosti) nebo obcí zvoleného auditora (auditorskou společnost).

Předmětem přezkoumání hospodaření obce jsou údaje o jeho ročním hospodaření, tvořící součást závěrečného účtu, vymezené v ustanovení § 2. Jedná se zejména o *plnění příjmů a výdajů rozpočtu, včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků, nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku, nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek, zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi, ručení za závazky fyzických a právnických osob, zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob, zřizování věcných břemen k majetku územního celku a účetnictví vedené územním celkem.*

Předmět přezkoumání se ověřuje z hlediska:

- / dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpis o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem (typicky § 38 ale i § 39 odst. 2 zákona o obcích), o účetnictví a o odměňování,*
- / souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem, dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití a věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.*

Pokud přezkoumání hospodaření vykonává krajský úřad, zpracovává o jeho výsledku zprávu (na základě jednorázového přezkoumání nebo na základě zápisů z dílčích přezkoumání), která obsahuje údaje o zjištěných skutečnostech (§ 10) a vyjádření, zda byly zjištěny chyby a nedostatky, a to v závislosti na jejich závažnosti. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je součástí závěrečného účtu při jeho projednávání v orgánech územního samosprávného celku a svazků obcí¹⁶⁰. Zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření zpracovává i obcí zvolený auditor, pokud hospodaření prověřoval.

Přezkoumání hospodaření vykonané krajským úřadem, případně auditorem, podléhá dozoru státu¹⁶¹. Dozor nad přezkoumáním přísluší Ministerstvu financí. Při dozoru je posuzováno, zda přezkoumání hospodaření bylo provedeno v rozsahu a zaměření, stanoveném zákonem č. 420/2004 Sb. Dozor se tedy vykonává pouze nad skončeným přezkoumáním hospodaření a prověřují se při něm případy a úkony, které byly předmětem vlastního přezkoumání hospodaření krajského úřadu nebo auditora dle jimi vybraného vzorku šetření. Nejedná se tedy o další ověřování hospodaření, které je již v té době uzavřeno projednáním závěrečného účtu obce v zastupitelstvu. Ministerstvo financí nemůže v rámci dozoru šetřit a prověřovat věci, upozorňující, např. formou podnětů, na nesprávné hospodaření územních samosprávných celků, které nebyly předmětem vlastního přezkoumání hospodaření.

Jestliže má občan obce za to, že obec v aktuálním kalendářním roce, případě v uplynulém

¹⁶⁰ viz § 17 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění

¹⁶¹ viz § 20 zákona č. 420/2004 Sb.

lém roce, nakládala se svým majetkem v rozporu se zákonem, může učinit podnět příslušnému krajskému úřadu, aby se v rámci přezkumu hospodaření zaměřil na danou dispozici a postup obce prověřil (přezkum nakládání s majetkem bývá v praxi vykonáván namátkově). Takový podnět by mohl zaslat též auditorovi, kterého si obec zvolila. Je rovněž možné podnět adresovat Ministerstvu financí, které disponuje s údaji o tom, zda pro konkrétní obec vykonává přezkum hospodaření krajský úřad nebo auditor.

Přezkoumání hospodaření se však vždy vztahuje k hospodaření za předchozí kalendářní rok. Příslušný krajský úřad proto může podněty občanů využít pouze, vztahují-li se k hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok (event. za rok aktuální) a časově se shodují s jeho plánem přezkoumání. Jiný zákonný podklad ke kontrole nesrovnalostí při hospodaření s majetkem přezkoumávající orgán nemá, takže majetkové dispozice, k nimž došlo před více, než uplynulým kalendářním rokem již přezkumu hospodaření nepodléhají (a z důvodu výluky nepodléhají ani prověřování ze strany Ministerstva vnitra v rámci dozoru a kontroly nad samostatnou působností obcí (§ 127 odst. 5 zákona o obcích). Je rovněž nutné zdůraznit, že i když přezkoumávající orgán dospěje k závěru, že hospodaření obce vykazuje nedostatky, nemůže činit žádné zásahy, a to ani formou ukládání opatření k nápravě, nebo vyvozování důsledků vůči příslušným osobám nebo obci. Veškerá takováto oprávnění náleží výhradně zastupitelstvu obce, které v rámci projednávání a schvalování závěrečného účtu přijímá opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků a vyvozuje závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily obci případnou škodu.

Přezkum postupů obce při zadávání veřejných zakázek

Obec jako veřejný zadavatel je povinna zadávat veřejné zakázky (za splnění zákonných podmínek) postupem podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění (*Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací.*)

Dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže¹⁶². Úřad při výkonu dohledu mj. *vydává předběžná opatření, rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěži o návrh postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, ukládá nápravná opatření a sankce, projednává správní delikty a kontroluje úkony zadavatele při zadávání veřejných zakázek podle zvláštního právního předpisu.*

Úřad především vede **řízení o přezkoumání úkonů zadavatele** (§ 113). Toto řízení se zahajuje buď na písemný návrh stěžovatele, nebo z moci úřední. Každý občan obce tedy má možnost podat Úřadu podnět podle § 42 správního řádu, aby Úřad z moci úřední zahájil řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Zadavatel (obec) se porušením povinností při zadávání veřejných zakázek může rovněž spáchat **správní delikt** (§ 120 zákona o veřejných zakázkách). Každý občan proto může učinit podnět Úřadu podle § 42 správního řádu, aby prověřil, zda postupem obce nedošlo k naplnění znaků daného správního deliktu. Úřad po obdržení podnětu zváží, zda jsou splněny podmínky pro zahájení řízení (nejedná se tedy o návrh, s jehož podáním by byly spojeny účinky zahájeného řízení).

¹⁶² viz § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách

Oblast trestněprávní

Oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, je povinen přijímat státní zástupce a policejní orgán. *Přitom je povinen oznamovatele poučit o odpovědnosti za vědomě nepravdivé údaje, a pokud o to oznamovatel požádá, do jednoho měsíce od oznámení jej vyrozumět o učiněných opatřeních*¹⁶³.

Představitelé obce i úředníci obce mají z hlediska trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) **postavení tzv. úřední osoby** (obdoba dříve užívaného termínu „veřejný funkcionář“). Při nakládání s obecním majetkem může dojít k naplnění těchto typických skutkových podstat:

- 1) *Porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220)*, jehož se dopustí ten, kdo *poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou.*
- 2) *Porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti (§ 221)*, jehož se dopustí ten, kdo *z hrubé nedbalosti poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu.*
- 3) *Zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329)*, jehož se dopustí *úřední osoba [podle § 127 odst. 1 písm. d) je úřední osobou mj. člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci], která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, b) překročí svou pravomoc, nebo c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci.*
- 4) *Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330)*, jehož se dopustí *úřední osoba, která při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu.*

6.5.3 / Oprávnění občana obce podat návrh na soudní přezkum smlouvy uzavřené obcí

Občan obce nemá pouze z důvodu své příslušnosti k obci oprávnění soudně zpochybňovat platnost úkonů učiněných obcí při nakládání s majetkem.

V minulosti byla řešena otázka, zda se občan obce může domáhat, aby soud určil neplatnost smlouvy uzavřené obcí, resp. aby určil, že na základě obcí uzavřené smlouvy nedošlo k platnému plnění. Tuto otázku precedentně **vyřešil až Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 25. února 2009, sp. zn. 28 Cdo 4813/2007, v jehož právních větvích konstatoval:**

/ Legitimovanými k podání žaloby ohledně platnosti smlouvy o převodu nemovitosti z majetku obce mohou být pouze osoby, do jejichž právních poměrů by se určení neplatnosti smlouvy mohlo promítnout, a nikoli „každý občan obce“ a „není-li dán naléhavý právní zájem na určovací žalobě, není důvod dále zkoumat otázku věcné legitimize a v rámci dovolacího přezkumu se zabývat dalšími argumenty ohledně nesprávnosti právního posouzení věci“.

¹⁶³ viz § 158 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění

- / Podle ustanovení § 80 písm. c) občanského soudního řádu lze žalobou (návrhem na zahájení občanského soudního řízení) uplatnit, aby bylo rozhodnuto i o určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je-li na tom naléhavý právní zájem. Naléhavý právní zájem na určení je dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo ohroženo právo žalobce, anebo kde by bez tohoto určení se jeho postavení stalo nejistým. Naléhavý právní zájem na určení ve smyslu ustanovení § 80 písm. c) občanského soudního řádu je dán i tehdy, jestliže by se bez tohoto určení stalo právo žalobce nejisté.
- / Naléhavý právní zájem na určení (§ 80 písm. c) občanského soudního řádu), že smlouva o převodu nemovitosti ve vlastnictví obce, kterou obec uzavřela s jiným zájemcem o koupi nemovitosti, je neplatná, má neúspěšný účastník nabídkového řízení.

6.5.4 / Oprávnění občana obce bránit se porušení práv podle § 16 zákona o obcích

Občan obce může Ministerstvu vnitra adresovat podnět na prověření, zda obec práva uvedená v § 16 odst. 2 písm. c), e) – g) zákona o obcích respektovala.

„Občan obce“ má podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, dále má podle písm. e) téhož ustanovení právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy, podle písm. f) má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů a podle písm. g) má právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

Protože uvedeným právům odpovídají zákonem stanovené povinnosti obecních orgánů, lze jejich nesplnění zjišťovat v rámci kontroly výkonu samostatné působnosti Ministerstvem vnitra.

V praxi se též vyskytl případ, v němž se dotčený občan obce domáhal z důvodu porušení jeho práva vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce stanoviska k projednávaným věcem [§ 16 odst. 2 písm. c)] ochrany soudní cestou, a to podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ze strany orgánu obce (zde zastupitelstva)¹⁶⁴. Podobně byla věcně projednána i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v porušení práva podávat návrhy na zařazení na program zasedání zastupitelstva obce¹⁶⁵.

¹⁶⁴ podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

¹⁶⁵ porušení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích

6.6 / PETIČNÍ PRÁVO

Využitím práva petičního občanem obce nepochybně odpovídá povinnost osloveného orgánu samosprávy petici přijmout, posoudit a v rozumné lhůtě informovat autora petice o stanovisku k jejímu obsahu. Obsahem petičního práva však již naproti tomu není nárok na to, aby jejímu obsahu bylo věcně vyhověno ze strany adresáta petice.

Právo petiční je jedním z **ústavně zaručených (politických) práv občanů České republiky (tedy nikoliv jen občanů obce)**, dle něhož „*petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi*“¹⁶⁶.

Při výkonu práva petičního vůči obcím jako územním samosprávným celkům a při určení právního režimu vyřizování petic je třeba v první řadě zkoumat, zda se obsah petice týká výkonu **jejich přenesené působnosti** (tj. státní správy delegované územním samosprávným celkům) nebo výkonu **jejich samostatné působnosti**. V prvním případě se bude postup obce při vyřizování takové petice řídit plně ustanoveními zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Pro vyřízení petice týkající se *samostatné působnosti* se však zákon o právu petičním neaplikuje. Rada obce (příp. starosta v obci, kde se rada obce nevolí¹⁶⁷, je v tomto případě oprávněna stanovit pravidla pro vyřizování petic a stížností¹⁶⁸ (příčemž tato pravidla mohou současně vymezit i pravidla ve smyslu § 7 zákona o právu petičním pro vyřizování petic týkajících se přenesené působnosti obce).

Nicméně v případě, kdy obec nemá stanovena výše zmíněná pravidla pro vyřizování petic a stížností, je na místě s ohledem na pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti použít při jejím vyřizování příslušná ustanovení zákona o právu petičním, případně by měla být petice posouzena jako podnět občanů obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích a vyřízena v zákonem stanovených lhůtách. Vyjmutí petic směřujících do oblasti samostatné působnosti obce z režimu zákona o právu petičním tedy v praxi nijak neomezuje realizaci práva petičního, které je zaručeno přímo na ústavní úrovni a jehož podstatě nepochybně odpovídá povinnost osloveného orgánu samosprávy petici přijmout, posoudit a v rozumné lhůtě informovat autora petice o stanovisku k jejímu obsahu. Tyto elementární požadavky lze ostatně dovést rovněž ze základních zásad činnosti správních orgánů, tzv. zásad dobré správy, jak jsou definovány např. veřejným ochráncem práv.

Obsahem petičního práva však již naproti tomu není nárok na to, aby jejímu obsahu bylo věcně vyhověno ze strany adresáta petice, jehož odpovědnost vůči občanům za věcně správné řešení má v tomto ohledu spíše politický charakter (petiční právo je ostatně právem politickým, jak vyplývá ze systematického zařazení v Listině), a projevuje se toliko zprostředkovaně v rovině odpovědnosti právní (např. za škodu způsobenou činností správního orgánu), která však již překračuje rámec vlastní odpovědnosti za řádné vyřízení petice.

6.6.1 / Co stanoví petiční zákon

Petiční zákon blíže upřesňuje formální náležitosti výkonu petičního práva. Jinými slovy,

¹⁶⁶ čl. 18 Listiny základních práv a svobod

¹⁶⁷ viz § 99 odst. 2 zákona o obcích

¹⁶⁸ viz § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích

zákon říká jakým způsobem sestavit petici, jaké náležitosti musí petice obsahovat, čeho se lze peticí domáhat a jakým způsobem ji státnímu orgánu předat.

6.6.2 / Kdo a za jakých podmínek

Podle petičního zákona má **každý** právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi - peticemi - ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů. Právnícké osoby mohou toto právo vykonávat, je-li to v souladu s cíli jejich činnosti. Ve výkonu tohoto práva nesmí být nikomu bráněno a jeho výkon nesmí být nikomu na újmu. Petici se lze v zásadě domáhat čehokoliv, nesmí se jí však zasahovat do nezávislosti soudu a nesmí se jí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti.

Petice musí být písemná. Petici může fyzická osoba vytvořit sama, nebo k jejímu sestavení, opatření podpisů pod ni, doručení petice státnímu orgánu a jednání s ním mohou občané vytvořit petiční výbor (není právníckou osobou). Členové petičního výboru jsou povinni určit osobu starší 18 let, která je bude zastupovat ve styku se státními orgány. Fyzická nebo právnícká osoba nebo petiční výbor může každým způsobem, který neodporuje zákonu, vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili (u osob, které petici podepsaly, musí být uvedeno pouze jméno, příjmení a bydliště, nikoliv již rodné číslo, ani datum narození).

Orgán, který petici přijal, je povinen její obsah posoudit a nepatří-li věc do jeho působnosti, je povinen ji do 5 dnů postoupit příslušnému orgánu a uvědomit o tom toho, kdo ji podal, jinak je povinen do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal anebo tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru. V odpovědi uvede stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení. Proti odpovědi správního orgánu nebo jeho nečinnosti se nelze v zásadě bránit žádnými účinnými právními prostředky, je ovšem možno podat stížnost, vystoupit na jednání zastupitelstva územního samosprávného celku, věc medializovat apod.

Dotazy a odpovědi:

1) Kdo může podat petici?

Petici může podat kdokoli, a to sám nebo spolu s dalšími.

2) Musí se ustavovat petiční výbor?

Nemusí. Sbírat podpisy může kdokoli, včetně individuálního autora petice.

3) Musí se uvádět do petice rodné číslo nebo datum narození?

Nikoliv, nedoporučuje se. Požadovat na jiných občanech rodná čísla může znamenat rozpor se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

4) Musí se petiční výbor někde registrovat nebo jeho vznik někdo povoluje?

Nikoli.

5) Musí existovat povolení k tomu, aby se na veřejném prostranství sbíraly podpisy pod peticí?

Nikoliv.

6) Je možné sbírat podpisy prostřednictvím internetu a e-mailů?

Zákon o právu petičním stanoví, že podporu petici občan vyjádří svým podpisem a připojením svého jména, příjmení a bydliště. Pojem podpis je pro účely petičního práva třeba chápat nejen podpis vlastnoruční, ale i elektronický podpis podle zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu). Zákon o právu petičním dále nevyklučuje, aby petice byla vytvořena v elektronické podobě, pouze stanoví požadavek na její písemnou formu.

Vyjádřit svůj souhlas s peticí tak podle našeho názoru může osoba i „prostřednictvím internetu či e-mailu“ tím, že k petici připojí svůj zaručený elektronický podpis a uvede své jméno, příjmení a bydliště.

7) Jaký postup má obec zvolit pokud se na ni obrátí občané s peticí, která je směřována do výkonu samostatné působnosti? Je na místě postup dle zákona o právu petičním nebo dle § 16 odst. 2 písmeno f) zákona o obcích?

Pro vyřízení petice týkající se samostatné působnosti se postupuje dle pravidel pro vyřizování petic a stížností (viz výše § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích). V případě absence těchto pravidel se aplikují příslušná ustanovení zákona o právu petičním, případně by měla být petice posouzena jako podnět občanů obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích a vyřízena v zákonem stanovených lhůtách.

7 / UPLATNĚNÍ PRÁV OBČANA OBCE VE VYBRANÝCH OBLASTECH MÍSTNÍ SPRÁVY

Některé problémy, které občané obce řeší a se kterými se obracejí na obec s žádostí o pomoc, se týkají vícero oblastí práva, či se dotýkají kromě samosprávy a státní správy také soukromoprávních vztahů, jejichž řešení obci nepřísluší. Někdy může mít i těžké rozlišení, co je samosprávou a co státní správou a jaká pravidla tedy platí. Zvláště menší obce bez administrativního aparátu mohou postrádat dostatek informací pro nalezení správných odpovědí, postupů nejen podle zákona, ale také v souladu s principy dobré správy. Důsledkem je často nepochopení na obou stranách a kolotoč stížností, které nikam nevedou. Tato kapitola má proto za cíl ty nejobvyklejší situace (tak jak vyplynuly zejména z činnosti veřejného ochránce práv) rozklíčovat a dát návod pro správné řešení, kterého se mají právo občané obce dovolávat.

7.1 / SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE (SAMOSPRÁVA)

Povinností představitelů obce je naplňovat poslání obce, kterým je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Jejich odpovědnost vyplývající z toho, jak tento úkol pojmají a s jakou mírou poctivosti jej vykonávají, je především politická. Není to však odpovědnost jediná. Jak již bylo řečeno v předchozích kapitolách, některé kroky obcí podléhají doзору a kontrole ze strany Ministerstva vnitra, jiné může na základě žaloby zhodnotit soud. Dá se proto bez nadsázky říci, že obec se v žádném směru nemůže chovat zcela libovolně, či dokonce svévolně. Naopak, její představitelé musí být vždy připraveni si své rozhodnutí v každé jednotlivé věci obhájit jako rozumné, nestranné a učiněné v zájmu veřejného blaha.

7.1.1 / Majetkoprávní nezávislost obce jako součást práva obce na samosprávu

Právo obce nakládat s vlastním majetkem a samostatně s ním hospodařit patří mezi základní znaky obecní samosprávy obce a je nutným předpokladem její existence a efektivního fungování. Obec je podle Ústavy ČR veřejnoprávní korporací, která může mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Rovněž zákon o obcích stanoví, že obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

7.1.2 / Postavení obce v právních vztazích hospodaření

Obec jako veřejnoprávní korporace vystupuje jednak jako subjekt vykonávající veřejnou moc, jejíž odpovědnost za protiprávní jednání při výkonu veřejné moci se řídí zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Současně obec může vystupovat jako právnická osoba právních vztahů soukromého práva (občanského, obchodního, pracovního). Právní vztahy soukromého práva se vyznačují rovností jejich účastníků a možností upravit si vzájemná práva povinnosti

dohodou odchylně od zákona¹⁶⁹. Odpovědnost obce za protiprávní jednání v soukromoprávní oblasti se řídí ustanoveními o odpovědnosti za škodu v této oblasti¹⁷⁰.

Při nakládání s majetkem a s vlastními finančními prostředky má obec zásadně stejné postavení jako kterýkoliv jiný vlastník. Vlastnické právo všech vlastníků má totiž stejný zákonný obsah a ochranu¹⁷¹. Obec ovšem jako veřejnoprávní korporace na rozdíl od jiných právnických osob soukromého práva plní veřejné úkoly. Posláním obce je zajišťování veřejných úkolů, kterými je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Z tohoto důvodu zákon stanoví obci při nakládání s majetkem určitá omezení.

Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích ukládá obci povinnost využívat majetek obce účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem stanovené působnosti, klade důraz na povinnost obce pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a na jeho evidenci. Ustanovení § 38 odst. 2, odst. 6 a odst. 7 zákona o obcích ukládá obci povinnost chránit majetek, včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení a povinnost trvale sledovat právní stav svých pohledávek. Ustanovení § 38 odst. 3 zákona o obcích upravuje ručení obce za závazky fyzických a právnických osob, jichž není zřizovatelem a v odst. 4 stanoví sankci absolutní neplatnosti právních úkonů, pokud by obec ručila za závazky v jiném případě, než které jsou zmíněny v odst. 3.

Otázky a odpovědi:

1) V čem spočívá účelnost a hospodárnost při nakládání s majetkem obce?

Zákon o obcích to nevymezuje. Vzhledem k tomu, že hospodaření obce je nedílnou součástí práva na samosprávu, bude na zvolených orgánech obce, aby definovaly zájmy obce a posoudily, co považují za účelné a hospodárné využívání majetku. S těmito kategoriemi je spojena i povinnost obce pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a v této souvislosti i povinnost uvážlivě a odpovědně zvažovat rizika možných ztrát.

2) Ručí stát za hospodaření a závazky obce?

Ne, pokud tento závazek nepřevezme smluvně¹⁷². Stát tak může učinit jen tam, kde neporuší účelnost a hospodárnost nakládání s vlastním majetkem, jsou-li pro toto opatření dány objektivní a důvodné skutečnosti. Z pohledu státu jsou proto vyloučena ručení za závazky, kterými obec vědomě nerespektovala zásadu přiměřeného rizika nebo účelnosti konkrétní investice. Za výsledky hospodaření, tedy i za případné dluhy, nese obec vlastní odpovědnost.

3) Působí-li v obci správce obce, přebírá tím závazky obce?

Správce obce nepřebírá závazky obce. Jménem státu plní jen zákonem stanovené konkrétní úkoly zabezpečující především kontinuitu výkonu státní správy a základní fungování obce do doby konstituování orgánů obce, které se ujmou samosprávy obce v plném rozsahu, tj. včetně odpovědnosti za výsledky hospodaření.

¹⁶⁹ viz § 2 odst. 2, 3 občanského zákoníku

¹⁷⁰ např. § 415 a násl. občanského zákoníku

¹⁷¹ srov. čl. 11 Listiny základních práv a svobod

¹⁷² srov. § 38 odst. 5 zákona o obcích

4) Jak má postupovat obec při zveřejňování záměrů dispozice s nemovitým majetkem obce?

Záměr obce prodat, směniti, darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku (s výjimkami uvedenými v odst. 3) musí obec zveřejnit vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec zveřejnit též způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný. Nemovitost se v záměru označí údaji podle § 5 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. Dále je nezbytné, aby z obsahu záměru vyplývala jednoznačná vůle obce realizovat konkrétní majetkoprávní úkon.

5) Který orgán obce rozhoduje o záměru dispozice s nemovitým majetkem obce?

Zákon o obcích nestanoví, který orgán obce rozhoduje o záměru. Je proto třeba aplikovat § 102 odst. 3 zákona o obcích, podle kterého rada obce zabezpečuje rozhodování záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. K rozhodování o přijetí záměru je proto oprávněna rada obce, a to i v těch případech, kdy o majetkoprávním úkonu rozhoduje zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo obce si však může rozhodování o přijetí záměru vyhradit podle § 102 odst. 3 zákona o obcích, a to buď obecně, nebo v jednotlivém případě. Rada obce rovněž může svěřit rozhodování o přijetí záměru starostovi obce. K přijímání záměru podle § 39 odst. 1 zákona o obcích bude oprávněn také starosta v obci, kde se rada nevolí, také zde si toto rozhodování bude oprávněno vyhradit zastupitelstvo obce. Již přijatý záměr může zveřejnit starosta obce nebo obecní úřad, kterému tento úkol uloží orgán obce, který rozhodl o přijetí záměru.

6) Za jakou cenu smí obec převést svůj majetek?

Ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích stanoví požadavek, aby cena, za jakou obec převádí svůj majetek (movitý i nemovitý) byla sjednána zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Zákon o obcích nestanoví, co se rozumí cenou v místě a čase obvyklou. Praxe při stanovení ceny vychází z § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů. Z logiky požadavku na hospodárnost nakládání s obecním majetkem požadavek odůvodnění odchylky od ceny obvyklé směřuje především k ceně nižší, vyšší cena bude zpravidla hodnocena jako projev hospodárnosti. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna. Důvodem bude získání jiné výhody pro obec, např. prodejem nemovitosti podnikateli dojde ke zvýšení počtu pracovních míst v obci. O odchylce od ceny obvyklé rozhodne orgán obce při rozhodování o majetkoprávním úkonu a informace o důvodech odchylky bude součástí zápisu z jednání orgánu obce.

7) Je neplatná smlouva o prodeji nemovitosti z majetku obce uzavřená starostou bez předchozího souhlasu zastupitelstva, kterému zákon o obcích takové rozhodnutí vyhrazuje v § 85 písm. a)?

Ano. Podle § 41 odst. 2 zákona o obcích právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva a obce, popř. rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné. Jde o sankci absolutní neplatnosti, dodatečné schválení příslušným orgánem obce takového úkonu nepřipadá v úvahu, tj. nemůže takový nedostatek zhojit. Z hlediska mechanismu uzavírání smluv obcí je třeba rozlišovat rozhodnutí o majetkoprávním úkonu a samotné uzavření smlouvy, které je

projevem již utvořené vůle orgánu obce navenek, tj. starosta podepisuje smlouvy uzavírané jménem obce.

8) Má žadatel o koupi obecního pozemku právo, aby ho obec informovala o tom, že hodlá pozemek prodat, a o tom, že přijala a na úřední desce obecního úřadu vyvěsila záměr prodeje?

Obec by měla žadateli na jeho žádost odpovědět, tj. sdělit, zda je ochotna prodat pozemek, případně, kdy se bude prodejem zabývat. Žadatel však nemá právo na to, aby ho obec z vlastní iniciativy individuálně informovala o zveřejnění záměru prodeje. Takový postup by podle konkrétních okolností mohl být vnímán jako netransparentní a jako neodůvodněná výhoda žadatele. Občan sám má možnost obstarat si informace o zamýšlených dispozicích komunikací s orgány obce. O jinou situaci by šlo, pokud by obec přijala vnitřní pravidla pro přijímání a vyřizování žádostí a stanovila by konkrétní postup, který by byla povinna uplatňovat shodně vůči všem žadatelům.

9) Do jaké míry je obec vázána žádostí občana o koupi pozemku. Je obec povinna pozemek prodat?

Obec není při dispozicích se svým majetkem vázána návrhy zájemců. Není povinna pozemek prodat, nemusí pozemek prodat prvnímu žadateli a je oprávněna od zamýšleného prodeje ustoupit.

10) Lze ve zveřejnění záměru stanovit bližší podmínky realizace majetkoprávního úkonu (např. kritéria výběru nejvhodnější nabídky)?

Zákon nevyklučuje, aby obec stanovila vedle zákonných náležitostí záměru (vymezení právního úkonu – např. že jde o prodej, vymezení předmětu právního úkonu – tj. označení nemovitosti, jíž se úkon týká, zákonem daným způsobem - § 39 odst. 1, poslední věta) jiné podmínky realizace majetkoprávního úkonu. Pokud však takové podmínky, např. kritéria posuzování nabídek, stanoví, nemůže úkon realizovat za jiných než zveřejněných podmínek (např. prodat nemovitost za nižší cenu, pokud takovou možnost odchýlení v záměru nestanovilo). Takový postup by měl být posuzován jako majetkoprávní úkon bez zveřejněného záměru (nastavení podmínek v záměru předurčuje totiž i okruh zájemců).

11) Je obec povinna zveřejnit informaci o důvodech výběru konkrétního žadatele?

Obec by měla výběr odůvodnit. Zejména tam, kde důvodem výběru nebyla jen cena, ale i další pro obec vhodné okolnosti, které vedly k výběru konkrétního zájemce. Odůvodnění by mělo být součástí zápisu z jednání orgánu obce, který o výběru rozhodl.

12) Je obec povinna k náhradě za užívání pozemku, který má charakter veřejného a je ve vlastnictví jiného subjektu, než obce?

Občané si poměrně často stěžují, že pozemek, který je v jejich vlastnictví užíván jako veřejné prostranství bez toho, že by jim byla poskytnuta náhrada. Vlastnické právo může být omezeno jen se souhlasem vlastníka, jinak jen na základě zákona. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, kde je uvedeno, že ... *nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*“. V situaci, kdy obec např. zařadila pozemek jiného vlastníka územním plánem do veřejné zeleně a zřídila na něm parkové úpravy, nebo

na cizím pozemku vybuodovala místní komunikaci bez souhlasu vlastníka, užívá pozemek bez právního důvodu a na úkor jeho vlastníka se obohacuje.

Dojde-li při dispozicích s majetkem obce k porušení právních předpisů soukromého práva, k nápravě se použijí právní prostředky z této oblasti. Stranou sporu s obcí může být i občan, který v něm bude hájit svoje právo z oblasti soukromoprávní.

7.1.3 / Dispozice s obecním bytovým fondem, pronájem obecních bytů

Pronájem obecního bytového fondu je jedním ze způsobů realizace samosprávné působnosti obce. Zákonem o obcích (§ 35 odst. 2) je obcím svěřena úloha pečovat v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Výslovně je zmíněna péče o uspokojování potřeby bydlení, a ačkoliv je toto ustanovení často charakterizováno jako ustanovení povahy deklaratorní, nelze ho s tímto argumentem ponechat stranou při definování úkolů samosprávy. Výše uvedený neurčitý právní pojem „v souladu s místními předpoklady“ nelze bez dalšího obdýt argumentem, že místní předpoklady nedovolují obci naplňovat zmíněnou funkci vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb svých občanů. Je třeba mít na paměti, že na tvorbě oněch místních předpokladů se paradoxně podílí především obec sama.

Ze strany samotných obcí je často zdůrazňováno jejich postavení ve vztazích občanského práva souvisejících s pronájmem bytového fondu jako jakéhokoliv jiného vlastníka, a to s odkazem na zásadu smluvní volnosti (§ 2 občanského zákoníku) a ochranu vlastnického práva (§ 11 Listiny základních práv a svobod). Tento názor však nelze zcela přijmout. Na straně jedné tomuto východisku odpovídá ustanovení § 127 odst. 5, podle něhož se ustanovení o dozoru nad usnesením, rozhodnutím nebo jiným opatřením nepoužijí v případě porušení předpisů občanského, obchodního či pracovního práva. Na straně druhé mají úkony obce jako vlastníka téměř vždy svůj veřejnoprávní aspekt. Například při výběru nájemce nemůže obec postupovat vzhledem ke svému veřejnoprávnímu postavení svévolně, ale naopak by měla postupovat transparentně a předvídatelně vůči svým občanům. Nepostupuje-li tak, důsledky spočívají jednak v politické odpovědnosti obce svým občanům, v určitých případech však může mít postup obce i nepříznivé právní důsledky.

Veřejné právo stanovuje vnitřní strukturu této korporace, působnost jejích orgánů, a v neposlední řadě i tvorbu právně relevantní vůle této korporace. Teprve v okamžiku takového nahlížení se nabízí otázka, zda ob stojí, aby na územní samosprávné společenství občanů, kterým je obec v prvé řadě, bylo nahlíženo stejně jako na obchodní či jinou společnost. Ústavní soud je přesvědčen, že takový nerozlišující náhled je nejen nesprávný, ale i neústavní

Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000

Hospodaření s obecním bytovým fondem bývá obvykle upraveno pravidly pronájmu bytového fondu.

Otázky a odpovědi:

1) Jaké požadavky jsou kladeny na stanovení pravidel pronájmu bytového fondu?

Při vydávání usnesení je obec vázána zákony a ústavním pořádkem České republiky. Pravidla pronájmu bytového fondu musí být mj. v souladu s antidiskriminačním zákonem (zákonem č. 198/2009 Sb.) a Listinou základních práv a svobod. Jinými slovy, podmínky pro výběr mezi uchazeči musí být nastaveny tak, aby nedocházelo k právem zakázanému nerovnému zacházení, např. z důvodu státní příslušnosti, pohlaví, etnického původu. Tato pravidla mají nejčastěji podobu přílohy k usnesení rady obce.

2) Co je diskriminace a v jakých oblastech života je zakázána?

Diskriminací se obecně rozumí odlišné zacházení s lidmi ve stejné nebo obdobné situaci, a to z důvodu zakázaného právem. Antidiskriminační zákon zapovídá rozlišování z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, zdravotního postižení, věku, náboženského vyznání, víry či světového názoru. Antidiskriminační zákon stanoví rovněž oblasti, v nichž je diskriminace zakázána. Jednou z oblastí je i poskytování služeb včetně bydlení.

3) Jaký je rozdíl mezi přímou a nepřímou diskriminací?

Přímou diskriminací je jednání, při němž se s jednou osobou zachází méně příznivě, než s jinou ve srovnatelné situaci, a to z důvodů, které zákon zakazuje. Nepřímou diskriminací je jednání, při němž se s někým zachází méně příznivě na základě kritéria, které je zdánlivě neutrální.

4) V kterých případech o diskriminaci nejde?

Pokud je rozlišování na základě zakázaného kritéria odůvodněno rozumným cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení musí být přiměřené a nezbytné. U obce jako pronajímatele, který má specifické veřejnoprávní postavení (viz výše), však bude otázka legitimního důvodu pro rozlišování posuzována vždy přísněji než u osob soukromého práva. Stejně tomu bude při posuzování přiměřenosti a nezbytnosti prostředků k dosažení legitimního cíle.

5) Jaké jsou poznatky veřejného ochránce práv v oblasti stanovení kritérií pro přidělování obecných bytů? Jaká kritéria považuje za nejproblematictější, potenciálně diskriminační?

Vzhledem k tomu, že s účinností od 1. 12. 2009 je veřejnému ochránci práv svěřena působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, zabýval se veřejný ochránce práv v I. čtvrtletí roku 2010 i problematikou diskriminačních kritérií v pravidlech pro přidělování bytů ve vybraných obcích. Svá zjištění shrnul v **Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s žadateli o pronájem obecního bytu** (dále také jen **Doporučení**), které je dostupné na webových stránkách www.ochrance.cz.

Za nejproblematictější nebo se s nimi setkal nejčastěji považuje ochránce následující kritéria: státní občanství České republiky, kritérium nepobírání rodičovského příspěvku a kritérium prokázání nepřiměřeně vysokých příjmů.

Státní občanství České republiky

Při posuzování možné diskriminace pravidly pro přidělování bytu je třeba zohlednit nejen normy vnitrostátního práva, tj. antidiskriminační zákon, ale i normy práva Evropských společen-

ství. Za klíčovou normu primárního práva lze považovat článek Smlouvy o fungování Evropské unie. Ta obsahuje v článku 18 obecný zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti. Zákaz diskriminace pracovníků v EU na základě státní příslušnosti obecně zakládá čl. 45 odst. 1 a 2 Smlouvy o fungování Evropské unie, který hovoří o volném pohybu pracovníků v rámci Unie. Oba jmenované články mají tzv. přímý účinek. Rozlišování na základě státní příslušnosti může být ospravedlněno pouze na základě důvodů obsažených v čl. 45 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, tedy na základě veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či ochrany zdraví. Jako výkladové vodítko pro určení rozsahu těchto pojmů slouží judikatura Evropského soudního dvora, která hovoří o výkladu striktním, podléhající kontrolu ze strany orgánů Společenství.

Specificky se na oblast bydlení dále aplikuje nařízení Rady Evropských společenství č. 1612/68, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, které má obecnou působnost, je závazné v celém rozsahu a je v každém členském státě přímo použitelné. Právo na rovný přístup k bydlení je tzv. *komplementárním oprávněním* k volnému pohybu pracovníků uvnitř Unie. Čl. 9 nařízení stanoví, že pracovník, který je státním příslušníkem jednoho členského státu a je zaměstnán na území jiného členského státu, požívá všech práv a výhod udělovaných vlastním státním příslušníkům v oblasti ubytování, včetně vlastnictví ubytování, které potřebuje. Tento pracovník se může na základě stejného práva jako vlastní státní příslušník zapsat v regionu, v němž je zaměstnán, na seznam žadatelů o ubytování v místě, kde jsou seznamy vedeny, a požívá z toho plynoucí výhody a přednosti. Dle čl. 10 odst. 3 téhož nařízení se právo na rovné zacházení v přístupu k bydlení vztahuje i na rodinu pracovníka - příslušníka jiného členského státu EU. Co se týče výkladu pojmu „pracovník“, je třeba jej podrobit právu komunitárnímu, nikoliv právu jednotlivých členských států, a v tomto smyslu se jedná o výklad, v němž je za pracovníka považována i osoba, která sice aktuálně práci nemá, avšak snaží se ji nalézt.

Z výše uvedených důvodů nelze např. podmiňovat zapsání do seznamu žadatelů o obecní byt občanstvím České republiky. Vůči pracovníkům, kteří mají státní občanství jiného členského státu a na území ČR mají „pouze“ hlášený pobyt, je taková podmínka přímo diskriminační z důvodu státní příslušnosti.

Ochránce doporučuje neupřednostňovat při výběru budoucího nájemce obecního bytu bez dalšího občana ČR před občanem jiného členského státu EU. Takový postup zakládá přímou diskriminaci. Nezařazení, resp. odmítnutí zařazení, uchazeče - občana jiného členského státu EU do evidence uchazečů o pronájem obecního bytu je přímou diskriminací. Ochránce doporučuje v pravidlech kritérium znevýhodňující občany jiných členských států EU nepoužívat. Pokud obec hodlá při pronájmu obecních bytů upřednostňovat občany ČR své obce, musí být takto zvýhodnění i občané jiných členských států EU s místem hlášeného pobytu na území obce.

Dle Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení se žadateli o pronájem obecního bytu ze dne 9. března 2010, publikováno na www.ochrance.cz

Kritérium (ne)pobírání rodičovského příspěvku

Při posuzování vybraných pravidel pro přidělování bytů se veřejný ochránce práv setkal u několika obcí s praxí, že při přidělování obecních bytů byl znevýhodněn žadatel, resp. žadatelka, která byla příjemkyní rodičovského příspěvku. Rovněž se setkal s praxí, kdy příjemkyně rodičovského příspěvku nemohla být vůbec zařazena do seznamu žadatelů o obecní byt.

Vzhledem k tomu, že rodičovský příspěvek primárně nevypovídá o majetkových poměrech žadatele, neshledal ochránce u pronájmu obecních bytů legitimní cíl pro vyloučení/znevýhodnění žadatelek pobírajících rodičovský příspěvek. Rodičovský příspěvek je dávkou státní sociální podpory nahrazující příjem rodiče v době péče o dítě. Podle antidiskriminačního zákona se za diskriminaci z důvodu pohlaví považuje rovněž diskriminace z důvodu mateřství nebo otcovství. Rodičovský příspěvek je z podstaty věci určen především rodiči dítěte, tj. jeho matce nebo otci. **Pokud je tedy rozlišujícím kritériem při aplikaci pravidel výběru zájemců o obecní byt pobírání rodičovského příspěvku, zakládá takové kritérium přímou diskriminaci na základě pohlaví, a jeho používání je v rozporu se zákonem.**

Kritérium nepřiměřené výše příjmu žadatele

Ochránce se setkal v praxi při přidělování obecních bytů také s požadavkem, aby žadatel, resp. rodina prokázala určitou výši příjmu na osobu, přičemž v konkrétním případě byla požadována výše příjmu matky-samoživitelky se dvěma dětmi ve výši přesahující 20.000,- Kč.

Při posouzení této podmínky kladené obcí pro zapsání do seznamu žadatelů o obecní byt vystává otázka, zda takové kritérium vůbec může působit diskriminačně, tj. zda je dán zakázaný diskriminační důvod, ačkoliv kritérium se jeví na první pohled jako neutrální. Je tedy třeba aplikovat standardní „diskriminační test“. Začneme otázkou, zda se požadavek na prokázání určité výše příjmu jeví jako rozumný. Vzhledem k tomu, že obec má povinnost pečovat řádně o svůj majetek, je odůvodněné, pokud informací o výši příjmu zjišťuje, s jakou pravděpodobností bude pro budoucího nájemce obtížné hradit včas a řádně nájemné. Kritérium legitimního cíle je tak v daném případě splněno.

Zbývá tedy posoudit, zda legitimní cíl, v tomto případě dostávat za pronájem nájemné, je dosahován přiměřenými prostředky. Běžný pronajímatel má právo, pokud to považuje za nezbytné, nastavit výběrová kritéria spočívající v minimální požadované výši příjmu společně posuzovaných osob na jakkoliv vysokou úroveň - jeho jednání bude chápáno jako legitimní realizace jeho vlastnického práva. Vlastnické právo obce je však modifikováno obecně čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a ustanovením v tomto textu mnohokrát zmiňovaného § 35 odst. 2 zákona o obcích, v jehož světle je třeba požadavek přiměřenosti dosahování legitimního cíle posuzovat.

Pokud pro test přiměřenosti použijeme matku samoživitelku, jejímž jediným zdrojem příjmu je rodičovský příspěvek, popř. peněžitá pomoc v mateřství, dojdeme k následujícímu závěru: Obec na rozdíl od „běžného pronajímatele“ nemůže stanovit jako kritérium libovolně vysoký (nepřiměřený) požadavek příjmů společně posuzovaných osob coby žadatelů o pronájem obecního bytu. Takový postup by byl nepřímo diskriminační z důvodu pohlaví, resp. z důvodu mateřství a otcovství.

Ochránce doporučuje obcím při posuzování žádosti o pronájem obecního bytu nepoužívat jako hodnotící kritérium požadavek nepřiměřené výše příjmu žadatele a dalších posuzovaných osob. Takové kritérium je diskriminační z důvodu pohlaví (otcovství a mateřství).

Dle Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení se žadatelí o pronájem obecního bytu ze dne 9. března 2010, publikováno na www.ochrance.cz

6) Lze uplatnit na pravidla pro přidělování bytů obce dozor nad výkonem samostatné působnosti obce?

Obvykle ano. Jsou-li pravidla pro přidělování obecních bytů vydána ve formě usnesení zastupitelstva či rady obce nebo formou obecně závazné vyhlášky, jde o úkony obce, na něž lze uplatnit ustanovení zákona o obcích o dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce. V případě zjištění rozporu pravidel např. s antidiskriminačním zákonem tak může Ministerstvo vnitra, resp. ve statutárních městech magistrát města pozastavit jejich účinnost a vyzvat obec, resp. městskou část/městský obvod k nápravě. V závislosti na reakci obce následně dozorový orgán postupuje dále v souladu se zákonem o obcích.

7.1.4 / Souhlas obce se záměrem na jejím území

Obce jsou na svém území vlastníky mnoha staveb technické infrastruktury, které samy vybudovaly – místních a účelových pozemních komunikací, vodovodů a kanalizací, elektrického vedení apod. V této své vlastnické roli vydávají obce souhlasná či nesouhlasná stanoviska k záměrům fyzických i právnických osob, které se jejich staveb dotýkají, typicky k žádostem o umožnění připojení nemovitosti na obecní infrastrukturu. Obce však vydávají souhlas i v některých dalších případech, kdy tak stanoví zákon.

Otázky a odpovědi:

1) Jaké záměry fyzických a právnických osob vyžadují souhlas samosprávy?

Typickými příklady, kdy fyzická či právnická osoba potřebuje získat souhlas obce jako vlastníka infrastruktury ke svému záměru, je napojení nemovitosti na pozemní komunikaci ve vlastnictví obce.¹⁷³ Typickým případem, kdy je nutný souhlas obce se záměrem z titulu výkonu samosprávy, je umístění stavby rodinného domu mimo zastavěné území v obci, která nemá schválen územní plán.¹⁷⁴ Obvykle tedy souhlas obce bývá nezbytným podkladem a podmínkou pro vydání správního rozhodnutí povolujícího záměr, např. územního rozhodnutí podle stavebního zákona.

2) Jakou formou (způsobem) by mělo dojít k přijetí souhlasu či nesouhlasu obce se záměrem?

O této otázce by měl hlasovat příslušný orgán obce (nejčastěji zastupitelstvo). Starosta jako statutární orgán obce by měl na základě toho vydat písemnost obsahující stanovisko obce, adresovanou buď žadateli, nebo správnímu orgánu, který ve věci rozhoduje. Pokud takovéto písemné vyjádření vůle obce projevené navenek chybí, dá se proti případné svévoli ze strany obce jen těžko bránit.

3) Jak se bránit proti svévolnému neudělení souhlasu obcí?

Tato otázka je dosti těžké zodpovědět, protože jen málo takových sporů se zřejmě zatím dostalo k soudům a tak není k dispozici judikatura, která by prozradila, jaký postup je správný. Prozatím se zdá, že nejhodnějším způsobem obrany by byla občanskoprávní žaloba proti

¹⁷³ viz § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁴ viz § 188a odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

písemně projevěnému nesouhlasu obce. Žalobce by mohl požadovat jeho zrušení soudem s odůvodněním, že jde o neplatný právní úkon.

4) O jaké právní ustanovení lze neplatnost nesouhlasu obce opřít?

Zde by snad bylo možno namítat například rozpor daného právního aktu se zákonem, resp. s dobrými mravy,¹⁷⁵ případně s ústavními principy rovnosti,¹⁷⁶ uplatňování státní moci v souladu se zákonem a k účelu, k němuž byla určena, zákazu zneužití vlastnictví¹⁷⁷ apod. Obec by se jistě bránila, že ve své vlastnické sféře se může rozhodovat stejně svobodně jako kterýkoliv jiný vlastník. To však není správný pohled, jak už dnes dosvědčují některé soudní rozsudky.

Je zřejmé, že obec, ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.

Dle rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 8.4.2009, čj. 28 Cdo 3297/2008

Důležité je zejména uvědomit si, že podle zákona o obcích „obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“.¹⁷⁸ Některé typy majetku jsou pro naplňování tohoto účelu důležitější než jiné. U těch nepostradatelných zákon výslovně stanovuje, že je musí vlastnit právě obec, stát či jiná veřejnoprávní korporace. Příkladem mohou být některé pozemní komunikace – dálnice, silnice a místní komunikace, u nichž zákon stanovuje, že jejich vlastníkem je stát, kraj či obec.¹⁷⁹ Ústava ČR k tomu v čl. 11 říká: „Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.“ Je tedy zřejmé, že přinejmenším nakládání veřejnoprávních korporací s pozemními komunikacemi má sloužit těmto vyjmenovaným cílům. Dle téhož článku Ústavy vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

Uvedená úvaha neplatí pro vlastnictví veškeré technické infrastruktury. Elektrická vedení či vodovody a kanalizace dnes sice zhusta vlastní obce nebo jimi zřízené či kontrolované právnické osoby, které je v minulosti vybuďovaly, nicméně není to zákonem stanovené pravidlo. Tyto sítě mohou mít i čistě soukromé vlastníky, například družstva či obchodní společnosti bez účasti obce. Na druhou stranu vlastníci těchto vedení (obce nevýmáje) musí dnes už respektovat fakt, že příslušné zákony většinou konstruují tzv. „právo na připojení“.¹⁸⁰ Například zákon o vodovodech a kanalizacích ukládá vlastníku vodovodu či kanalizace vůči ostatním osobám povinnost „umožnit připojení na vodovod nebo kanalizaci, pokud to umožňují kapacitní a další technické požadavky“.¹⁸¹ Prostor pro volnou úvahu o majetkové dispozici je tedy i zde vcelku omezený a záporné stanovisko k žádosti o připojení by mělo být opřeno o důvody, jež jsou

175 viz § 39 zákona 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

176 čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

177 čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

178 viz § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

179 viz § 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

180 Např. § 28 odst. 1 písm. a) a § 29 odst. 1 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

181 viz § 8 odst. 5 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů

dokonce taxativně uvedeny v zákoně. A povšimněme si, že v tomto případě omezení volné úvahy vyplývá z povahy věci samé. Neplatí tedy jen pro veřejnoprávní, ale i pro soukromoprávní subjekt, je-li tento v pozici vlastníka technické infrastruktury.

Protože v otázce obrany proti svévolnému nesouhlasu obce neexistuje ustálená judikatura, která by stanovovala, který soud je příslušný k projednání takové žaloby, hrozí samozřejmě nebezpečí, že obecné soudy budou odmítat svou příslušnost a budou chtít věc směřovat například na soudy správní. Ty už ale svou příslušnost v těchto věcech odmítly.¹⁸² Bylo by proto třeba se v takovém případě dovolávat zákazu odepření spravedlnosti a práva na projednání věci soudem. Je nicméně realistické předpokládat, že soudní spor s obcí ohledně protiprávnosti jejího nesouhlasného stanoviska k určitému záměru bude dlouhý a vyčerpávající. Na prvním případě tohoto druhu, který bude doveden až před nejvyšší soudní instance, se jistě bude formovat názor soudů na otázku příslušnosti i na možný rozsah žalobních námitek.

7.2 / PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCÍ (STÁTNÍ SPRÁVA)

7.2.1 / Ochrana pokojného stavu

Otázky a odpovědi:

1) Co je to pokojný stav?

Pokojný stav je situace (stav věcí) trvající delší dobu, která je dotčenými osobami nastolena ve vzájemné shodě anebo je jimi alespoň tolerována. Je přitom jedno, zda jde o stav věcí, který je založen nějakým vymahatelným nárokem anebo vznikl živelně (tradicí). Může se jednat například o odběr vody ze sousedovy studny, úředně nedokladované napojení na cizí kanalizaci, mnohaletý průchod přes cizí pozemek, nesprávné umístění oplocení apod.

Ochrana pokojného stavu je zaručena občanským zákoníkem (v § 5).

2) Co dělat při narušení pokojného stavu?

Jestliže je pokojný stav svémocně narušen (nečekané uzamčení studny, přehrazení přístupu, vytrhání sloupků oplocení apod.), je možné úředně nařídit jeho obnovení. K tomu je třeba, aby se poškozená strana obrátila včas na úřad se žádostí podanou ve smyslu § 5 občanského zákoníku. Orgánem příslušným k projednání takové žádosti je **pověřený obecní úřad**¹⁸³. Podáním žádosti je řízení zahájeno a úřad tedy musí vydat správní rozhodnutí.

3) Jak úřad pozná, zda šlo o pokojný stav zasluhující ochranu?

V rámci řízení si musí odpovědět na tyto otázky:

- 1) Jednalo se o stav věcí, který bylo možné nazvat stavem pokojným?

Pokojný stav se těžko nějak obecně popisuje a úřad musí při řešení každého případu individuálně posuzovat, zda byla pokojnost a dlouhodobost naplněna nebo ne.

¹⁸² Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 19. 3. 2009, čj. 59 Ca 94/2008-31

¹⁸³ viz § 11 zákona č. 102/1992 Sb. kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník

- 2) Bylo jednání, kterým byl pokojný stav narušen, jednáním svémocným, tedy nepovoleným?

Svémocným jednání není takové, které bylo např. soudně nebo úředně povoleno, stejně jako jím není zásah policie apod.

- 3) Byla žádost o ochranu podána včas, tedy v době kdy se nový stav věcí ještě nestal novým pokojným stavem?

Zákon nikde nestanoví, v jaké lhůtě je ještě žádost podána včas. Připravovaný nový kodex občanského práva však počítá se striktní lhůtou 3 měsíce. Tento termín tedy může sloužit jako vodítko, ale vždy s ohledem na konkrétní poměry.

Úřad přitom nezkoumá (není oprávněn zkoumat), zda byl pokojný stav v souladu s právem. To znamená, že není jeho úlohou hledat právní dokumenty a snažit se z nich dovozovat právní nároky dotčených osob. Nebo naopak vyvozovat závěry z jejich absence. Úřad pouze chrání klid mezi znesvářenými stranami. Z důvodu, aby své spory neřešily svépomocí. O tom, která strana „má pravdu“, se rozhoduje v jiných řízeních - správních i soudních.

Např. v rámci řízení o § 5 občanského zákoníku úřad nezkoumá, zda oplocení, které soused sousedovi bez povolení odstranil, bylo opravdu umístěno na hranici pozemku. Zkoumá pouze to, zda se tam oplocení nacházelo tak dlouho, aby bylo možné tento stav považovat za pokojný.

Občanskoprávními otázkami se obecní úřad v řízení o ochraně pokojného stavu nezabývá. Je však povinen řádně zjistit skutkový stav a posoudit, zda jsou dány důvody pro ochranu pokojného stavu. Jestliže se liší skutková tvrzení navrhovatele a skutečnosti vyplývající z odborného posudku předloženého protistranou, měl by se úřad pokusit dalším dokazováním rozpor odstranit.

*Podnět ochránci sp. zn.: 4111/2007/VOP/MBČ
Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2007, str. 49*

4) Jakou úlohu může v tomto řízení hrát malá obec?

Jak jsme zmínili výše, pokojný stav chrání pověřené obecní úřady. Malé obce proto žádosti postupují jim. Nicméně i ony mohou mít v rámci řízení důležité postavení. Mohou pomoci s dokazováním délky trvání pokojného stavu, mohou pomoci s vyhledáváním svědků nějaké události, nedávné i letité. V neposlední řadě je třeba si také uvědomit, že svémocný zásah proti pokojnému stavu má blízko k přestupku, hranice mezi nimi je mnohdy velmi tenká. A jelikož přestupky řeší i malé obce, měly by si na obdrženou žádost o pomoc učinit předběžný názor, zda nejde o přestupek.

V neposlední řadě je vhodné zmínit, že § 3 odst. 2 občanského zákoníku ukládá orgánům místní samosprávy (tedy všem obcím) povinnost přispívat k tomu, aby občanskoprávní spory byly řešeny především dohodou. Obce by se tedy měly snažit být prostředníky v urovnávání sporů mezi občany, aby nepřerostly ve spory soudní, v páchání schválností, ve fyzické napadání apod.

5) Jak probíhá výkon rozhodnutí o nařízení obnovení pokojného stavu?

Pověřený obecní úřad si při vydávání rozhodnutí musí být vědom toho, že povinný nemusí být ochoten plnit dobrovolně, a bude proto třeba přistoupit k nucenému výkonu rozhodnutí. Proto by úřady měly výroky rozhodnutí formulovat pregnantně, aby byla jasná a srozumitelná, aby z nich bylo patrné, jakých osob, pozemků nebo jiných věcí se týkají, a také v jaké lhůtě a co má být (kým a komu) splněno.

Způsoby exekuce jsou upraveny v § 112 správního řádu (konkrétněji pak v § 119 a následujících).

- / Úřad může použít tzv. náhradní výkon. To přichází v úvahu všude tam, kde lze naplnit cíl vydaného rozhodnutí i bez účasti povinného. Úřad pověří provedením určitých prací někoho jiného a náklady těchto prací jdou k tíži povinného – čili proti povinnému bude následně (nebo i předběžně – viz. § 119 odst. 4 správního řádu) vedena exekuce na peněžitá plnění.
- / Jak uvádí správní řád, o přímé vynucení jde především v případech vyklizení nemovitosti nebo odebrání věci.
- / V případě ochrany pokojného stavu se však velmi často uplatní také třetí možnost – postupné ukládání donucovacích pokud. Tento institut slouží k tomu, aby se podařilo povinného donutit ke splnění povinnosti, kterou nemůže úřad vykonat sám na jeho náklady. Maximální výše všech pokut (tedy jejich součet) může činit maximálně 100 000,- Kč.

7.2.2 / Pozemní komunikace – veřejné cesty

Všem obcím je svěřena velmi významná pravomoc v posuzování oprávnění užívat něčím pozemek jako veřejnou cestu.¹⁸⁴ Tato pravomoc a povinnosti z ní plynoucí zakotvuje zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Může se jednat jak o cesty na obecních pozemcích, tak i o cesty na pozemcích soukromých; o cesty vedoucí k mnoha nemovitostem ale také o cesty vedoucí třeba jen k jedné chatě, na pole nebo do lesa.

Dopady rozhodnutí obecních úřadů na práva a povinnosti dotčených osob jsou velké. Je potřeba si uvědomit, že jde často o výrazný zásah do majetku, o citlivé vztahy sousedů apod. Přitom skutečnosti, které musejí obce před rozsouzením sporu zvážit, jsou velmi složité a mají přesah do práva soukromého. Vědomí si tohoto úskalí, vydal veřejný ochránce práv k této problematice v roce 2007 sborník svých stanovisek s názvem *Veřejné cesty*, na který můžeme odkázat a jehož text je umístěn i na webových stránkách ochránce.¹⁸⁵ Sborník byl vydán v době, kdy úřady tápaly a často ani nevěděly, že mají ochranu užívání komunikací řešit. Od té doby však došlo v tomto směru k výraznému posunu a spíše než otázku „kdo má spory řešit“, je nyní třeba podrobněji řešit otázku „jak má spory řešit“. Stručně se tedy v této publikaci věnujeme základním zásadám postupu **silničních správních úřadů**. V podrobnostech můžeme odkázat opět na webové stránky ochránce, na sekci zásadní stanoviska, kde je možné v plném znění (tedy včetně podrobného popisu skutkového stavu) nalézt stanoviska ochránce ke konkrétním kauzám.

Účelová komunikace vzniká ze zákona, nikoli na základě správního rozhodnutí. Nicméně otázku charakteru pozemku je závazně povinen posoudit silniční správní úřad.

*Podnět ochránce sp. zn.: 877/2006/VOP/MB
Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2006, str. 69*

¹⁸⁴ Zákon nehovoří o „veřejných cestách“, ale o „pozemních komunikacích“. Označení veřejné cesty však lépe a pro laiky srozumitelněji vyjadřuje podstatu věci – nárok veřejnosti na užívání této cesty.

¹⁸⁵ www.ochrance.cz

Otázky a odpovědi:

1) Jak silniční správní úřad pozná, že jde o veřejnou cestu?

V zásadě se musí zaměřit na to, zda sporná cesta splňuje tzv. čtyři znaky. První dva jsou uvedeny přímo v zákoně o pozemních komunikacích, zbylé dva dotvořily rozhodovací pravomocí soudy (od první republiky po dnešek).

- 1) Jde o **dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci**, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnost.
V této souvislosti podotýkáme, že slovní spojení „vozidly a chodci“ neznamená, že by pozemní komunikací byla pouze cesta využívaná vždy k oběma účelům. Z logiky věci vyplývá, že komunikací je i dopravní cesta sloužící pouze vozidlům (dálnice), nebo pouze chodcům (chodník).
- 2) Dále se musí jednat o cestu sloužící ke **spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků**.
- 3) Musí se prokázat, že majitel pozemku nebo jeho předchůdci dali ke **vzniku komunikace souhlas**. Tento souhlas nemusí být výslovný, tedy písemně nebo ústně jednoznačně deklarovaný. Může to být souhlas tzv. konkludentní neboli mlčky udělený. Ten je vyjádřen dlouhodobým tolerováním existence cesty.
- 4) Posledním nezbytným znakem je prokázání tzv. **nutné komunikační potřeby**. Protože užívání pozemní komunikace je bezplatné a majiteli pozemku nenáleží žádná náhrada, musí se v případě jeho nesouhlasu s užíváním důkladně zkoumat, zda cesta vedoucí přes jeho pozemek je nezbytná k zajištění dopravní obslužnosti nějaké oblasti nebo nemovitosti. Tato nezbytnost nutně nespočívá v jedinečnosti cesty (tedy že žádná další tam nevede), ale může jít i o významnou zkratku nebo může být taková komunikace kvalitnější (širší, s lepším povrchem apod.), a tím sjízdnější pro vozidla, která by po alternativní cestě neprojela. V této souvislosti záleží také na tom, k jakým nemovitostem vede (k zahrádkářské kolonii jistě nemusí vést tak kvalitní nebo krátká komunikace jako k rodinným domům apod.)

Při hodnocení nutné komunikační potřeby jakožto znaku veřejně přístupné účelové komunikace silniční správní úřad posuzuje: délku posuzované cesty a délku případného alternativního přístupu (resp. příjezdu), kvalitu obou variant (povrch a sklon), nutnost a nákladnost případných úprav staveb (či pozemků), jejichž přístupnost je řešena a typ stavby (či pozemku), jejichž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba, rodinný dům).

*Podnět ochránci sp. zn.: 6253/2008/VOP/DS,
Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2009, str. 81*

Údaj katastru nemovitostí o druhu a způsobu využití pozemku není pro posuzování existence komunikace relevantní.

*Podnět ochránci sp. zn.: 6070/2006/VOP/MBC
Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2007, str. 47*

Souhlas vlastníka nemusí být projevem výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Naproti tomu v případě jeho nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka

pozemku.

Rozsudek NSS č.j.: 1 As 76/2009-60 ze dne 22.12.2009

2) Jak nahlížet na lesní cesty?

Zpevněné lesní cesty, které slouží jako příjezdní komunikace k zastavěným pozemkům (domům, chatám) nejsou lesem ve smyslu lesního zákona, a proto na ně nelze vztahovat zákazy určitých činností v lese (zákaz ježdění a stání motorovým vozidlem), či udělovat výjimky z těchto zákazů.

Pokud tedy správci lesů chtějí regulovat provoz na takových cestách, je to v současné době možné pouze na základě rozhodnutí silničního správního úřadu.

Pozemek se zpevněnou lesní cestou sloužící jako příjezdní komunikace k chatě není možné bez dalšího považovat za pozemek určený k plnění funkcí lesa. Z tohoto důvodu nelze automaticky na předmětný pozemek ani aplikovat ustanovení lesního zákona o zákazu vjezdu motorových vozidel do lesa a povolovat výjimky opírající se o zákon o lesích.

Je-li přístup na takovou lesní cestu omezen dopravní značkou podle zákona o provozu na pozemních komunikacích s možností vlastníka cesty udělovat výjimky, nesmí být tyto výjimky zpoplatňovány.

*Podnět ochránce sp. zn.: 5076/2007/VOP/DS
Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2008, str. 58*

3) Kdo iniciuje řízení o existenci pozemní komunikace?

Silniční správní úřad může zkoumat existenci cesty z vlastní iniciativy – protože je jeho povinností chránit veřejné užívání komunikací a musí tedy mít přehled o komunikacích ve svém obvodu. Na úřad se však mohou obrátit také uživatelé cesty, nebo vlastníci pozemku s cestou.

Žadatelé mají v řízení o existenci komunikace (nebo v řízení o odstranění překážky z ní) různé procesní postavení. Účastníkem řízení je každopádně vždy majitel pozemku, jelikož jeho práva a povinnosti budou výsledným rozhodnutím nepochybně dotčena. Dále by za účastníky řízení měli být považováni ti, kteří mají na užívání cesty důležitý zájem. Jsou to majitelé nemovitostí, ke kterým cesta vede. Naopak lidé, kteří cestu využívají bez takového důležitého důvodu, účastníky nebudou. Těm tedy úřad nebude doručovat rozhodnutí a ani nebudou mít nárok na nahlížení do spisu apod. To však neznamená, že by široká veřejnost nemohla úřadu podávat podněty k ochraně obecného užívání komunikace a že by úřad neměl povinnost se takovými podáními důsledně zabývat. Rozdíl je pouze v účastenství osob na řízení.

Ve sporných případech je silniční správní úřad povinen vést o existenci komunikace na žádost dotčených osob (vlastníka nebo uživatele potenciální komunikace) deklaratorní řízení dle ustanovení § 142 správního řádu a v tomto řízení rozhodnutím konstatovat, zda veřejně přístupná účelová komunikace existuje, či nikoliv.

*Podnět sp. zn.: 5745/2006/VOP/MBČ
Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2007, str. 47.*

4) Jak cestu v rozhodnutí správně popsat?

Ať již silniční správní úřad dospěje k závěru, že se na pozemku veřejná cesta nachází nebo

nenachází, musí ji ve výroku svého rozhodnutí řádně popsat, aby bylo zřejmé, co bylo předmětem jeho rozhodování. V opačném případě by se jednalo o nepřezkoumatelné rozhodnutí, tedy vadné.

Nabízí se otázka, zda musí být součástí rozhodnutí geometrický plán a pokud ano, na čí náklady se vyhotovuje.

Za vzor mohou posloužit soudní rozsudky o existenci věcného břemene práva cesty. Podle názoru Nejvyššího soudu geometrický plán může, ale nemusí být součástí rozhodnutí. Záleží na tom, zda je možné trasu a šířku cesty i bez jeho pomoci srozumitelně popsat. Problém by neměl vznikat tam, kde cesta vede po hranici pozemku, po břehu vodního toku, prolukou mezi domy apod. V takových případech zřejmě geometrický plán potřeba nebude.

Jestliže se však cesta klikatí napříč pozemkem a její trasu nelze vztáhnout k nějakým určitým bodům v terénu, nebo se mění její šířka, geometrický plán bude asi vhodným prostředkem k jejímu právnímu zakotvení.

Náklady na zpracování geometrického plánu by měly jít k tíži silničního úřadu a nikoli účastníků řízení.

Podrobněji v Souhrnné zprávě o činnosti ochránce za rok 2009, str. 80

5) Jak správně postupovat proti narušiteli užívání cest?

Lidé se užívání svého pozemku cizími lidmi brání nejrůznějšími způsoby. Někteří se snaží domluvit, jiní se obrátí na úřady či soud, jiní přímo přistoupí ke svépomoci. V praxi se tak stává, že se na doposud užívané cestě objeví plot, uzamčená brána, valoun, sloupek či jiná fyzická zábrana. Nebo cestu majitel pozemku rozorá, odstraní z ní štěrky, panely či jiný povrch, kterým byla zpevněna.

Pokud jde o cestu, na jejíž užívání má veřejnost právo, je povinností silničního správního úřadu zasáhnout. Buď se úřad nachází v situaci, že o existenci této komunikace již dříve rozhodoval a nyní musí „pouze“ zajistit obnovení jejího užívání, anebo jde o cestu, u které je nejdříve třeba odpovědět na otázku, zda vůbec jde o cestu veřejnou. V takovém případě úřad nepovede samostatné řízení o existenci cesty a poté řízení o odstranění pevné překážky, ale zahájí pouze druhé jmenované a v rámci něj jako předběžnou otázku vyřeší existenci komunikace. Opět na tomto místě zdůrazňujeme otázku účastenství v řízení. Úřad by měl o vedení řízení informovat majitele pozemků a domů, k nimž cesta vede, a poučit je o jejich právech.

Odstraňování pevných překážek z komunikací řeší § 29 zákona o pozemních komunikacích. Úřad nařídí majiteli pozemku odstranění překážky a stanoví mu k tomu lhůtu. Po jejím marném uplynutí může přistoupit k náhradnímu výkonu rozhodnutí – odstranění překážky na náklady povinného. Poznamenáváme na tomto místě, že nemá-li úřad dostatek finančních prostředků na provedení náhradního výkonu rozhodnutí, správní řád¹⁸⁶ mu dává možnost požadovat na povinném úhradu nákladů předem. Při neochotě úřad provede exekuci na peněžitá plnění.

Pokud vlastník veřejně přístupné účelové komunikace svémocným přehrazením brání jejímu užívání, je účinnou cestou k nápravě využití ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, tedy vydání rozhodnutí, jímž silniční správní úřad nařídí odstranění pevných překážek z této komunikace. Řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace lze zahájit nejen z moci úřední, ale rovněž na žádost uživatele pozemní komuni-

¹⁸⁶ viz § 119 odst. 4 správního řádu

kace, který tvrdí, že byl umístěním pevné překážky dotčen na svých právech. Je-li podána taková žádost, nelze věc vyřešit mimoprocesním způsobem. Silniční správní úřad musí vydat ve věci správní rozhodnutí (nařídít odstranění překážek nebo návrh zamítnout).

V případě aktuálního přehrazení komunikace je již nevhodné vedení deklaratorního řízení o existenci / neexistenci účelové komunikace. Tuto otázku posoudí silniční správní úřad v rámci řízení o odstranění pevné překážky, v němž se také vypořádá se všemi čtyřmi znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

Zpráva o šetření ochránce zn.: 3225/2008/VOP/DS, str. 3 - 6

Pevná překážka by měla být ve výroku rozhodnutí nařizujícího její odstranění velmi podrobně popsána, a to zejména v případech, kdy překážka není samostatnou (snadno vymezitelnou) věcí nýbrž například výsledkem určitých stavebních úprav. Odkazování na „původní stav“ není z hlediska materiální vykonatelnosti rozhodnutí vhodné.

Silniční správní úřad, který vydal rozhodnutí nařizující odstranění překážek z pozemní komunikace je povinen zabezpečit jeho nucený výkon pro případ, kdy rozhodnutí není dobrovolně plněno ze strany povinného (ustanovení § 105 odst. 1 písm. a/ správního řádu).

Pokud je zvolena cesta soudní, či skrze soudního exekutora, nevymáhá splnění uložené povinnosti obec v samostatné působnosti, nýbrž obecní úřad jako vykonavatel přenesené působnosti. Obecní úřad má v těchto případech výjimečně způsobilost být účastníkem řízení z pohledu občanského řádu procesního.

Zpráva o šetření ochránce sp. zn.: 5151/2009/VOP/DS, str. 6 - 8

7.2.3 / Přestupky

Přestupky představují taková jednání, která jsou společensky nebezpečná, a je tedy žádoucí pachatele potrestat, nicméně nedosahují takové intenzity, že by se jednalo o trestné činy¹⁸⁷. Zatímco trestné činy řeší soudy, přestupková agenda je svěřena správním úřadům. Policie v obou případech vystupuje jako orgán, který zasahuje na místě činu, zajišťuje důkazy a zaznamenává vysvětlení zainteresovaných osob. Po prvotním posouzení věci policie případ postupuje buď státnímu zástupci (v případě trestných činů) nebo obcím (v případě přestupků).

Otázky a odpovědi:

1) Kdo projednává přestupky?

Řízení o přestupcích vedou na obcích buď jednotlivé **odborníky obecního úřadu** anebo si obce mohou zřídit zvláštní orgán - **přestupkovou komisi**. Třetí možností je pověřit výkonem přestupkové agendy **komisí rady obce**. V případech, že o přestupcích rozhodují zmíněné dvě komise, jednají v tříčlenném složení pod vedením osoby s právníckým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí k projednávání přestupků¹⁸⁸. Komise se usnášejí většinou hlasů.

Není účelem této publikace uceleně se věnovat problematice přestupkového řízení, protože jak jsme uvedli výše, řízení vede právník nebo osoba s odbornou způsobilostí a ti by se měli v právní úpravě dostatečně orientovat.

¹⁸⁷ definice přestupku je obsažena v § 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁸ viz § 2 vyhlášky č. 345/2000 Sb.

2) V čem komise nejčastěji chybují?

1. Návrhové a nenávrhové přestupky (poučení poškozeného o nutnosti podat návrh)

Některé přestupky úřady projednávají z úřední povinnosti, jiné pouze na návrh poškozené osoby. Toto rozdělení upravuje § 68 zákona o přestupcích. Otázkou je, zda za dostatečné poučení můžeme považovat poučení ze strany policie, o jehož provedení hovoří pouze záznam policejního orgánu, bez podpisu poškozeného.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že požadavky přiměřeného poučení splňuje především písemná forma poučení s náležitým obsahem – s důrazem na poučení o následcích podání nebo nepodání návrhu (odložení věci vs. riziko nesení nákladů řízení apod.). Dobře poslouží např. předtištěný formulář, který osoba stvrdí svým podpisem. Ústní poučení v terénu ze strany policie není dostatečné a úřad by měl proto poškozeného znovu a řádně poučit.

Souhrnná zpráva ochránce za rok 2009, str. 85

2. Osoba blízká

Pojem osoba blízká je významný pro rozlišení přestupků návrhových a nenávrhových. Kdo je osobami blízkými upravuje § 68 odst. 4 zákona o přestupcích. Osobami blízkými jsou bez splnění další podmínky příbuzní v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec a manžel, partner (ve smyslu zákona o registrovaném partnerství). Ostatní osoby v rodinném poměru je možné považovat za blízké pouze za předpokladu, že by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá právem pocítovala jako újmu vlastní.

Úřady však v tomto rozlišování často chybují a bez bližšího zkoumání intenzity rodinných vazeb považují za osobu blízkou např. sestřenicu, tetu apod.

3. Pojem „poškozený“ v přestupkovém řízení

Za poškozeného (tedy účastníka řízení se všemi procesními právy) je v přestupkovém řízení považována pouze taková osoba, které vznikla majetková (nikoli citová) újma. Není jím tedy např. ten, koho někdo urazil nebo i fyzicky napadl. Úřady však někdy chybně nepřiznávají právo účastenství tomu, komu v důsledku zranění a pracovní neschopnosti vznikla ztráta na výdělku, náklady na léky či regulační poplatky.

4. Podjatost člena komise, celé komise

Jestliže přestupkový orgán obdrží oznámení přestupku, který skutkově souvisí s činností tohoto přestupkového orgánu, resp. příslušného obecního úřadu, měl by v odůvodněných případech postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu, tj. dát podnět nadřízenému úřadu, aby z důvodu podjatosti všech členů přestupkového orgánu pověřil projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený orgán.

*Podnět ochránce sp. zn.: 475/2009/VOP/IK
Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2009, str. 83*

5. Použitelnost záznamu o podání vysvětlení a audiovizuálního záznamu jako důkazního prostředku

Pokud obviněný z přestupku využije svého práva odmítnout podat vysvětlení, správní orgány často použijí jako prostředek prokazujícího jeho vinu úřední záznam sepsaný strážníkem, třeba i podepsaný obviněným. Využití tohoto záznamu jako důkazu však zapovídá § 137 odst.

4 správního řádu. Záznam tedy může být využit jako tzv. jiný podklad pro rozhodnutí, ovšem není sám o sobě způsobilý prokázat vinu pachatele.

Podrobněji viz. Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2009, str. 84.

Podle názoru ochránce může být i bez souhlasu obviněného použita audiovizuální nahrávka jako důkaz. Každý takový případ však musí být posuzován individuálně a nahrávka jako důkaz připuštěna pouze tam, kde ochrana občanského soužití převyšuje nad ochranou soukromí dotčeného občana.

Podrobněji viz. Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2007, str. 48.

7.2.4 / Kácení dřevin

Podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny jsou obecní úřady orgánem ochrany přírody, který s výjimkou stanovených zvláště chráněných území (národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto území) povoluje kácení dřevin, ukládá náhradní výsadbu a vede přehled pozemků vhodných k náhradní výsadbě. Z poznatků ochránce vyplývá, že se správnou aplikací zákonem stanovených požadavků na povolení ke kácení dřeviny rostoucí mimo les se značně potýkají i obecní úřady obcí s rozšířenou působností. O to větší nároky klade tato působnost na obecní úřady malých, tzv. jedničkových obcí. Proto budou v této části ve stručnosti představeny základní požadavky stanovené zákonem o ochraně přírody a krajiny s uvedením poznatků ochránce a zásadních závěrů judikatury.

Otázky a odpovědi:

1) Kdy lze dřevinu pokácet bez povolení?

- / jde-li o kácení z důvodů péstebních, při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků, k odstraňování dřevin v ochranném pásmu elektrizační a plynárenské soustavy, a z důvodů zdravotních. Takové kácení je třeba obecnímu úřadu oznámit písemně nejméně 15 dnů předem. Obecní úřad je může pozastavit, omezit nebo zakázat, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin.
- / kdy se jedná o dřeviny se stanovenou velikostí (tuto velikost stanoví prováděcí vyhláška č. 395/1992 Sb.). V tomto případě není třeba povolení pro kácení stromů o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí nebo souvislé keřové porosty do celkové plochy 40 m². Tato výjimka po novelizaci zákona platí jak pro pozemky a na nich rostoucí dřeviny ve vlastnictví fyzických, tak i právnických osob.
- / v případech, kdy stav dřevin bezprostředně a zřejmě ohrožuje život či zdraví nebo hrozí-li kvůli němu škoda značného rozsahu. Toto je jediná situace, kdy je v souladu se zákonem umožněno pokácet dřevinu i bez souhlasu vlastníka. Takové kácení je třeba do 15 dnů poté oznámit obecnímu úřadu.

Není-li naplněna podmínka zřejmosti a bezprostřednosti ohrožení života či zdraví nebo hrozící škody značného rozsahu, umožňující kácet dřeviny (zde: dvanáct kusů suchých topolů kanadských) bez povolení orgánů ochrany přírody, je nezbytné postupovat podle § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. a vyžádat si povolení příslušného orgánu ochrany přírody.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2003, čj. 5 A 27/2001-34

2) Kdy musí obecní úřad vést správní řízení o povolení ke kácení?

Nejedná-li se o některou z výše uvedených situací.

3) Jak probíhá řízení o povolení kácení?

Toto řízení je zahajováno vždy na žádost, která musí splňovat náležitosti stanovené prováděcí vyhláškou v § 8 odst. 3 (jméno a adresa žadatele, doložení vlastnického práva či souhlasu vlastníka, udání obvodu kmene stromu ve výšce 130 cm nad zemí, specifikaci dřeviny a zdůvodnění žádosti). V tomto směru je třeba dodržet všechny požadavky na správní řízení kladené správním řádem, tj. oznámit zahájení řízení účastníkům řízení, příp. speciálně i občanským sdružením, shromáždit podklady, umožnit účastníkům nahlédnutí do podkladů v okamžiku, kdy bude jejich shromažďování ukončeno, vznést námítky atd.

4) Je nutné rozhodnutí o povolení kácení vždy odůvodnit?

Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že povolení ke kácení lze vydat pouze ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Z logiky věci pak vyplývá, že v řízení o povolení kácení dřevin bude třeba správní rozhodnutí vždy odůvodnit a nelze tedy použít výjimku § 68 odst. 4 správního řádu, dle které není rozhodnutí třeba odůvodnit, jestliže správní orgán prvního stupně vyhoví účastníkům v plné míře, a to ani v případě, kdy jediným účastníkem bude žadatel o kácení.

Zhodnocení závažnosti důvodů uváděných ke kácení i vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin musí být obsaženo v přesvědčivém odůvodnění. V něm musí být uvedeno, které skutečnosti svědčí pro konkrétní závěry úřadu, o které důkazy se úřad při svém hodnocení opírá a které skutečnosti má za prokázané.

Na ochránce se obrátil stěžovatel, který nesouhlasil s kácením aleje stromů, jež bylo Městským úřadem Šumperk povoleno na řadě lokalit ve městě. Ochránce zhodnotil správní uvážení orgánu ochrany přírody a krajiny ve vydaném povolení a dospěl k závěru, že úřad nedostál povinnosti stanovených správním řádem. Zejména porušil povinnost dostatečně v odůvodnění uvést úvahy, kterými byl při rozhodování veden (tj. jak zhodnotil tvrzenou závažnost důvodů pro pokácení dřevin na straně jedné a význam těchto dřevin na straně druhé). V daném případě ochránce uvedl, že nelze v řízeních o povolení ke kácení dřevin užít ust. § 68 odst. 4 správního řádu, protože správní úvahu požaduje přímo zákon o ochraně přírody a krajiny a tato správní úvaha je dána veřejným zájmem na ochraně dřevin.

Podnět sp.zn. 6948/2008/VOP/HJ, Souhrnná zpráva o činnosti VOP za rok 2009, strana 94

5) Jak probíhá vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin?

Vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin představuje základní a nezbytný aspekt správní úvahy, která se musí promítnout do odůvodnění rozhodnutí. Tímto vyhodnocením nelze rozumět pouhou inventarizaci dřevin ve smyslu jejich finančního ohodnocení – obecní úřad musí vzít v úvahu např. umístění dřeviny v dané lokalitě, způsob využívání předmětné lokality, úlohu, kterou dřevina může sehrávat, stáří a zdravotní stav stromu, atd. V odůvodnění je třeba rovněž zabývat se tím, zda neexistují alternativy menšího zásahu, a pokud ano, přesvědčivě zdůvodnit, proč je i přesto nutno dřevinu pokácet.

I. Orgán ochrany přírody musí objektivně posoudit a náležitě odůvodnit, zda zájem na pokácení dřevin převyšuje konkurující veřejný zájem na jejich zachování. Správní orgán přitom zvažuje estetický a funkční význam dřevin na straně jedné a závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé, aby mohl rozhodnout, zda pokácení dřevin povolí (§ 8 odst. 1 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

II. Závažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě může být dán teprve v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby (§ 79 stavebního zákona z roku 2006), v němž se jednoznačně vymezí rozsah a situování stavby, a bude tak poprvé najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84

6) Kdo povoluje kácení dřevin u železničních drah a na silničních pozemcích?

Také obecní úřady. V takových případech tak ovšem činí až po dohodě s příslušným drážním a silničním správním úřadem.

7) Mohou obecní úřady ke kompenzaci ekologické újmy stanovit v rozhodnutí o povolení ke kácení žadateli přiměřenou náhradní výsadbu?

Ano. Obce mohou za tím účelem vést přehled pozemků, na kterých by (v případě souhlasu jejich majitelů) byla náhradní výsadba vhodná. V případě, že nebude stanovena povinnost náhradní výsadby, vzniká žadateli povinnost zaplatit odvod do rozpočtu obce, která tyto prostředky následně musí využít na zlepšení životního prostředí.

O povinnosti náhradní výsadby podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů, je možné rozhodnout pouze současně s povolením kácení dřevin ve smyslu ust. § 8 odst. 1 cit. zákona, tedy nikoliv dodatečně a samostatným rozhodnutím vydaným v novém správním řízení poté, co rozhodnutí o povolení kácení dřevin se stalo pravomocným.

Věstník Ministerstva životního prostředí, ročník 1998, částka 3

Závažnost důvodů, pro které lze vydat povolení ke kácení, je podmínkou, kterou musí úřad vždy pečlivě posoudit a vyhodnotit, a to bez ohledu na skutečnost, že žadateli bude nařízena náhradní výsadba.

Na ochránce se obrátil stěžovatel mj. ve věci povolení pokácení lip v jeho městě v souvislosti s výstavbou supermarketu. Uvedl, že zatímco jemu nebylo povoleno pokácet strom na jeho zahradě, v tomto případě správní úřad kácení dřevin nijak neodůvodnil. Ochránce šetřením zjistil, že předmětné lípy byly pozůstatkem historického stromořadí města a měly perspektivu další existence. V povolení ke kácení bylo správním úřadem zdůrazněno, že současně s povolením kácení se ukládá žadateli rozsáhlá náhradní výsadba na pozemcích města. Náhradní výsadbu považoval úřad nejen za adekvátní kompenzaci ekologické újmy, ale její uskutečnění ve stanoveném rozsahu a kvalitě hodnotil z pohledu péče o veřejnou zeleň ve městě za perspektivnější a významnější, než je stávající estetický a funkční význam lip. Ochránce zdůraznil, že závažnost důvodů, pro které lze vydat povolení ke kácení, je podmínkou, která musí být vždy pečlivě posouzena a vyhodnocena, a to bez ohledu na uložení náhradní výsadby.

Podnět sp.zn. 2341/2005/VOP/JC, Souhrnná zpráva 2005, strana 46

7.2.5 / Ochrana ovzduší

Poměrně významné pravomoci přiznává malým obcím (obecním úřadům jedničkových obcí) rovněž zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ovzduší“). Postavení obcí upravuje § 50 zákona o ovzduší, a světuje jim tak mj. celou řadu úkolů na úseku tzv. **malých zdrojů znečišťování ovzduší**.

Otázky a odpovědi:

1) Co to jsou malé zdroje znečišťování ovzduší?

Tyto malé zdroje definuje § 4 zákona o ovzduší; zařadit zdroj do příslušné kategorie je v první řadě povinností provozovatele. V případě nejistoty je možné se obrátit na Českou inspekci životního prostředí, která je dle § 4 odst. 10 zákona o ovzduší oprávněna rozhodovat v pochybnostech, zda jde o stacionární zdroj a o jeho zařazení do příslušné kategorie. Inspekce může toto rozhodnutí vydat z vlastního podnětu, z podnětu provozovatele, ale právě i z podnětu jiného orgánu ochrany ovzduší.

Rozhodnutí inspekce o kategorizaci zdroje podle ustanovení § 4 odst. 10 zákona o ochraně ovzduší je třeba považovat za předběžnou otázku podle ustanovení § 40 správního řádu, která má právní význam pro rozhodnutí o pokutě v dané věci.

Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 18.8.2005, Věstník MŽP, ročník 2005, částka 10

2) Jakou roli plní obecní úřad pokud jde o malé zdroje znečišťování ovzduší?

Obecní úřad je např. vždy dotčeným správním úřadem v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydává stanovisko pro účely kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší u malých stacionárních zdrojů, vede evidenci těchto zdrojů, rozhoduje u těchto zdrojů o vyměření poplatků za znečišťování, nařizuje odstranění závad, ukládá opatření k nápravě těchto závad a ukládá pokuty za nesplnění takto uložené povinnosti.

Ustanovení § 17 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, je ve vztahu k § 126 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, v postavení legis specialis vůči legi generali. Pokud tedy z taxativního výčtu v § 17 odst. 1 písm. c) a § 17 odst. 3 vyplývá, že v řízení týkajícím se malých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší není **souhlasné stanovisko** dotčeného orgánu ochrany ovzduší třeba, pak stavební úřad nemůže zamítnout žádost o vydání příslušného povolení s pouhým odkazem na stanovisko, které si vyžádal nad rámec zákona, aniž by se sám dostatečně vypořádal s tím, zda žadatel o vydání stavebního povolení na zřízení malého stacionárního zdroje splnil povinnosti dané § 3 odst. 8 tohoto zákona.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 1 As 16/2006-54 (pozn. rozsudek se váže k dnes již zrušenému zákonu č. 50/1976 Sb., ale princip zůstává stejný)

3) V čem spočívá kontrolní role obecního úřadu u malých zdrojů znečišťování ovzduší?

Obecní úřad kontroluje stacionární zdroje z hlediska toho, jak tyto zdroje plní povinnosti stanovené jim zákonem o ovzduší v § 12 a 19 odst. 16, za nedodržení těchto povinností jim ukládá pokuty a nápravná opatření a rozhoduje dokonce i o zastavení nebo omezení provozu těchto

to zdrojů. Kontroluje mj. dodržování tmavosti kouře a přípustné míry obtěžování zápachem u provozovatelů malých stacionárních zdrojů, účinnost spalování a měření vypouštěných látek atd.

4) Jaké doporučení lze adresovat obecním úřadům v souvislosti s jejich kontrolní činností zdrojů znečištění?

Vzhledem ke složitosti právní úpravy ochrany ovzduší lze obcím obecně doporučit důsledné využívání metodické pomoci, příp. zvážení uzavření veřejnoprávní smlouvy s pověřeným úřadem či úřadem obce s rozšířenou působností. Rozhodnutí o uložení pokuty, příp. o omezení či zastavení provozu zdroje jsou poměrně významnými zásahy do právní sféry provozovatelů, na druhou stranu je třeba je řádně uplatňovat tam, kde předchází výzva k nápravě selhala. Zejména je třeba rozhodnutí řádně odůvodnit, správně klasifikovat spáchaný správní delikt a podřadit jej pod příslušnou skutkovou podstatu, v případě udělení pokuty odůvodnit též její výši.

5) Jakou roli plní obecní úřad při spalování v otevřených ohništích, zahradních krbech nebo v otevřených grilovacích zařízeních?

Podle § 3 odst. 5 zákona o ovzduší je v těchto případech povoleno spalovat jen dřevo, dřevěné uhlí, suché rostlinné materiály a plynná paliva určená výrobcem, přičemž uvedená paliva nebo materiály nesmějí být kontaminovány chemickými látkami. Obec dodržování tohoto ustanovení na svém území kontroluje a uděluje pokuty. Obec navíc může obecně závaznou vyhláškou stanovit podmínky pro spalování rostlinných materiálů nebo jejich spalování zakázat, pokud zajistí jiný způsob pro jejich odstranění. Při stanovení těchto podmínek má obec ze zákona přihlížet zejména ke klimatickým podmínkám, stavu ovzduší ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby.

6) Může obec na svém území zakázat některé druhy paliv pro malé stacionární zdroje znečišťování?

Ano. Jejich seznam je uveden v příloze č. 11 k zákonu o ovzduší.

7) Má obec možnost regulovat promítání světelných reklam a efektů na oblohu?

Ano, vydáváním obecně závazných vyhlášek.

8) Má obec možnost ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou dle § 10 zákona o obcích?

Ano. Dle § 10 písm. c) zákona o obcích může obec přijmout obecně závaznou vyhlášku k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Využití této možnosti se osvědčuje např. při znečišťování veřejného prostranství obce úletem pevných částic. Zatímco v režimu zákona o ovzduší je pro udělení pokuty (příp. pro rozhodnutí o omezení či zastavení provozu zdroje) nutno prokázat provozovateli malého zdroje, že neplní povinnosti stanovené zákonem o ovzduší nebo zvláštními právními předpisy, v případě znečištění veřejného prostranství nebo narušení životního prostředí obce je možno pokutovat provozovatele tehdy, prokáže-li obecní úřad, že provozovatel je odpovědný za výsledný stav (tj. např. znečištění veřejného prostranství).

Je povinností obce dohlížet nad dodržováním povinností malých zdrojů znečišťování ovzduší. V případě uložení pokuty je třeba dodržet postup předvídaný zákonem o ovzduší a požadavky kladené na správní trestání.

Na ochránce se obrátilo občanské sdružení ve věci několikaletého obtěžování občanů obce únikem zápachu a úletem pilin z areálu provozovny zaměřené na výrobu dřevěných briket. Ochránce šetřením zjistil, že piliny potřebné pro výrobu byly v areálu skladovány na volné ploše. Vzhledem k opakovaným úletům pilin (z důvodu nedostatečného skrápění a zábranám proti úletu) přistoupila inspekce k zařazení této skládky pilin mezi malé stacionární zdroje, čímž dala obci možnost kontrolovat dodržování zákona o ochraně ovzduší. Ochránce zjistil, že obecní úřad nepostupoval důsledně v souladu se zákonem o ovzduší, když provozovateli zdroje sice neformálně sděloval různá opatření k nápravě, nevětilil je ovšem do podoby opatření k nápravě dle § 38 odst. 1 zákona o ovzduší. Následně vydal pokutu za porušování povinností malého zdroje, která byla k odvolání zrušena z důvodu nedodržení postupů předvídaných zákonem o ochraně ovzduší a nedostatečného odůvodnění. Ochránce obecní úřad upozornil na správný postup (tj. uložení opatření k nápravě dle § 3 odst. 1 zákona o ovzduší a následně pokuty) a současně poukázal na možnost řešit tento dlouholetý problém vydáním obecně závazné vyhlášky dle zákona o obcích.

Zpráva o šetření ochránce sp. zn. 2819/2009/NOP/DK, str. 11 - 12

7.2.6 / Sociálně-právní ochrana dětí

Přestože převážná většina agendy sociálně-právní ochrany dětí je svěřena obecním úřadům obcí s rozšířenou působností (dříve ji vykonávaly okresní úřady), některé agendy jsou zákonem o sociálně-právní ochraně dětí svěřeny i obecním úřadům (na úrovni obcí I).

Otázky a odpovědi:

1) Jakou roli plní obecní úřady k zajištění sociálně – právní ochrany dětí?

Obecní úřad je povinen (dle ustanovení § 10 zákona o sociálně-právní ochraně dětí) :

- / vyhledávat děti, na které se podle zákona zaměřuje sociálně-právní ochrana (např. děti bez rodičů, svěřené do péče třetí osoby, opakovaně utíkající z domova apod.) a oznamovat je obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.
- / působit na rodiče, aby plnili povinnosti vyplývající z rodičovské zodpovědnosti,
- / projednat s rodiči odstranění nedostatků ve výchově dítěte
- / projednat s dítětem nedostatky v jeho chování
- / sledovat, zda je na základě kontrolních oprávnění zamezováno v přístupu dětí do prostředí, které je z hlediska jejich vývoje a výchovy ohrožující
- / poskytnout nebo zprostředkovat rodičům na jejich žádost poradenství při uplatňování nároků dítěte podle zvláštních právních předpisů
- / oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností skutečnosti, které nasvědčují tomu, že jde o děti uvedené v § 6 odst. 1.

2) Obecním úřadům je rovněž svěřena agenda udělování tzv. výchovných opatření podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí a zákona o rodině. Jaká výchovná opatření může obecní úřad uložit?

Podle ustanovení § 43 zákona o rodině může soud, neučinil-li tak orgán sociálně-právní ochrany dětí učinit tato opatření:

- / napomene vhodným způsobem nezletilého, jeho rodiče a osoby, kteří narušují jeho řádnou výchovu
- / stanoví nad jeho výchovou dohled a provádí jej v součinnosti školy, občanských sdružení v místě bydliště nebo na pracovišti
- / uloží nezletilému omezení, které zabrání škodlivým vlivům na jeho výchovu, zejména návštěvu podniků a zábav pro nezletilého vzhledem k jeho osobě nevhodných.

Podíváme-li se blíže na citované ustanovení zákona o rodině, je z doslovného znění zřejmé, že primárně jsou k uložení výchovného opatření povolány orgány sociálně-právní ochrany dítěte. Teprve v případě, že těchto svých zákonných oprávnění nevyužijí, je dána pravomoc soudu uložit výchovné opatření

3) Jaké jsou nejčastější nedostatky při ukládání výchovných opatření?

Veřejný ochránce práv se ve své činnosti opakovaně setkal s případy, kdy orgány sociálně-právní ochrany dětí odmítaly opatření k nápravě přijmout a namísto toho vyzývaly příslušný soud, aby tak z titulu své vyšší autority a s přihlédnutím ke všem okolnostem případu učinil sám. V situaci, kdy orgán sociálně-právní ochrany dětí buď obdržel přímo návrh na zahájení řízení, nebo má k dispozici poznatky, které odůvodňují zahájení řízení z moci úřední nelze takový postup z hlediska platného práva akceptovat.

Zákodárce agendu výchovných opatření svěřil nejprve obcím, po upřesnění právní úpravy v rámci reformy veřejné správy (od 1. 1. 2003) výslovně stanovil, že jde o agendu obecního úřadu, tj. přenesenou působnost. Vycházel přitom zřejmě z předpokladu, že právě obec, resp. obecní úřad zná nejlépe poměry v rodině, neboť je jí nejbližší. Přesto může tato agenda zejména v prostředí malého obecního úřadu působit určité výkladové potíže. Je totiž třeba zdůraznit, že řízení o výchovném opatření se v plném rozsahu řídí správním řádem, ať již jde o řízení návrhové (zejm. na základě návrhu druhého rodiče) nebo o řízení z moci úřední. Jinými slovy, obdržel-li obecní úřad návrh (např. druhého rodiče) na udělení výchovného opatření, je okamžikem doručení návrhu zahájeno správní řízení, které je třeba ukončit v zákonných lhůtách vydáním správního rozhodnutí a to i v případě, že úřad návrhu nevyhoví.

Veřejný ochránce práv se opakovaně setkal s praxí, kdy byla žádost o vydání výchovného opatření vyřízena pouhým sdělením, a to zejména v případě nevyhovění žádosti. Takový postup je však v rozporu se správním řádem a účastník řízení se mu může oprávněně bránit žádostí o opatření proti nečinnosti u nadřízeného orgánu.

V praxi lze úřadům malých obcí, které se s agendou sociálně-právní ochrany dětí v minulosti hojněji nesetkaly nebo nemají pro výkon této agendy potřebné personální vybavení, doporučit dle konkrétních okolností:

- / spolupráci s obecním úřadem obce s rozšířenou působností
- / zvážit uzavření veřejnoprávní smlouvy o výkonu této přenesené působnosti s jiným úřadem.

4. S jakými dalšími úkoly se obecní úřad může v oblasti sociálně-právní ochrany dětí setkat?

Závěrem lze konstatovat, že obecní úřad se v agendě sociálně-právní ochrany dětí může setkat i s méně formalizovanými úkony, které nejsou popsány v ustanovení § 10 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Jedná se o úkoly vyplývající z povinnosti poskytovat na vyžádání součinnost soudům, obecním úřadům s rozšířenou působností a státnímu zastupitelství (§ 51 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). V praxi půjde zejména o poskytování zpráv o poměrech dítěte a rodinné situaci.

7.2.7 / Veřejnoprávní smlouvy

Ne každá obec chce nebo se cítí schopna vykonávat svěřené pravomoci sama. Obzvláště ty nejmenší obce proto často přistupují k delegaci svých pravomocí na sousední větší obce, a to formou veřejnoprávních smluv. Tato praxe je hojně rozšířená a nečiní větší problémy; text smluv kontrolují krajské úřady.

Na co však by si měly obce dát pozor je to, aby smlouvou přenesly všechny agendy, které přenést chtějí. Občas se stává, že obce nemají přehled o tom, na jakých úsecích státní správy mají svěřeny pravomoci a domnívají se, že veškerou státní správu za ně bude po podpisu smlouvy vykonávat jiná obec. Formulace jejich veřejnoprávních smlouv však zní např. jen na přestupkovou agendu.

8 / ORGÁNY OBCE Z POHLEDU OBČANA OBCE

Jak jsme se zmínili již v úvodu této publikace, **existuje velice blízký vztah mezi občanem obce a představitelem dané obce**. Proto jsme se rozhodli věnovat poslední kapitole této publikace otázce, jaké je vlastně postavení představitele obce v poměrech místní samosprávy.

8.1 / PRÁVO VOLIT A BÝT VOLEN DO ZASTUPITELSTVA OBCE

Volby do zastupitelstev obcí upravuje **zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů** (dále jen „zákon o volbách“), prováděcím předpisem je vyhláška č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 59/2002 Sb.“). V širším pojetí se voleb do zastupitelstev obcí dotýká také zákon o obcích. Dle zákona o obcích patří právo volit a být volen do zastupitelstva obce k základním právům občanů obce (srov. § 16 zákona o obcích).

Aby mohli být kandidáti za členy zastupitelstva obce zvoleni, musí splňovat podmínku volitelnosti, tedy musí nejpozději v den voleb **dosáhnout věku 18 let**, nejpozději v den voleb musí získat **trvalé bydliště v obci**, ve které do zastupitelstva obce kandidují a v neposlední řadě se musí jednat o **státní občany České republiky**, případně o státní občany jiného státu, jimž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv (**státní občané členských zemí Evropské unie**).

U kandidáta **nesmí být dále překážka výkonu volebního práva**, tj. zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody nebo zbavení způsobilosti k právním úkonům¹⁸⁹. A poslední podmínkou, která ale nebrání zvolení za člena zastupitelstva obce, nýbrž následnému výkonu mandátu, je podmínka neslučitelnosti funkcí v zákoně uvedených případech¹⁹⁰. V případě obce se jedná např. o neslučitelnost funkce člena zastupitelstva obce s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce zařazeným do obecního úřadu této obce, nebo s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu či krajského nebo finančního úřadu.

Otázky a odpovědi:

1) Za jakých podmínek může cizí státní příslušník být členem zastupitelstva obce a tedy i rady obce? Může být cizí státní příslušník starostou obce?

Aby osoba s cizím státním občanstvím mohla být členem zastupitelstva obce, musí být přihlášena k trvalému pobytu v dané obci a musí existovat související platná mezinárodní smlouva, která této osobě přiznává právo volit a být volen. Viz § 17 zákona o obcích, který stanoví:

¹⁸⁹ viz § 4 odst. 2 písm. a) a b) ve spojení s § 5 odst. 1 zákona o volbách

¹⁹⁰ viz § 5 odst. 2, 3, 4 zákona o volbách

„Oprávnění uvedená v § 16 má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občánem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena“. Přistoupením České republiky k Evropské unii k datu 1. května 2004 se v dané věci postupuje na základě Směrnice RADY 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie a bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.

Dle § 103 odst. 2 zákona o obcích může být starostou pouze občan České republiky. **Tedy možnost cizího státního příslušníka stát se starostou je vyloučena přímo zákonem.**

8.2 / PRÁVO BÝT VOLEN DO VÝBORŮ ZASTUPITELSTVA A KOMISÍ RADY OBCE

Zákon o obcích ani žádný jiný právní předpis nestanoví pravidla, resp. požadavky, které by musel případný zájemce o práci ve výboru zastupitelstva či komise rady splnit. V zásadě je tedy na vůli zřizovatele (zastupitelstva či rady), koho zvolí, resp. jmenuje. Z tohoto obecného pravidla existují určité výjimky. První zásadní výjimka se týká předsedů výborů zastupitelstva, pro které platí, že jimi musí být (kromě osadního výboru) vždy některý ze členů zastupitelstva obce. Dále – **ve vztahu k finančnímu a kontrolnímu výboru, je přímo ze zákona stanovena neslučitelnost funkce člena těchto výborů s funkcí starosty, místostarosty, tajemníka obecního úřadu a osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.** Pro úplnost je třeba dodat, že v případě, kdy se bude jednat o komisi zřízenou jako výkonný orgán v oblasti přenesené působnosti, stanoví zákon podmínku pro předsedu komise, spočívající v tom, že předseda musí prokázat zvláštní odbornou způsobilost v oblasti komisi svěřené přenesené působnosti.

Otázky a odpovědi:

1) Kdo může stát v čele výboru zastupitelstva?

Zákon o obcích stanoví, že předsedou výboru musí být vždy člen zastupitelstva. Výjimku tvoří osadní výbor, u kterého toto pravidlo neplatí, tj. předsedou osadního výboru nemusí být člen zastupitelstva, i když samozřejmě za splnění zákonem stanovených podmínek (trvalý pobyt v části obce, kde se osadní výbor zřizuje), nic nebrání tomu, aby se člen zastupitelstva stal předsedou tohoto osadního výboru.

Pokud zastupitelstvo učiní volbu předsedy výboru dle § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích, stává se, že takto zvolený předseda je automaticky členem výboru (není třeba samostatně o tom rozhodovat). Nic však nebrání i opačnému postupu, tj. nejdříve zvolit členy výboru a teprve následně z těchto členů zvolit jeho předsedu).

2) Kdo se může stát členem výboru zastupitelstva?

Zákon o obcích členství ve výboru zastupitelstva obce (s výjimkou osadních výborů) žádným způsobem neupravuje. Jejich členy proto mohou být nejen občané obce či jiné osoby uvedené v § 16 a 17 zákona o obcích, ale i jakákoli jiná fyzická osoba. Zákon takové rozhodnutí přenechává zastupitelstvu obce, které zpravidla při výběru kandidátů na členy výborů postupuje podle místních zvyklostí i podle možností konkrétní obce. V tomto kontextu je třeba upozornit

i na zákonem stanovenou neslučitelnost funkcí v případě členství ve finančním či kontrolním výboru. Jedná se o funkci starosty, místostarosty, tajemníka obecního úřadu a osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.

3) Jakým způsobem dochází k ukončení členství ve výboru zastupitelstva obce?

Zákon nestanoví proceduru ukončení členství ve výborech zastupitelstva; pouze v § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích světuje volbu předsedy a dalších členů výborů do vyhrazené kompetence zastupitelstva obce. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá kompetence stejného orgánu obce i k odvolávání těchto osob z jejich funkce.

Člen výboru přestává být členem výboru také okamžikem, kdy vůči zastupitelstvu nebo výboru, do kterého byl dříve zvolen, projeví svoji vůli odstoupit (rezignuje). Není třeba, aby o jeho odstoupení ještě někdo hlasoval (nelze předpokládat, že negativní výsledek hlasování způsobí, že rezignujícího bude možno proti jeho vůli dál považovat za člena), je však běžné ve zřizovatelském orgánu vzít rezignaci na vědomí jako východisko pro budoucí doplnění výboru.

Posledním způsobem ukončení členství ve výboru je rezignace na členství v zastupitelstvu obce, pakliže důvodem pro členství ve výboru bylo právě a jen členství v zastupitelstvu obce. Nic nebrání tomu, aby i po skončení svého mandátu v zastupitelstvu (z důvodu vlastní rezignace), zůstal i nadále členem výboru, zvláště pokud je to vůle zastupitelstva. V případě vzniku pochybnosti o tom, zda členství ve výboru při rezignaci na členství v zastupitelstvu trvá či nikoliv, máme za to, že trvá. Jedná se o dvě relativně samostatné funkce a zákon nepodmiňuje členství ve výboru členstvím v zastupitelstvu.

4) Musí kromě odvolání člena zastupitelstva obce z funkce předsedy výboru dojít současně i k jeho odvolání jako člena výboru?

Pro posouzení, zda odvoláním předsedy výboru zastupitelstva obce došlo současně k zániku členství této osoby ve výboru, je nutné vycházet z trvající praxe v obci, resp. ze způsobu, jímž byla volba členů výborů a jejich předsedů provedena. Jestliže zastupitelstvo obce nejdříve zvolilo členy výboru a z nich následně novou volbou „vybralo“ předsedu, pak v případě odvolání předsedy pouze z této jeho funkce lze mít za to, že i nadále zůstane „řadovým“ členem výboru. Jestliže však zastupitelstvo zvolí svého člena přímo předsedou výboru, čímž mu bez dalšího vzniká i členství ve výboru¹⁹¹, pak odvoláním předsedy by mělo dojít i k zániku jeho členství ve výboru.

5) Je možno u výborů hovořit o „funkčním období“?

Zákon o obcích neupravuje ukončení funkčního období výborů zastupitelstva obce. Z povahy těchto orgánů, jejichž existence je závislá na existenci zastupitelstva obce, je však nutné dovodit, že jejich funkční období končí současně s funkčním obdobím zastupitelstva obce, tedy zánikem mandátů jednotlivých členů zastupitelstva podle § 55 odst. 2 písm. d) zákona o volbách. V případě výborů zastupitelstva obce lze tento závěr podpořit též tím, že předsedou výboru (s výjimkou výboru osadního) musí být vždy člen zastupitelstva obce (§ 117 odst. 4 zákona o obcích), a zákon tudíž předpokládá přímou vazbu mezi funkčním obdobím zastupitelstva a jeho výborů.

Stávající zastupitelstvo může rozhodnout o ukončení činnosti svých orgánů před uply-

¹⁹¹ Možnosti takového postupu by nasvědčovala i dikce § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích – srov. „volit předsedy a další členy“.

nutím volebního období. Jestliže tak neučiní, tyto orgány zanikají s koncem funkčního období zastupitelstva (zánikem mandátu všech jeho členů), přičemž je samozřejmě možné, (avšak nikoli nezbytné), aby nově zvolené zastupitelstvo formálním usnesením ukončilo činnost orgánů předchozího zastupitelstva, resp. ukončení činnosti formálně deklarovalo.

6) Lze „převzít“ výbory od předchozího zastupitelstva obce?

Podoba zastupitelstva obce je vždy dána výsledkem komunálních voleb a zpravidla se do jisté míry mění. Nelze proto očekávat, že nové zastupitelstvo bude jako své iniciativní a kontrolní orgány automaticky „přebírat“ orgány, které si vytvořilo zastupitelstvo minulé, natož aby se ztožnilo bez výhrad s jejich personální skladbou. Výbory zastupitelstva obce je třeba vnímat jako orgány konkrétního zastupitelstva a je třeba vycházet z předpokladu, že každé nově zvolené zastupitelstvo si rozhodne, jaké výbory bude zřizovat (povinné jsou jen některé – viz § 117 odst. 2 a 3 zákona o obcích) a zvolí jejich předsedy a členy, protože dosavadní výbory a jejich členové je nutno spojovat jen s tím zastupitelstvem, které v den komunálních voleb ukončilo svoji existenci.

Tím samozřejmě není vyloučeno, aby některé výbory byly věcnou působností i personálním složením shodné s předchozími (zvláště, jestliže politický výsledek nových komunálních voleb nevyvolá změnu ve směřování správy obce); i za těchto okolností je však v souladu s účelem a dikcí zákona třeba provést jejich volbu dle § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích. Jinak řečeno, pro pokračování v činnosti výborů je nezbytné, aby nově ustavené zastupitelstvo obce členy těchto orgánů znovu zvolilo.

7) Jakým způsobem se zřizuje výbor?

Vzhledem k tomu, že se jedná o orgán zastupitelstva obce, je orgánem příslušným k rozhodování o zřízení výboru zastupitelstva obce¹⁹². Ačkoliv to zákon výslovně nestanoví, není třeba o jednotlivých úkonech směřující ke zřízení a fungování výboru činit různými usneseními. Považujeme za dostatečné, pokud jedním usnesením rozhodne zastupitelstvo o zřízení výboru, jeho personálnímu obsazení a v případě fakultativně zřizovaných výborů také stanovení naplnění jejich činnosti, popř. může toto usnesení obsahovat i jiné body, vztahující se k fungování výboru.

8) Jaká musí být členská skladba výboru pro národnostní menšiny?

Zákon o obcích stanoví, že nejméně polovinu všech členů tohoto výboru musí tvořit příslušníci národnostních menšin. Zastupitelstvo obce by mělo vycházet při volbě příslušníků národnostních menšin z prohlášení těchto osob, že se hlásí dle zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k národnostní menšině.

9) Co dělat v případě, kdy nejsou zájemci z řad příslušníků národnostních menšin o členství ve výboru?

V případě, kdy v obci žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10% občanů hlásících se k národnosti jiné než české, ale nejsou zájemci hlásící se k některé z národnostních menšin o členství ve výboru, resp. nelze naplnit zákonný požadavek na obsazenost výboru nejméně polovinou příslušníků národnostních menšin, doporučujeme obsadit výbor dalšími zájemci

¹⁹² srov. § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích

o členství (i kdyby nesplňovali požadavek příslušnosti k národnostní menšině). Pokud by se ani poté nepodařilo personálně obsadit tento výbor, neměla by podle našeho názoru tato skutečnost jít k tíži obce. Mělo by však být zaznamenáno, že obec učinila kroky k personální obsazenosti tohoto výboru ve snaze dostat zákonnému požadavku.

10) Týká se procentuálně stanovená hranice občanů hlásících se k jiné národnosti než české jedné nebo vícero menšin?

Zákon o obcích hovoří o „občanech hlásících se k jiné národnosti než české“; podmínka procentuálního zastoupení se proto týká všech „cizích“ národností.

11) Lze zřídit výbor pro národnostní menšiny i v případech, kdy v obci není požadované procentuální zastoupení menšin?

Zastupitelstvu obce nic nebrání takovému postupu, a proto, bude-li chtít, může si zastupitelstvo zřídit tento výbor, kdykoliv to uzná za vhodné. V takovém případě pak není povinností dodržet ve výboru procentuální zastoupení příslušníků z národnostních menšin, tj. tito příslušníci nemusí tvořit nejméně polovinu všech členů výboru.

12) Jaké musí být zastoupení jedné národnostní menšiny, resp. kolik členů může do výboru delegovat jeden svaz?

Ze zákona o obcích, ani ze zákona o právech příslušníků národnostních menšin nelze odpověď na tuto otázku odvodit. Zastupitelstvo (jakožto zřizovatel výboru), by mělo ve vlastní kompetenci zvážit, jak početné zastoupení příslušníků národnostní menšiny reálně odráží její četnost v dané lokalitě. Na základě gramatického výkladu § 117 odst. 3 zákona o obcích lze však konstatovat, že jestliže příslušný svaz deleguje své členy do výboru, pak alespoň jeden z nich by do výboru měl být zvolen. Zastupitelstvo obce v intencích předchozího odstavce je sice zodpovědné za zřízení výborů, nicméně není povinno zvolit do výboru každého občana, který je příslušným svazem delegován. Zaručit „povinné uplatnění“ všech delegovaných nelze předem ani proto, že výbory se personálně naplňují volbou - viz § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích - a při demokratickém průběhu voleb nelze vyloučit ani nezvolení navrhovaných kandidátů. Právo delegovat je tak třeba vykládat jako právo navrhopvat kandidáty, nikoliv jako právo volit, které přísluší zastupitelstvu obce.

13) Je třeba mít zřízeny komise rady?

Zřízení komisí je plným právem rady obce, nikoliv její povinností. Pokud se rada obce rozhodne, že si žádné komise nezřídí, není tím porušen zákon. Ve vztahu ke komisím, kterým je svěřen výkon přenesené působnosti platí, že obec nemusí mít zřízeny komise pro výkon přenesené působnosti, ale má povinnost zajistit výkon této přenesené působnosti.

14) Kdo se může stát členem komise rady?

Zákon o obcích členství v komisí rady obce žádným způsobem neupravuje. Jejich členy proto mohou být nejen občané obce či jiné osoby uvedené v § 16 a 17 zákona o obcích, ale i jakákoli jiná fyzická osoba. Zákon takové rozhodnutí přenechává radě obce, která zpravidla při výběru kandidátů na členy komisí postupuje podle místních zvyklostí i podle možností konkrétní obce.

Pouze v případech, kdy se bude jednat o komisí zřízenou jako výkonný orgán v oblasti přenesené

působnosti, se stanoví podmínka pro předsedu komise, spočívající v tom, že předseda musí prokázat zvláštní odbornou způsobilost v oblasti komisi svěřené přenesené působnosti.

15) Jakým způsobem se může občan obce mladší 18 let zapojit do činnosti výborů zřízených zastupitelstvem obce či komisí zřízené radou obce?

Výbory jsou iniciativní a kontrolní orgány, které si může (v případě výboru kontrolního a finančního musí) zastupitelstvo obce zřídit. Tyto výbory pak pomáhají zastupitelstvu obce při výkonu jeho samostatné působnosti.

Dle § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích patří do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce. Zákon nestanoví žádné požadavky, které by musel případný zájemce o členství ve výboru splnit. Proto je možné připustit, že by členem výboru byla i osoba mladší 18 let, pokud se na tom shodne nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva a tuto osobu zvolí.

8.3 / PRÁVA A POVINNOSTI VOLENÝCH PŘEDSTAVITELŮ OBCE

Právní povaha územních samospráv je zásadně založena na politickém principu – vychází z výsledku voleb. Tento jedinečný způsob vzniku vztahu (představitel územní samosprávy x volič) pak v sobě obsahuje i specifické postavení tohoto voleného představitele, v našem případě představitele obce. V obecné rovině má tento představitel právo na veškeré informace, které mohou souviset s výkonem jeho funkce tak, aby mohl plně a v maximálně možné míře rozhodovat o otázkách své obce a zároveň je plně zodpovědný svým voličům za své jednání, které by vždy mělo být vedeno snahou hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce (v širších souvislostech hovoříme o politické odpovědnosti). Negativní zkušenost voličů se pak může promítnout ve výsledcích následujících komunálních nebo regionálních voleb.

8.3.1 / Práva a povinnosti členů zastupitelstva obce

Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením, tedy ukončením hlasování. Následuje (na začátku první zasedání, kterého se účastní) složení slibu. V případě, že by došlo k odmítnutí složení slibu či by došlo ke složení slibu s výhradou, mandát by zanikl. Člen zastupitelstva vykonává svůj mandát osobně a není vázán žádnými příkazy, hovoříme o tzv. „volném mandátu“. Funkce člena zastupitelstva je veřejnou funkcí.

Práva člena zastupitelstva

Mezi základní práva patří¹⁹³:

- / předkládat zastupitelstvu, radě, výborům a komisím návrhy na projednání
- / vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila a požadovat písemnou odpověď do 30 dnů

¹⁹³ viz § 82 zákona o obcích

- / požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

Dle § 82 písm. c) zákona o obcích má člen zastupitelstva obce při výkonu své funkce právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů. Výkon funkce člena zastupitelstva obce je třeba pojímat poměrně široce, nikoli např. pouze ve vztahu k vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce dle § 84 a 85 zákona o obcích, nýbrž s ohledem na ústavně zakotvené postavení zastupitelstva obce, jakožto správce obce (srov. čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR). Zastupitelstvo obce je tedy jakýmsi nejvyšším orgánem obce, jehož členové jsou přímo voleni občany dané obce. Vzhledem k tomu, že rada obce je ze své činnosti odpovědná právě zastupitelstvu obce, přičemž členové rady jsou voleni a odvoláváni rovněž zastupitelstvem obce, a současně s ohledem na skutečnost, že zápisy ze schůzí rady obce musí být u obecního úřadu uloženy k nahlédnutí členům zastupitelstva¹⁹⁴, máme za to, že s výkonem funkce člena zastupitelstva obce souvisí též otázky projednávání radou obce, a proto na ně má i člen zastupitelstva, který není členem rady, nárok.

Co se týká formy poskytnutí informací, tak zákon o obcích neupravuje jakou formou, by se informace požadovaná dle § 82 písm. c) zákona o obcích měla poskytnout. V takovém případě lze tedy připustit jednak výklad v tom smyslu, že zaměstnanci obce zařazení do úřadu obce, popř. zaměstnanci právnických osob, které obec založila nebo zřídila, splní tuto svou povinnost již tím, že členu zastupitelstva obce umožní nahlédnutí do jím požadovaných podkladů. Současně lze však využít též analogie se zákonem o svobodném přístupu k informacím, a sice v tom smyslu, že pokud to nepředstavuje pro úřad nepřiměřenou zátěž, **měly by být informace členu zastupitelstva obce poskytnuty ve formě, kterou požaduje**. V případě, kdy člen zastupitelstva požaduje poskytnutí informací formou kopií dokumentů, přičemž takové kopie lze pořídit, aniž by to pro úřad představovalo nepřiměřenou zátěž, avšak finanční náklady na pořízení kopií nejsou pro obec zanedbatelné, může obecní úřad rovněž s využitím analogie s InfZ požadovat po členu zastupitelstva úhradu takových nákladů (nikoli však nákladů na práci zaměstnanců, kteří budou příslušné kopie pořizovat). Časové a další náklady spojené s prací zaměstnanců obecního úřadu v souvislosti s pořizováním kopií lze zohlednit pouze pro posouzení, zda požadavek člena zastupitelstva nepředstavuje pro obecní úřad nepřiměřenou zátěž.

Pro lepší orientaci i jistotu stejného postupu v podobných případech doporučujeme upravit postup, resp. rozsah či formu poskytování, popř. podmínky bezplatného poskytnutí informací, v situaci, kdy by poskytnutí požadovaných informací znamenalo pro obec nepřiměřenou zátěž, přímo v jednacím řádu zastupitelstva¹⁹⁵. Tato úprava je plně v kompetenci zastupitelstva obce, a pro uvedenou úpravu se tak musí vyslovit, resp. souhlasit nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva.

Příklady informací, na které má člen zastupitelstva obce právo podle § 82 zákona o obcích:

- / materiály pro schůzi rady, usnesení rady obce a jejich důvodové zprávy
- / dokumenty vzniklé při činnosti obecního úřadu

¹⁹⁴ srov. § 84 odst. 2 písm. m/ a § 101 odst. 3 in fine zákona o obcích

¹⁹⁵ viz § 96 zákona o obcích

- / materiály na porady členů zastupitelstva
- / dokumenty týkající se hospodaření právnické osoby založené městem (smlouvy příj. objednávky, účetní uzávěrky a rozvaha společnosti)
- / výše odměny jednatele společnosti s ručením omezeným, kterou založilo město jako jediný společník
- / smlouvy s dodavateli (předpokládáme, že jde o smlouvy obce s možnými dodavateli zboží a služeb)
- / otázka velikosti dluhu, resp. kdo a kolik dluží či dlužil obci

Povinnosti členů zastupitelstva obce

- / zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a dalších orgánů, kde jsou členy
- / plnit úkoly, které jim uloží tyto orgány
- / hájit zájmy občanů a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jejich funkce
- / oznamovat možný střet zájmů před projednáním záležitostí v orgánech obce.

Dle § 83 odst. 1 zákona o obcích je člen zastupitelstva obce povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce.

Slib člena zastupitelstva

Člen zastupitelstva obce vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není přitom vázán žádnými příkazy.

Podle zákona o obcích tento slib zní: „**Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.**“

Výkon mandátu je z velké části otázkou politické odpovědnosti.

Otázky a odpovědi:

1) Do jaké míry lze upřesňovat způsob realizace práv člena zastupitelstva?

Nepochybně lze práva rozšiřovat, sporné však může být, zda lze realizaci těchto práv „usměrňovat“. Obecnou odpověď asi nelze dát, ale zřejmě je určité upřesnění, které nepovede k omezení či vyloučení rozsahu práva, akceptovatelné (za přípustné shledáváme např. možnost upravit detailně poskytování informací kopiemi dokumentů).

2) Mohla by vzniknout nějaká trestněprávní odpovědnost, pokud by člen zastupitelstva podepsal smlouvu na nějaké peněžité plnění a nebylo by to odsouhlasené příslušným orgánem obce (např. zastupitelstvem)?

Pokud vznikne škoda, je to možné.

3) Za jakých podmínek mohou členové zastupitelstva nahlížet, resp. získávat kopie zápisů ze schůze rady? Musí žádat dle zák. č. 106/1999 Sb.?

Oprávnění členů zastupitelstva nahlížet do zápisů z rady obce je upraveno v § 101 odst. 3 zá-

kona o obcích. Vzhledem k tomu, že je **toto právo zaručeno přímo zákonem**, není zapotřebí splnění žádných podmínek pro uplatnění tohoto práva. Člen zastupitelstva si může kdykoliv na obecním úřadu požádat o nahlédnutí do zápisu rady a obecní úřad má povinnost požadovaný zápis poskytnout. Taktéž neshledáváme důvod pro neumožnění pořízení kopie zápisu, pokud o to člen zastupitelstva požádá. Pokud obec, resp. osoby, kterým zákon stanovuje povinnost poskytovat informace členu zastupitelstva (srov. § 82 písm. c/ zákona o obcích) řádně plní svou povinnost, tak pak není zapotřebí, aby si člen zastupitelstva vyžadoval informace podle InfZ.

4) Někteří členové zastupitelstva si vyžadují celý zápis ze zasedání zastupitelstva obce. Je to legální či nikoliv?

Ano mohou, nic jim v tom nebrání. Naopak na mnoha obcích je toto považováno za **samo-zřejmé právo zastupitelů a zápisy jsou jim poskytovány automaticky**. Poskytování zápisu je možno upravit v jednacím řádu. Není-li tak upraveno, může se použít § 82 písm. c) zákona o obcích – zápis souvisí s výkonem funkce člena zastupitelstva. Ostatně zastupitel by mohl využít i práva dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, neboť je také občanem obce.

Navíc podotýkáme, že zápis ze zasedání zastupitelstva je veřejnou listinou dokládající výkon veřejné správy (územní samosprávy) v konkrétní obci zástupci (zastupiteli) zvolenými občany obce. Není proto rozumného důvodu zápisy nezveřejňovat či neposkytovat (samozřejmě s příslušnou ochranou osobních a jiných údajů).

5) Co dělat, když se člen zastupitelstva neúčastní zasedání zastupitelstva?

Povinnost účastnit se zasedání zastupitelstva je pro jejího člena stanovena v § 83 odst. 1 zákona o obcích. Z případné nepřítomnosti konkrétního člena však nelze dovozovat možnou právní odpovědnost. Získání a výkon mandátu je věcí ryze politickou; proto se zde může uplatnit toliko odpovědnost politická, která se může projevit na výsledek dalších voleb (voliči již tohoto kandidáta znovu nezvolí).

8.3.2 / Práva a povinnosti starosty

V obecné rovině lze konstatovat, že v souladu s koncepcí soustavy a vzájemných vztahů orgánů obce, jak je založena zákonem o obcích, **není starosta zásadně oprávněn utvářet vůli obce v jakékoli věci, tuto vůli pouze navenek projevuje**. Orgány obce příslušnými k rozhodování o stanovených záležitostech jsou - dle povahy věci – zastupitelstvo a rada obce. Těmto orgánům jsou ze zákona vyhrazeny k rozhodování určité záležitosti; rada vykonává navíc tzv. „zbytkovou“ kompetenci dle § 102 odst. 3 zákona o obcích, tzn., zabezpečuje rozhodování ostatních (tj. zákonem nespécifikovaných) záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo.

Určitou výjimku z výše uvedeného obecného pravidla představují menší obce, v nichž se rada obce nevolí (v souladu s § 99 odst. 3 zákona o obcích jde o obce, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů). V těchto případech vykonává starosta pravomoc rady obce (s výjimkami stanovenými v § 102 odst. 4 zákona o obcích).

Starostou obce se pak může stát (může být volen) pouze někdo z řad členů zastupitelstva (viz § 84 odst. 2 písm. m/ zákona o obcích). Další podmínkou, jak zákon stanoví, je státní občanství České republiky. Tato podmínka má svůj normativní význam, neboť členem zastupi-

telstva může být na základě mezinárodních smluv i občan jiného státu, který je v obci hlášen k trvalému pobytu.

Otázky a odpovědi:

1) Jaké jsou pravomoci starosty v době, kdy poklesl počet členů zastupitelstva pod 5?

Právní důsledky poklesu počtu členů zastupitelstva pod 5 jsou řešeny v § 90 zákona o obcích, který stanoví, že v takovém případě *zastupitelstvo obce nemůže rozhodovat o záležitostech podle § 84 odst. 2 a 85, s výjimkou přijímání rozpočtových opatření a stanovení pravidel rozpočtového provizoria*. Takovéto zastupitelstvo obce má tak omezenou pravomoc – nemůže rozhodovat v záležitostech, které jsou zastupitelstvu obce zákonem vyhrazeny, a které jsou uvedeny v ustanovení § 84, rozuměj § 84 odst. 2 zákona o obcích a v § 85 zákona o obcích. Všechny ostatní pravomoci zastupitelstva, uvedené v zákoně o obcích zastupitelstvo vykonávat může. Mezi tyto pravomoci náleží mj. též pravomoci rady uvedené v § 102 odst. 4 zákona o obcích (pravomoci rady, které na zastupitelstvo obce přecházejí v případě, že rada v dané obci není podle § 99 odst. 3 volena) a dále pravomoc zastupitelstva vyhradit si rozhodování v záležitostech podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (včetně oprávnění samo v těchto záležitostech rozhodovat). **Kromě toho pokles počtu členů zastupitelstva obce nemá žádný vliv na výkon pravomoci starosty obce**, který v případě obce, ve které není zřízována rada obce, vykonává kromě pravomocí uvedených v § 103 též většinu pravomocí rady podle § 102 odst. 2 i 3 zákona o obcích¹⁹⁶.

2) Může starosta uzavírat smlouvy bez vědomí zastupitelstva obce?

Především dle § 103 odst. 1 starosta zastupuje obec navenek. Z tohoto obecného titulu podepisuje za obec dokumenty, které sám vytváří v rámci své kompetence, ale i dokumenty, které vytvářejí jiné orgány obce – zejména zastupitelstvo a rada obce. S dokumenty jiných orgánů obce souvisí § 41 odst. 2 zákona o obcích, dle kterého právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné (jedná se o tzv. absolutní neplatnost). Nutno však poznamenat, že v případě sporu může tuto neplatnost konstatovat pouze soud (nevyslovuje ji např. orgán dozoru dle hlavy VI. zákona o obcích).

Jako další zmiňujeme § 102 odst. 3 zákona o obcích, pojednávající v tzv. „zbytkové klauzuli“ o tom, že rada obce rozhoduje (vedle věcí jí jmenovitě vyhrazených zákonem) o těch záležitostech samostatně působnosti, které nejsou vyhrazeny přímo zákonem zastupitelstvu obce, jestliže si rozhodnutí o nich zastupitelstvo obce nevyhradí. Konečně posledním ustanovením, kterým se oblast našeho zájmu uzavírá, resp. propojuje, je § 99 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého v obcích, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta obce (dílčí omezení jsou uvedena v § 102 odst. 4 zákona o obcích). Pokud by se totiž jednalo o atypickou smlouvu, která není zákonem přímo svěřena do vyhrazené kompetence zastupitelstva obce, a proto by mohla být k jejímu uzavření oprávněna rada obce, pak by mohla nastat situace (v obci, kde se rada nevolí), kdy by starosta byl oprávněn takovou smlouvu podepsat a obec zavázat k plnění ze smlouvy plynoucí.

¹⁹⁶ srov. k tomu § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích

8.3.3 / Střet zájmů

Střet zájmů a neslučitelnost či omezení výkonu některých funkcí, členů zastupitelstva obce, je upraven jednak zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), a to obecně v § 3 a následně pro členy zastupitelstev územních samosprávných celků, blíže specifikovaných v ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) až m) a odst. 2 písm. e), a § 6. Kromě toho se na příslušné členy zastupitelstev územních samosprávných celků vztahují též ustanovení dalších hlav zákona upravující především povinnost veřejných funkcionářů podávat oznámení, odpovědnost veřejných funkcionářů, včetně řízení o ní, či sankce za porušení povinností stanovených tímto zákonem.

Ve volebním zákoně (zákon č. 491/2001 Sb.) je tato problematika upravena v § 5 odst. 2 a 3 (a v souvisejícím § 55). Zde rozvedená neslučitelnost funkcí se týká pouze funkce člena zastupitelstva obce a zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu vykonávajícího státní správu vztahující se k územní působnosti obce, popř. jmenovaného starostou obce.

A konečně je střet zájmů upraven též v § 83 odst. 2 zákona o obcích, který stanoví, že *člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. O tom, zda skutečně existuje důvod pro vyloučení tohoto člena z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce*, tj. orgán, který danou záležitost projednává. K tomuto ustanovení zastáváme právně nezávazný názor, že dané ustanovení obsahuje povinnost člena zastupitelstva obce (bez ohledu na to, zda je uvolněn pro výkon funkce či nikoliv) sdělit takovéto skutečnosti při jednání orgánu obce (tedy jak zastupitelstva, tak rady). Jedná se o tzv. signalizační (oznamovací) povinnosti a nezáleží přitom na tom, zda se jedná o malou či velkou obec, ani jakého druhu je podnikání člena zastupitelstva. **Důležité je, že účastí na projednávání a rozhodování věci může jemu nebo osobě blízké vzniknout výhoda nebo škoda.**

Zároveň však nutno dodat, že způsobilost uvědomit si možný střet zájmů není mnohdy jednoznačná, je do značné míry subjektivní a dotčený veřejný funkcionář si často vyhodnocuje svůj postoj k věci až tehdy, když námitku jeho střetu zájmů vznesl někdo jiný (nezávidka např. zástupce tzv. opozice). Z hlediska obtížné prokazatelnosti střetu zájmů lze shledat určitou analogii či podobnost s problematičností prokázat podjatost ve smyslu § 14 správního řádu (vyloučení pro podjatost), protože příslušnost k podnikatelskému subjektu, příbuzenský ani jiný blízký, přátelský či nepřátelský vztah, který objektivně existuje, nemusí ještě znamenat, že tohoto vztahu bude opravdu zneužito k získání osobní výhody či naopak k poškození jiné osoby. Z těchto důvodů např. **nelze dovozovat z hlasování toho, kdo byl skutečně nebo domněle ve střetu zájmů, neplatnost schválených usnesení.**

Postoj člena zastupitelstva obce je nutno pojímat především v etické rovině, protože neexistovala ani neexistuje (podle zákona o obcích) právní sankce za neoznámení osobního vztahu k projednávané věci a zastupitelstvo jej pro vztah k věci (střet zájmů) nemůže vyloučit z hlasování – může pouze hlasováním dle poslední věty § 83 odst. 2 zákona o obcích vyjádřit, že situaci dotčeného člena zastupitelstva považuje za důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování věci. Je tomu tak proto, že právo rozhodovat jako člen zastupitelstva je právem

spojeným s mandátem, který mají členové zastupitelstva obce od voličů a nikoliv od zastupitelstva. Proto je zastupitelstvo tohoto práva nemůže zbavit.

Považujeme za žádoucí, aby každý člen zastupitelstva obce respektoval výše zmíněné ustanovení zákona o obcích (§ 83), včas signalizoval svůj případný osobní nebo jiný obdobný vztah k projednávaným věcem a v souladu s etickými normami, které by veřejní funkcionáři měli zcela samozřejmě respektovat, se ve sporných věcech nezúčastňoval rozhodování.

Střet zájmů je díky věcným rozdílům a odděleným právním úpravám nutno odlišovat od problematiky neslučitelnosti funkcí, která ve vztahu k podmínkám obecní samosprávy je upravena v § 5 (a v souvisejícím § 55) zákona o volbách. **V žádném z výše uvedených zákonů (ať v souvislosti se střetem zájmů nebo s neslučitelností funkcí) není vysloven zákaz podnikání pro členy zastupitelstva obce.**

Otázky a odpovědi:

1) Jedná se o střet zájmů v případě, kdy manželka člena rady obce je jednatelkou obchodní společnosti, v níž má obec 100% účast?

Zákon o obcích (ani jiný zákon) v žádném ze svých ustanovení výslovně nestanoví, že skutečnost, kdy osoba blízká veřejnému funkcionáři (v daném případě manželka člena rady obce) je jednatelkou obchodní společnosti, v níž má obec 100% majetkovou účast, by byla vždy považována za střet zájmů. Z ustanovení § 3 zákona o střetu zájmů „pouze“ vyplývá, že taková skutečnost nesmí negativně ovlivnit výkon funkce příslušného veřejného funkcionáře.

Neslučitelnost funkce člena zastupitelstva obce s jinou funkcí je rovněž upraven ve volebním zákoně, a to v § 5 odst. 2 a 3. Zde uvedené omezení se však vztahuje pouze na osobu veřejného funkcionáře, nikoli na osoby jemu blízké.

V daném případě případné vyloučení člena rady obce z rozhodování o záležitostech týkajících se předmětné obchodní společnosti předpokládá **existenci důvodných obav** týkajících se jeho podjatosti. Za takové situace má člen rady obce v souladu s § 83 zákona o obcích povinnost sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. O tom, zda skutečně existuje důvod pro vyloučení tohoto člena z projednávání dané věci, rozhoduje příslušný orgán, který danou záležitost projednává. Nutno však poznamenat, že za neoznámení osobního vztahu k projednávané věci ani pro případný vztah k věci (střet zájmů) nemůže příslušný orgán tohoto člena vyloučit z hlasování. Pokud by daná věc z důvodu hlasování tohoto člena byla řešena proti zájmu občanů, může mít tato okolnost odraz v příštích komunálních volbách.

SEZNAM ZÁKONŮ A JEJICH ZKRATEK

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o obcích**“

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o krajích**“

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o hlavním městě Praze**“

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – „**volební zákon**“, „**zákon o volbách**“

Vyhláška č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – „**vyhláška č. 59/2002 Sb.**“

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů – „**Ústava ČR**“

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění zákona č. 162/1998 Sb. – „**Listina základních práv a svobod**“, „**LPS**“

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o ústavním soudu**“

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – „**soudní řád správní**“

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů – „**InfZ**“, „**zákon č. 106/1999 Sb.**“, „**informační zákon**“, „**zákon o svobodném přístupu k informacím**“

Nařízení vlády č. 173/2006 Sb. o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon č. 123/1998 Sb.**“, „**zákon o právu na informace o životním prostředí**“

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – „**správní řád**“, „**zákon č. 500/2004 Sb.**“

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o ochraně osobních údajů**“, „**zákon č. 101/2000 Sb.**“

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o střetu zájmů**“

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o veřejném ochránci práv**“

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o ochraně přírody a krajiny**“, „**ZOPK**“

Vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny – „**vyhláška č. 395/1992 Sb.**“

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o ovzduší**“

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o vodách**“

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**“, „**zákon EIA**“

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů – „**lesní zákon**“

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o integrované prevenci**“

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon) – „**antidiskriminační zákon**“

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů – „**stavební zákon**“, „**zákon č. 183/2006 Sb.**“

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o pozemních komunikacích**“

Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o katastru nemovitostí**“

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o sdružování občanů**“

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním – „**zákon o právu petičním**“

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o místním referendu**“

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů – „**zákon o krajském referendu**“

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů – „**občanský zákoník**“

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o sociálně-právní ochraně dětí**“

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o rodině**“

Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů – „**zákon o registrovaném partnerství**“

Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. – „**zákon o právech menšin**“

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů – „**obchodní zákoník**“

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů – **„zákon č. 82/1998 Sb.“**

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů – **„zákon o oceňování majetku“**

Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění zákona č. 227/2009 Sb. – **„zákon č. 93/2009 Sb.“**, **„zákon o auditorech“**

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů – **„zákon o finanční kontrole“**

Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb. – **„vyhláška č. 416/2004 Sb.“**

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů – **„zákon č. 420/2004 Sb.“**

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů – **„zákon č. 250/2000 Sb.“**

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů – **„zákon č. 137/2006 Sb.“**, **„zákon o veřejných zakázkách“**

Zákon č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů – **„zákon o státním zastupitelství“**

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb. – **„trestní zákoník“**

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů – **„trestní řád“**

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů – **„zákon o přestupcích“**

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů – **„občanský soudní řád“**

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
(*pozbývá účinnosti k 1. lednu 2011*)

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (*nabývá účinnosti od 1. ledna 2011*)

ODKAZY NA KONTAKTY

Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy

Adresa centra:

náměstí Hrdinů 3

140 21 Praha 4

E-mailová adresa pro podávání podnětů: odbordk@mvcz.cz

Webové stránky: www.mvcz.cz/odk

Kancelář veřejného ochránce práv

Adresa sídla:

Údolní 39

602 00 Brno

E-mailová adresa pro podávání podnětů: podatelna@ochrance.cz

Webové stránky: www.ochrance.cz

Název: Práva občanů obce (obecná část)
Podnázev: Edice dobré správní praxe
Vydavatel: Ministerstvo vnitra (odbor dozoru a kontroly veřejné správy), nám. Hrdinů 3,
Praha 4, 140 21
Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, Brno, 602 00
Autoři: Odbor dozoru a kontroly veřejné správy: kolektiv autorů
Kancelář veřejného ochránce práv: Mgr. et Mgr. Jiří Hrubý, Mgr. Daniela
Konečná, Mgr. Karel Černín, JUDr. Zdeňka Svobodová, Mgr. Eva Vávrová,
Mgr. Michaela Černínová
Editoři: Ing. Marie Kostruhová (odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV)
Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D. (Kancelář veřejného ochránce práv)
Grafická úprava: Mgr. Miroslav Pilát
Tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4/1159, Praha 4, 149 01
Pořadí vydání: třetí
Měsíc a rok vydání: 01/2011
Náklad: 7000 ks
ISBN: 978-80-904579-0-4