

Filip Rigel

K některým způsobům participace na správě obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích

Úvodem

Proces politické participace a politizace individua začíná na místní úrovni – obce jsou totiž ve své podstatě jednotkami přirozenými a teprve poté institucionalizovanými. Jsou první veřejnou jednotkou, s níž člověk přichází do styku. Jinými slovy, obce by v nějaké podobě existovaly i bez stávající garance v ústavní (čl. 99 a násl. Ústavy) i zákonné [zejm. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)] rovině. I bez konkrétní právní úpravy (v nejobecnější rovině vyvěrající z čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) by existovala také participace osob na obecním životě. V této oblasti ovšem právní úprava tam, kde byla přijata, jednotlivé participační formy institucionalizuje.

V tomto ohledu je klíčové především ustanovení § 16 odst. 2 zákona o obcích, které vypočítává práva občana obce ve věku nejméně 18 let. Ten má nejen právo volit do zastupitelstva obce (pak vystupuje jako volič) a hlasovat v místním referendu (v pozici tzv. oprávněné osoby), ale je nadán také řadou dalších oprávnění, která může využít k působení na orgány obce. Právě tato další práva jsou přitom přístupná nejen občanům obce ve věku alespoň 18 let, ale také občanům Evropské unie s trvalým pobytem na území obce a dokonce též skupině osob ve věku nejméně 18 let, která trvalý pobyt na území obce nemá, ale vlastní na území obce nemovitost (zde není rozhodující, zda jde o nemovitost zapisovanou do katastru nemovitostí). Právem vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem pak disponuje dokonce i čestný občan obce. To, že těchto „dalších“ práv může využít širší okruh osob než v případě práva volebního a hlasovacího, dokazuje, že jde o relativně homogenní skupinu práv, která jsou svým charakterem odlišná od práv volit do zastupitelstva obce a hlasovat v místním referendu. Tato dvě práva mají decisivní charakter,¹⁾ zatímco ta ostatní, jimž je věnován tento článek, jen konzultativní či informační.²⁾ Mezi

¹⁾ K právu hlasovat v místním referendu viz zejm. RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011.

²⁾ Někde na pomezí těchto dvou skupin stojí práva veřejnosti v procesu územního plánování. Zastupitelstvo totiž rozhoduje o pořízení územního plánu nejen z vlastního podnětu či na návrh orgánu veřejné správy, nýbrž právem podat takový návrh disponuje také právě občan obce a fyzická (a zde rovněž právnická) osoba, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stav-

možnosti zásahu veřejné moci v dané oblasti se řadí kontrola³⁾, dozor⁴⁾ a správní soudnictví⁵⁾; v jisté souvislosti se ale nabízí i použití poněkud zapomenutého § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

Právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva

Právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem plyne z § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích. Jeho základním předpokladem je právo účastnit se zasedání.⁶⁾ Toto právo bychom ze znění § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích dovodili, nicméně zásada veřejnosti zasedání zastupitelstva plyne rovněž přímo z § 93 odst. 2 zákona o obcích.⁷⁾ Právě kvůli tomu je třeba, aby obecní úřad dle § 93 odst. 1 zákona o obcích informoval o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým. Vedle informace o zasedání zastupitelstva je důležité, aby byly zveřejňovány i jiné informace, které stanoví zákon. Zde je nutno poukázat zejm. na znění § 39 odst. 1 zákona o obcích, dle něhož záměr obce prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4813/2007, uvedl, že legitimovaným k podání žaloby ohledně (ne)platnosti o převodu nemovitosti z majetku obce mohou být pouze osoby, do jejichž právních poměrů by se určení neplatnosti smlouvy mohlo promítnout, nikoliv každý občan obce. Aktivní legitimace tak bude v daném případě svědčit neúspěšnému účastníkovi nabídkového řízení. Aktivní legitimaci k vedení takového řízení bude mít rovněž státní zastupitelství (§ 42 zákona o státním zastupitelství).

Pokud jde o právo účasti na zasedání zastupitelstva, přináší praxe (zejm. v menších obcích) jednu ne zcela raritní nekalou praxi. Jde o to, že zastupitelé v uza-

bě na území obce [§ 44 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Občané obce pak mají dle § 23 stavebního zákona také právo zmocnit pro pořizování návrhu, popřípadě konceptu územní plánovací dokumentace tzv. zástupce veřejnosti.

³⁾ § 129a a násl. zákona o obcích.

⁴⁾ § 123 a násl. zákona o obcích.

⁵⁾ § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁶⁾ Občané obcí sdružených ve svazku obcí, kteří dosáhli věku 18 let, jsou oprávněni účastnit se zasedání orgánu svazku obcí – § 52 písm. a) zákona o obcích.

⁷⁾ Neexistuje možnost veřejnost ze zasedání zastupitelstva *en bloc* vyloučit, a to ani z důvodu ochrany morálky apod.

vřeném salonku místního hostince předjednájí záležitosti, které budou předmětem příštího zasedání zastupitelstva, načež na tomto řádném zasedání již bez diskuze formálně odhlasují předem projednané záležitosti. Takové praktice bohužel neučinil přítrž ani Krajský soud v Ústí nad Labem, který v rozsudku ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. 15 Ca 145/2005, dospěl k závěru, že není-li náplní setkání zastupitelů obce rozhodnutí konkrétní věci, a to v podobě usnesení či jiných aktů při respektování procedurálních pravidel, tak zastupitelstvo obce nevykonává svoji zákonem svěřenou působnost. Nekoná se tedy zasedání zastupitelstva ve smyslu § 92 zákona o obcích, nýbrž neformální setkání zastupitelů v rámci výkonu jejich mandátu, jehož cílem je zpravidla připravovat podmínky pro projednání a rozhodnutí věci v konečné podobě právě na veřejném zasedání zastupitelstva. O těchto neformálních setkáních zastupitelů pak nemusí být vyrozumívána veřejnost a veřejnosti nemusí být umožněn přístup na takové neformální setkání zastupitelů ve smyslu § 93 zákona o obcích.

Názor Krajského soudu v Ústí nad Labem obstál i před Nejvyšším správním soudem (rozsudek ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. 3 Aps 5/2006). Ten uvedl, že je třeba respektovat skutečnost, že členové zastupitelstev ve větších a středně velkých městech budou často muset být seznámeni s některými složitějšími body plánovaného programu. Na úvaze představitelů města nechal Nejvyšší správní soud to, zda by veřejnost měla být informována alespoň o tom, že se podobná neformální setkávání zastupitelů konají.

Domnívám se, že soud mohl podobným praktikám zamezit důslednějším výkladem § 93 odst. 2 zákona o obcích, který zasedání zastupitelstva považuje bezvýjimečně za veřejné. Nejde jen o to, aby veřejnosti byl přístupný finální akt (hlasování), důležité je, aby veřejnost mohla být přítomna také projednávání věci a celé fázi tvorby rozhodnutí, nikoliv jen té závěrečné. Konání pracovních porad za zavřenými dveřmi tak můžeme považovat za obcházení zákonného imperativu, že zasedání zastupitelstva musejí být veřejná.

Můžeme si položit otázku, jak by mělo být nahlíženo na akty, které byly přijaty na eventuálním neveřejném jednání zastupitelů. Předně je třeba uvést, že taková pracovní porada ani zasedáním zastupitelstva není, neboť účast veřejnosti je nezbytnou náležitostí takového zasedání. Z toho A. Furek⁸⁾ dovozuje, že v takovém případě nebude splněn základní zákonný požadavek pro uplatnění dozorových opatření podle zákona o obcích v podobě existence dozorovatelného aktu orgánu obce, neboť tyto akty nebude vůbec možno považovat za usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření zastupitelstva obce ve smyslu § 124 odst. 1 zákona o obcích. Podobně nebude možno považovat za akty obce ani ty, které byly schváleny na zasedání, kde sice nikdo nebránil veřejnosti ke vstupu,

⁸⁾ FUREK, A. Zásada veřejnosti zasedání zastupitelstva obce: praktické problémy. *Veřejná správa* č. 6/2008, s. VI-VIII.

ale zasedání nebylo vůbec oznámeno veřejnosti postupem, který předpokládá zákon o obcích.

Nastat může i situace, že zasedání zastupitelstva bylo oznámeno, ale ne zcela přesně podle dikce § 93 odst. 1 zákona o obcích, dle něhož obecni úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým. V takových případech bude třeba vážit, zda byl požadavek veřejnosti dostatečně zabezpečen jiným způsobem (byť např. uvedená informace byla v rozporu s § 93 odst. 1 zákona o obcích vyvěšena jen 6 dní apod.). Pokud tomu tak bude, veřejnost zasedání nebude porušena.⁹⁾

Relativně samostatnou otázkou je, zda požadavek § 93 odst. 1 zákona o obcích, aby byl zveřejněn navržený program zasedání, překáží tomu, aby byl program posléze změněn. Domnívám se, že v obecné rovině a za splnění určitých podmínek to možné je, neboť jednak toto ustanovení hovoří o *navrženém programu* (návrh ze své podstaty není programem samotným), jednak na možnost změny výslovně pamatuje § 94 odst. 2 zákona o obcích, dle něhož o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo obce. Ústavní soud ostatně v nálezu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02,¹⁰⁾ uvedl, že doplnění nových bodů na program probíhajícího zasedání zastupitelstva obce neznámá bez dalšího porušení § 93 odst. 1 zákona o obcích. Této možnosti by ovšem mělo být využíváno sporadicky, prakticky jen tam, kde reálně nemohla být věc zařazena na program jednání v dostatečném předstihu, neboť jde o záležitost aktuální a akutní.

Být přítomen zasedání zastupitelstva je logickým předpokladem práva vyjadřovat na zasedání stanoviska k projednávaným věcem.¹¹⁾ Významné je, že slovo se na zasedání zastupitelstva uděluje v souladu s jednacím řádem. Osoba oprávněná

⁹⁾ Tamtéž. A. Furek dodává, že požadavku veřejnosti zasedání neodporuje, pokud zastupitelstvo v některých případech přistoupí k tzv. tajnému hlasování. Zákon o obcích totiž předpokládá, že některé procedurální otázky budou upraveny v jednacím řádu zastupitelstva obce (§ 96 zákona o obcích) a otázku způsobu hlasování lze právě za takovou otázku považovat. Takový způsob nebude odporovat ani § 95 odst. 1 zákona o obcích, který jako minimální požadavek na obsah zápisu stanoví povinnost uvést výsledek hlasování, aniž by bylo nutné jmenovitě identifikovat, jak kteří členové zastupitelstva hlasovali. Autor trefně uzavírá, že tajného hlasování může být v konkrétním případě zneužito ke snižování odpovědnosti členů zastupitelstva obce za přijatá rozhodnutí, což je ovšem otázkou politické odpovědnosti členů zastupitelstva, nikoli důvodem pro konstatování nezákonnosti.

¹⁰⁾ Publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 27, nález 113.

¹¹⁾ POTĚŠIL, L. Práva občanů při zasedání zastupitelstev obcí. *Právní rádce č. 4/2008*, s. 57–60. Autor zde uvádí, že z povahy věci plyne, že se bude jednat o ústní vyjádření stanoviska, stanovisko ale může být zasláno předem písemně. V mnoha ohledech je to i žádoucí, neboť se s ním členové zastupitelstva mohou důkladně seznámit před projednáním a eventuálním rozhodnutím věci.

vystoupit tedy nemůže vystoupit v libovolném čase a hovořit libovolnou dobu. Pravidla pro udělování slova však jednací řád nemůže upravit tak, aby byla vyloučena či nedůvodně omezena (např. excesivním časovým limitem) možnost občanů vyjádřit se k projednávané věci. Jak se uvádí v komentáři k zákonu o obcích,¹²⁾ v jednacím řádu může být omezena doba vystupování, může být udělováno slovo na základě přihlášení do diskuse k jednotlivým bodům nebo ke všem bodům souhrnně. Osoba, která chce vystoupit, však musí mít právo vyjádřit se k projednávaným bodům před hlasováním o nich, jinak by toto právo postrádalo smysl. Ostatně tomu nasvědčuje i jazykový výklad (jde o právo vyjadřovat se k *projednávaným* věcem, nikoliv k věcem již *projednaným*). Věci, které nejsou na zasedání zastupitelstva projednávány v daný den vůbec, nemůže osoba, která není zastupitelem, vznést sama (viz předchozí argumentace). Právo vyjadřovat stanoviska na zasedání zastupitelstva obce k projednávaným věcem je zachováno i v situaci, že by jednací řád zastupitelstva obce nebyl vydán (byť zastupitelstvo obce má povinnost jednací řád vydat) či by vydán byl, ale uvedené oprávnění nikterak nekonkretizoval.¹³⁾

Uvedeným závěrům přisvědčuje i judikatura. Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 3. 5. 2007, sp. zn. 15 Ca 196/2006,¹⁴⁾ vyšel z toho, že bylo-li zákonem přiznáno vymezenému okruhu osob právo vyjadřovat se k projednávaným věcem na zasedáních zastupitelstev, je vyloučené, aby v jednacím řádu byla taková práva omezena. Není tak možné vyhradit prostor k projednávaným věcem na samotný začátek zasedání, neboť to znemožňuje vyjádřit se k aktuálně projednávaným věcem. Důležité ale je, že stanovisko osoby, která se chce vyjádřit, musí mít nějakou věcnou souvztažnost k aktuálně projednávanému bodu programu zasedání. Jestliže řečník nebude hovořit na zasedání dotyčného zastupitelstva k právě projednávané věci, slovo mu bude odňato. Podobně Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém usnesení ze dne 29. 5. 2006, sp. zn. 15 Ca 164/2005,¹⁵⁾ uvedl, že právo vyjadřovat se ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva se vztahuje i na vyjádření k programu zasedání zastupitelstva, a to ještě před jeho schválením.

Zvláštní oprávnění vůči shora uvedenému představuje to, které zakotvuje § 16 odst. 2 písm. d) zákona o obcích. Toto ustanovení umožňuje vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok,

¹²⁾ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 127–137.

¹³⁾ Jak poukazuje FUREK, A. Práva občana obce. Aktuální problémy při aplikaci § 16 zákona o obcích. *Veřejná správa č. 6/2008*, s. I, opačný výklad, který by možnost výkonu práva vyjádřit se k projednávané věci podmínil výslovným ustanovením jednacího řádu, by byl v rozporu s účelem tohoto práva, neboť by činil jeho existenci závislou na aktivitě orgánu, vůči kterému toto právo směřuje.

¹⁴⁾ Publ. pod č. 1400/2007 Sb. NSS.

¹⁵⁾ Publ. pod č. 965/2006 Sb. NSS.

a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce.¹⁶⁾ Vyjádření nemusí být uskutečněno na zasedání zastupitelstva (pokud se tak ale děje, pak platí shora uvedené závěry), ale může mít i písemnou formu. Toto oprávnění je vedle zákona o obcích shodně upraveno i v § 11 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Toto ustanovení zároveň praví, že návrh rozpočtu musí být nejméně po dobu 15 dnů přede dnem jeho projednání v zastupitelstvu územního samosprávného celku zveřejněn vhodným způsobem a ve vhodném rozsahu na úřední desce a v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. To z toho důvodu, aby i těm, kteří se chtějí k návrhu vyjádřit, byla dána dostatečná možnost se s ním vůbec seznámit. Podobné ustanovení ve vztahu k návrhu závěrečného účtu obce představuje § 17 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Ve vztahu k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu svazku obcí platí obdobná práva občanů členských obcí – viz § 39 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Právo nahlížet do dokumentů obce a jejích orgánů

Ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích umožňuje 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;¹⁷⁾ toto nahlédnutí musí být umožněno bezplatně¹⁸⁾ a bez omezení rozsahu. Obdobně § 95 zákona o obcích stanoví, že zápis o průběhu zasedání zastupitelstva musí být vyhotoven do 10 dnů po skončení zasedání a musí být k dispozici na obecním úřadě k nahlédnutí (zde se již nestanoví *komu*). Zápis podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. V zápisu se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení.

Postup podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích dle judikatury nevylučuje to, aby se žadatel domohl poskytnutí uvedených dokumentů prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ačkoliv zde již bude třeba vážit ochranu konkurujících práv (právo na ochranu osobnosti, osobních údajů, soukromí, bezpečnosti apod.). Výslovně to uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 6 As 79/2006.¹⁹⁾ Stejným způsobem

¹⁶⁾ Občané obcí sdružených ve svazku obcí, kteří dosáhli věku 18 let, jsou oprávněni vyjadřovat se k návrhu rozpočtu svazku obcí a k závěrečnému účtu svazku obcí za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně, nebo ústně na zasedání orgánu svazku obcí – § 52 písm. c) zákona o obcích.

¹⁷⁾ Občané obcí sdružených ve svazku obcí, kteří dosáhli věku 18 let, jsou oprávněni nahlížet do zápisů o jeho jednání – § 52 písm. a) zákona o obcích.

¹⁸⁾ Zákon za takové nahlédnutí poplatků nestanoví, a tedy vybírán být nemůže.

¹⁹⁾ Publ. pod č. 1342/2007 Sb. NSS. K judikátu blíže viz JEMELKA, J. Zápis zasedání zastupitelstva obce ve světle aktuálního judikátu Nejvyššího správního soudu ČR. *Veřejná správa* č. 48/2007, s. 10, 23.

se lze, jak dovodil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 8. 2005, sp. zn. 6 As 40/2004,²⁰⁾ domáhat i zápisu rady obce. Zde přitom přístup prostřednictvím § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích umožněn není (takto přístupná jsou jen usnesení rady obce). Poskytnutí informace dle soudu nikterak nebrání neveřejnost schůzí rady obce ani právo člena zastupitelstva obce nahlížet do zápisu ze schůze rady obce (§ 101 odst. 1 a 3 zákona o obcích). Povinný subjekt poskytující informace o zápisu ze schůze rady obce jiné osobě než členu zastupitelstva je však povinen zajistit zákonem stanovenou ochranu práv a svobod jiných osob způsoby předvídanými v § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tyto závěry lze dle P. Matese²¹⁾ vztáhnout i na přístup k dokumentům výborů zastupitelstva a komisí rady, jejichž schůze jsou, stejně jako v případě rady, neveřejné.

Zvláštním dokumentem obce je kronika obce, jejíž úprava není stanovena v zákoně o obcích, ale v zákoně č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí. Nahlížet do kroniky obce může v určených hodinách každý na obecním úřadě (jde-li o kroniku v písemné podobě, děje se tak pod dohledem kronikáře). Vymezený okruh osob má však další práva nad tento rámec. Z ustanovení § 4 tohoto zákona totiž plyne, že občan obce starší 18 let, jakož i osoba, které zákon přiznává práva občana obce, může navrhnout písemně změnu, doplnění nebo opravu zápisu v kronice. Obec na základě těchto návrhů podle okolností zápis v kronice opraví, doplní nebo jinak změní.

Právo požadovat projednání určité záležitosti radou či zastupitelstvem

Právo, které plyne z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, zůstává v praxi takřka nevyužíváno, přestože jde o právo s relativně konkrétním obsahem. Předmětné ustanovení umožňuje ve stanovených termínech požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem na jejich zasedání, je-li žádost podepsána přinejmenším 0,5 % občanů obce, a to nejpozději do 60 dnů v případě rady a nejpozději do 90 dnů, jde-li o zastupitelstvo. Obdobné právo na krajské úrovni vyžaduje podpisy 1 000 občanů kraje [§ 12 odst. 2 písm. d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 7 písm. c) zákona č. 31/2000 Sb., o hlavním městě Praze].

Poněkud zvláště je toto právo přiznáno i těm, kteří nejsou občany obce, ale

²⁰⁾ Publ. pod č. 711/2005 Sb. NSS.

²¹⁾ MATES, P. Právo na informace a obce. In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 134–151. Autor také uvedl, že k dovršení zmatků v úpravě nestanovil zákonodárce v § 70 zákona o hlavním městě Praze, kdo je oprávněn nahlížet do zápisu z jednání rady hlavního města. Jistým vodítkem tu může být ustanovení § 7 písm. e) a § 8 písm. e) zákona o hlavním městě Praze, která dávají občanům hlavního města a městských obvodů právo nahlížet pouze do usnesení rady, takže zřejmě do zápisu z jednání rady toto právo nemají. Co vedlo zákonodárce k této odlišné úpravě, se lze jen domnívat.

vlastní na území obce nemovitost, ačkoliv je stanoveno, že podpisová listina může obsahovat jen podpisy občanů obce;²²⁾ bližší náležitosti podpisové akce nejsou stanoveny, ale je zřejmé, že by vedle jména a příjmení měla být uvedena i adresa trvalého pobytu, aby bylo zřejmé, že jde skutečně o občany obce. Domnívám se, že nemusí být uveden rok narození, neboť zákon – patrně jde o opomenutí – nevyžaduje, aby podpisy byly od občanů obce, kteří dovršili 18 let věku. Tato podmínka se vztahuje pouze na předložení návrhu zastupitelstvu, nikoliv již na osobu, která se chce podepsat.

Je-li přiložena petice požadovaného počtu občanů obce, pak na projednání určité záležitosti ve stanovené lhůtě vzniká právní nárok. Projednáním je nutno třeba rozumět zařazení bodu do programu (v uvedených lhůtách), diskuzi, popř. hlasování o návrhu.²³⁾ Není-li petice přiložena, lze se jistě rovněž obrátit na příslušný orgán obce, nicméně ten již záležitost projednat nemusí, neboť povinnost projednat navrhovanou záležitost zákon stanoví pouze pro případ návrhu podaného kvalifikovanou částí občanů obce, jak dovodil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. 3 Aps 6/2006.

Právo podávat (orgánům obce) návrhy, připomínky a podněty

Právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty plyne z § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích.²⁴⁾ Orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů. Ustanovení pod písm. g) neobsahuje na rozdíl od ustanovení dle písm. f) formulku, že návrhy, připomínky a podněty se musejí dotýkat samostatné působnosti. Patrně tedy můžeme dovodit, že podněty a připomínky se mohou týkat i působnosti přenesené.²⁵⁾ Tomu by nasvědčovala i skutečnost, že zatímco písm. f) umožňuje se obracet jen na zastupitelstvo a radu, které beztak převážně jednají v rámci samostatné působnosti, písm. g) umožňuje se obracet i na ostatní orgány obce.

²²⁾ Dle mého názoru nelze vztáhnout § 16 odst. 3 zákona o obcích [oprávnění uvedená v odstavci 2 písm. c) až g) má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost] i na právo podpořit požadavek podpisem. Neexistuje totiž registr vlastníků nemovitostí na území obce (nemusí jít jen o nemovitosti zapsané v katastru), kteří zároveň nejsou občany obce. Pokud by nebyl znám celkový počet takových osob, nebylo by možné vypočítat z něj ani 0,5%.

²³⁾ Zákon nestanoví, zda je třeba občana obce informovat o výsledku projednání jeho záležitosti. Z hlediska požadavků dobré správy lze takové informování doporučit, jak uvádí FUREK, A. Práva občana obce. Aktuální problémy při aplikaci § 16 zákona o obcích. *Veřejná správa* č. 6/2008, s. I-V.

²⁴⁾ Občané obcí sdružených ve svazku obcí, kteří dosáhli věku 18 let, jsou oprávněni podávat orgánu svazku obcí písemné návrhy.

²⁵⁾ Jakkoliv to nezapadá do koncepce práv občana obce, v důsledku čehož se literatura většinově přiklání k tomu, že je třeba podněty, návrhy a připomínky omezit jen na samostatnou působnost obce. Viz FUREK, A. Práva občana obce. Aktuální problémy při aplikaci § 16 zákona o obcích. *Veřejná správa* č. 6/2008, s. I-V; VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENÍČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. 3 Aps 6/2006, dovo-
dil, že toto právo neznamená, že může každý prosadit svůj bod na program zasedá-
ní zastupitelstva. Předkládat návrhy k zařazení bodu na pořad zasedání zastu-
pitelstva obce mají podle § 94 odst. 1 zákona o obcích jen jeho členové, rada obce
a výbory. Ostatní sice mohou vystoupit na zasedání zastupitelstva dle § 16 odst. 2
písm. c) zákona o obcích [eventuálně dle písm. d) téhož ustanovení], ale na takové
vystoupení nemusí zastupitelstvo ihned nikterak procesně reagovat, a to ani
v případě, že jde o postup dle písm. f), neboť ten předpokládá, že se věc předloží
zastupitelstvu k posouzení, které nemusí reagovat okamžitě, ale do 90 dnů. Není
však samozřejmě vyloučeno, že zastupitele projev vystupujícího zaujme, aprobejme
jej a navrhne jej na pořad zasedání sám.

Právo podávat orgánům obce podněty, návrhy a připomínky je spojeno s tím,
že předmětný orgán je povinen na ně určitým způsobem reagovat – zákon říká
„vyřídit“. A. Furek²⁶⁾ se domnívá, že rozlišovací hledisko mezi právem dle písm. g)
(právo podávat orgánům obce návrhy, podněty a připomínky) a dle písm. f) (právo
požadovat projednání určité záležitosti zastupitelstvem či radou) nebude spočívat
v obsahu samotného práva (respektive v obsahu učiněného podání), ale v orgánu,
vůči kterému právní úprava konkrétní právo směřuje, neboť zatímco text písm. g)
tento orgán blíže neurčuje, hovoří písm. f) 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 nutné věc těmto orgánům předložit), bude třeba postupovat vždy v režim-
u § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Naproti tomu bude-li podání (návrh,
připomínka či podnět) týkající se samostatné působnosti určeno jinému orgánu
obce (starostovi, obecnímu úřadu, obecní policii), bude nutné je vyřídit podle § 16
odst. 2 písm. g) zákona o obcích. Ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích
se tedy dle Adama Furka nevztahuje na podání určená zastupitelstvu nebo radě
obce, vůči nimž je třeba vždy postupovat podle speciálního § 16 odst. 2 písm. f)
zákona o obcích. Tento přístup dle autora umožňuje adekvátní řešení obtíží, při
nichž by pouhou odlišnou formulací podání, byť by se obsahově jednalo o iden-
tickou záležitost, bylo možno předurčovat postup zastupitelstva či rady obce
a závazně ovlivňovat program zasedání či schůze těchto orgánů.

S tímto závěrem ovšem nesouhlasím. Právo dle písm. f) není ve vztahu specia-
lity k právu dle písm. g). Předně písm. f) požaduje projednání *záležitosti*, zatímco
písm. g) hovoří o *návrhu, připomínce a podnětu*. Zásadní ovšem je, že písm. g) nehov-
oří o *jiných orgánech obce* (než rada a zastupitelstvo), ale jen o *orgánech obce*. Navíc
jak potom vyložit, že jde-li o působnost zastupitelstva obce, je třeba vyřídit návrh,
připomínku či podnět do 90 dnů. Těžko může jakýkoliv jiný orgán obce, než je
zastupitelstvo, vyřídit podnět, návrh či připomínku, která spadá právě do působ-

²⁶⁾ FUREK, A. Práva občana obce. Aktuální problémy při aplikaci § 16 zákona o obcích. *Veřejná
správa č. 6/2008*, s. I-V.

nosti zastupitelstva. To plyne nejen z výsostného postavení zastupitelstva v rámci orgánů obce, ale také z délky lhůty, v níž je třeba se podáním zabývat. Běžně je tato lhůta 60 dní, pokud jde o působnost zastupitelstva, je lhůta delší (90 dní),²⁷⁾ aby bylo zaručeno, že se během ní zastupitelstvo tak jako tak sejde na řádném zasedání – § 92 odst. 1 věta první zákona o obcích, na němž podnět, návrh či připomínku vyřídí. Musíme proto dovodit, že práva dle písm. f) a g) nejsou v tak jednoznačném vztahu, jak uvádí A. Furek.

Právo podávat podněty dle zákona o obcích je umožněno jen ve vztahu k orgánům obce. Podněty, které se dotýkají oblasti místní samosprávy, lze ale samozřejmě podávat i dle jiných zákonů, a to i orgánům jiným, než jsou orgány obce, a dokonce i osobami, které nejsou občany obce nebo osobami vstupujícími do práv občanů obce. Obecnou úpravu podnětu obsahuje správní řád ve svém § 42. Na podání podnětu nejsou kladeny žádné formální nároky. 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.

Lze si tak představit podání podnětů vztahujících se k hospodaření obcí za uplynulý kalendářní rok dle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí. Častější může být podání podnětu Ministerstvu vnitra k výkonu kontroly nebo dozoru nad samostatnou působností obcí (hlavy VI a VII první části zákona o obcích); takové podněty mohou být podány i tehdy, pokud nejsou dodržována práva dle § 16 odst. 2 písm. c) – g) zákona o obcích.

Podávání stížností

V režimu zákona o obcích mohou být podávány také stížnosti. Tento zákon sice úpravu stížností nijak blíže neupravuje, ale stížnosti předpokládá – a to v § 102 odst. 2 písm. n), dle něhož je radě obce vyhrazeno stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností. Je otázkou, zda taková stížnost je podřaditelná pod § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích. Toto ustanovení totiž hovoří jen o podnětech, návrzích a připomínkách, o stížnostech nikoliv.²⁸⁾ Tento typ stížnosti má jen podpůrnou povahu a užije se zejm. v oblasti tzv. nevrchnostenské správy.²⁹⁾

²⁷⁾ Původní znění § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích znalo jen šedesátidenní lhůtu, zákonem č. 313/2002 Sb., jímž byl novelizován zákon o obcích, bylo do tohoto ustanovení vtěleno, že v případě působnosti zastupitelstva obce je lhůta 90 dnů.

²⁸⁾ Ministerstvo vnitra však zastává názor, že stížnost je podnětem svého druhu, takže má režim dle § 16 odst. 2 písm. f), g) zákona o obcích – KOSTRUHOVÁ, M., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Práva občanů obce (obecná část)*. 3. vyd., Praha a Brno: Ministerstvo vnitra a Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 101.

²⁹⁾ Tamtéž.

Obecnou úpravu stížností obsahuje správní řád v § 175, dle jehož odst. 1 mají dotčené osoby (tj. nikoliv jen občané obce nebo osoby vstupující do práv občanů obce) právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany. Stížnost lze podat písemně nebo ústně u toho správního orgánu, který vede řízení. Tento správní orgán je povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené. Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn. Byla-li stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě. Má-li stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.³⁰⁾ Tato stížnost by mohla být využitelná i pro oblast samostatné působnosti, lze ji však použít jen v rámci vrchnostenského výkonu veřejné správy.

Závěry

Popsané participační formy jsou v České republice uplatňovány spíše okrajově a ani účast na zasedání zastupitelstva nebývá, s výjimkou, kdy jsou projednávány ožehavé otázky, příliš vysoká, ba co víc – často se zasedání zastupitelstva odehrává zcela bez účasti veřejnosti. Částečně chybí legislativní úprava, částečně je na vině nedostatečné právní vědomí o stávajících participačních možnostech. Přímé zapojení osob na správě veřejných věcí je přitom na místní úrovni nejlépe uskutečnitelné. Některé způsoby participace ostatně na celostátní úrovni svůj protipól nemají a ani mít nemohou. Možnost kohokoliv vyjádřit se k projednávané otázce na půdě Parlamentu by jej zcela ochromila. Na místní úrovni v praxi nečiní větší obtíže, také díky tomu, že toto právo je možno vykonávat jen v souladu s jednacím řádem.

Co se týče stávajícího katalogu práv, jeví se jako vhodné lépe formulovat práva uvedená v § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích, neboť aktuální úprava tato práva důsledně neodlišuje ve všech směrech. Druhý námět na změnu právní úpravy se týká práva kvalifikované žádosti o projednání určité záležitosti, která musí být podpořena nejméně 0,5 % občanů obce. Zmíněné oprávnění stanovuje počet podpisů pro kvalifikovanou žádost velmi nízko. Nutnost sehnat 0,5 % podpisů nebude nejspíše tvořit nepřekonatelnou bariéru pro využití tohoto práva ani v těch největších obcích. Zde ale narážíme na problém z druhé strany. Tato hranice bude pro malé obce nepřiměřeně nízká. V obcích, které mají méně než 200 obča-

³⁰⁾ Nejvyšší správní soud uvedl, že podání této stížnosti není nezbytným opravným prostředkem, který je nutno vyčerpat, aby mohla být podána zásahová žaloba dle § 82 a násl. soudního řádu správního. Viz rozsudek ze dne 17. 12. 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010, publ. pod č. 2339/2011 Sb. NSS.

nů, bude takto kvalifikovaně moci požadovat projednání záležitosti jediný občan. V těchto obcích předmětné oprávnění nabývá zcela individuální charakter. Vzniká tu také jistá nerovnost mezi občany malých obcí, kteří předmětné právo mohou realizovat sami, a občany větších obcí, kde je možno popsany postup použít jen v rámci kolektivu.

Původní návrh zákona o obcích přitom kalkuloval s tím, že bude třeba získat nejméně 5 % občanů v obcích do 10 000 obyvatel, v ostatních obcích pak 2 % občanů, nejméně však 500 občanů. Tato úprava, ačkoliv je diskutabilní v tom, že vyžaduje až příliš vysoké množství osob, v důsledku čehož by se uvedené oprávnění stalo v praxi těžko využitelným, respektuje základní poučku, že k obcím je třeba přistupovat v závislosti na počtu jejich obyvatel.

Shrnutí:

Příspěvek se zabývá spektrem práv, která může občan obce ve věku nejméně 18 let (ale také např. osoba vlastnící na území obce nemovitost a splňující věkovou podmínku) využít při působení na orgány obce, mj. při prosazování vlastních zájmů, při formulování názorů nebo při získávání informací z dokumentů obce a jejích orgánů. Tato oprávnění vypočítává § 16 odst. 2 písm. c) – g) zákona o obcích a v omezené míře také některé další zákony.

About certain forms of participation in administration of the community pursuant to § 16 paragraph 2 of the Communities Act – summary:

The Article deals with the rights of the citizens of the community, which they can make use of, provided that they have reached 18 years (but also owners of real estate situated on the territory of the community meeting the age condition), when influencing the community bodies, i. a. when enforcing own interests, when expressing the opinions or obtaining information from the documents of the community and its bodies. These rights are enumerated in § 16 paragraph 2 letters c) to g) of the Communities Act and partly also in other acts.