

Stanovisko
odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra
č. 3/2008

Označení stanoviska:	Právo občana obce vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem
Právní předpis:	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Ustanovení:	§ 16 odst. 2 písm. c)
Související práv. předpisy:	čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod
Klíčová slova:	zasedání zastupitelstva obce, práva občana obce, vyjádření stanoviska k projednávané věci, jednací řád
Datum zpracování:	2. ledna 2008
Zpracoval:	JUDr. Adam Furek
Schválili:	JUDr. Miroslav Brůna, v. r., vedoucí oddělení legislativně-právního Ing. Marie Kostruhová, v. r., ředitelka odboru

Dotaz: *Za jakých podmínek může občan obce realizovat své právo vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem?*

Stanovisko:

Podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích má občan obce, který dosáhl věku 18 let, *právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem*. Při výkladu i aplikaci tohoto ustanovení je přitom nutné respektovat ústavněprávní rozměr práv uvedených v § 16 odst. 2 zákona o obcích, která svou podstatou představují zákonné provedení obecného práva podle čl. 21 odst. 1 Listiny podílet se na správě věcí veřejných; to znamená, že práva občana obce podle § 16 odst. 2 musí být principiálně interpretována způsobem maximálně šetřícím jejich smysl, tedy v zásadě „ve prospěch“ občana obce.

Z ústavního rozměru práv občana obce předně vyplývá, že **právo vyjádřit stanovisko k projednávané věci na zasedání zastupitelstva obce je dáno přímo zákonem, zákon toto právo přímo zakládá**. Jednací řád sice může stanovit bližší podrobnosti pro jeho *uplatňování*, samotná existence a možnost realizace tohoto práva však není podmíněna „provedením“ v jednacím řádu zastupitelstva obce. Opačný výklad, který by možnost výkonu práva vyjádřit se k projednávané věci podmínil výslovným ustanovením jednacího řádu, by byl zcela zjevně v rozporu s účelem tohoto práva, neboť by činil jeho existenci závislou na (ne)aktivitě orgánu, vůči kterému toto právo směřuje (právu občana obce podle § 16 odst. 2 písm. c/ přitom *odpovídá povinnost zastupitelstva obce umožnit občanovi obce jeho adekvátní, účinnou, realizaci*).

Samotný způsob, jímž má být právo podle § 16 odst. 2 písm. c) realizováno, zákon o obcích neupravuje a jeho stanovení přenechává až jednacímu řádu. 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**. Z dikce ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) předně vyplývá, že občanovi obce *musí být dána možnost vyjádřit se k věci aktuálně*

projednávané, tzn. musí ji mít 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 přitom je, aby *občan mohl vyjádřit své stanovisko při projednávání každého bodu* (v rámci diskuse k projednávanému bodu, např. po rozpravě zastupitelů před schvalováním usnesení). Zákonu proto nebude odpovídat postup, při kterém je do programu zasedání zařazen jeden bod určený k vyjadřování občanů souhrnně ke všem navrženým bodům programu před jejich samotným projednáváním (např. bod č. 1 programu – *stanoviska občanů k projednávaným věcem*), pokud v rámci dalšího projednání jednotlivých bodů již občanovi možnost vyjádřit stanovisko není dána.¹⁾ 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) a z tohoto důvodu by bylo možno občanovi i odejmout slovo.²⁾

V rámci práva podle § 16 odst. 2 písm. c) je občan obce oprávněn vyjádřit stanovisko k jakékoli projednávané věci (bez ohledu na to, zda k ní bude přijímáno usnesení či zda jde jen o „informaci zastupitelům“), tedy včetně návrhu „programu zasedání“.³⁾ To však **neznamená, že by občan obce byl oprávněn v rámci tohoto práva závazným způsobem navrhopvat zařazení nových bodů k projednání na právě probíhajícím zasedání zastupitelstva obce (např. požadavkem na doplnění programu zasedání)**, a to ani s odkazem na § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích; takové právo totiž přísluší pouze osobám uvedeným v § 94 odst. 1, což vyplývá ze spojení tohoto ustanovení s § 94 odst. 2 zákona o obcích.⁴⁾

Jednací řád, který upravuje podrobnosti o jednání zastupitelstva a který vydává zastupitelstvo obce na základě § 96 zákona o obcích, by měl s ohledem na § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích mj. blíže konkretizovat právo občana obce vyjádřit své stanovisko. **Blíží podmínky stanovené jednacím řádem** mohou výkon tohoto práva pouze přiměřeným způsobem „usměrnit“, nemožou jej však zcela vyloučit či stanovit taková omezení, která by jeho výkon *de facto* znemožnila (např. nelze omezit délku vystoupení občana pouze na 30 vteřin). Kromě úpravy *procedurálních otázek* (např. způsobu udělování slova, přihlašování do diskuse, pořadí vystupujících atp.) bude přípustné i *omezení délky vystoupení každého občana obce k jednotlivému bodu* (tato doba přitom musí být dostatečná k tomu, aby občan obce mohl své právo vůbec uplatnit). Jednací řád může rovněž upravit *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). I když jednací řád **výkon práva podle § 16 odst. 2 písm. c) žádným způsobem neupraví, nebude jej možno z tohoto důvodu považovat za odporující zákonu**, neboť právo občana obce existuje přímo ze zákona a je realizovatelné i bez jeho podrobnějšího „provedení“ v jednacím řádu (je tedy zcela na rozhodnutí zastupitelstva obce, zda možnosti toto právo blíže regulovat využije či nikoli). Pokud jednací řád žádné podrobnosti neupravuje, platí, že je povinností zastupitelstva umožnit občanovi obce vyjádřit se v rámci projednávání každého bodu před přijetím rozhodnutí (případný časový limit by zastupitelstvo zřejmě mohlo, není-li stanoven přímo v jednacím řádu, usnést *ad hoc*, neboť i jednací řád je svou povahou „rozhodnutím“ zastupitelstva obce).

Porušení práva občana obce vyjádřit se k projednávaným bodům ze strany zastupitelstva obce je porušením zákonem stanovené povinnosti a může být předmětem kontroly výkonu samostatné působnosti podle § 129a zákona o obcích. Takové jednání zastupitelstva obce přitom je i zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.⁵⁾, proti kterému se může občan obce bránit žalobou ve správním soudnictví (za splnění všech dalších podmínek předpokládaných soudním řádem správním).

S ohledem na vývoj soudní judikatury se ruší stanovisko č. 31/2005.

Poznámky:

- 1) Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. května 2007, **č. j. 15 Ca 196/2006-35**, publikovaný pod č. 1400 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 12/2007, str. 1108 [rozhodnutí se týká krajského zřízení; publikovaná právní věta: *Kraje prostřednictvím svých jednacích řádů nemohou omezovat právo občanů kraje vyjadřovat se k projednávaným věcem, které je jim přiznáno zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (§ 12 odst. 2 písm. b/). Občané kraje tak mohou na zasedání zastupitelstva vyjadřovat svá stanoviska, která souvisejí s projednávanou problematikou.*]. Kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí byla Nejvyšším správním soudem odmítnuta usnesením ze dne 12. června 2007, **č. j. 4 Aps 4/2007-46**.
- 2) Srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. června 2006, **č. j. 15 Ca 105/2005-55** (kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí byla odmítnuta usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 3. ledna 2007, **č. j. 3 Aps 4/2006-79**); rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. května 2006, **č. j. 15 Ca 36/2006-35** (kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. července 2007, **č. j. 3 Aps 6/2006-76**); rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 6. 2006, **č. j. 15 Ca 220/2005-61** (o kasační stížnosti bylo rozhodnuto rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. září 2007, **č. j. 3 Aps 7/2006-103**, právní názor krajského soudu byl potvrzen).
- 3) Srov. rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. května 2006, **č. j. 15 Ca 164/2005-41**, publikované pod č. 965 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2006, str. 965 [publikovaná právní věta: *Občan kraje má nejen právo vyjadřovat se k projednávaným věcem zařazeným na program zasedání zastupitelstva, nýbrž má i právo vyjádřit se k samotnému programu zasedání zastupitelstva, a to ještě před jeho schválením; vyplývá to z § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)*]. Dále viz rozhodnutí uvedená v poznámce č. 2.
- 4) Srov. k tomu usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. června 2006, **č. j. 15 Ca 105/2005-55** (kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí byla odmítnuta usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 3. ledna 2007, **č. j. 3 Aps 4/2006-79**): *Pro úplnost však soud považuje za potřebné k právu předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání zasedání zastupitelstva obce uvést, že tuto problematiku výslovně a zcela jednoznačně upravuje ust. § 94 obecního zřízení... Podle zákonné úpravy tedy občanům obce nesvědčí právo přímo předkládat vlastní návrhy na zařazení určité věci k projednání do programu projednávaných záležitostí v průběhu zasedání žalovaného... Občan obce má ovšem právo podle ust § 16 odst. 2 písm. f) obecního zřízení požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, přičemž za splnění jistých podmínek musí být táto záležitost projednána do 60 dnů popř. nejpozději do 90 dnů. Jestliže občan obce toto své právo uplatní v průběhu zasedání zastupitelstva, musí respektovat rámec svých práv daných mu obecním zřízením a jednacím řádem dotyčného zastupitelstva. V žádném případě však nelze směřovat toto ustanovení - § 16 odst. 2 písm. f) s ust. § 94 odst. 2 obecního zřízení. Soud se zcela ztotožňuje s názorem žalovaného o tom, že pokud žalobce chce projednat žalovaným svoji záležitost, přičemž nevyužije možnosti navrhnout ji prostřednictvím taxativně vyjmenovaných subjektů v ust. § 94 odst. 1 obecního zřízení na program jednání, může svůj požadavek na projednání určité otázky vznést při zasedání zastupitelstva v rámci bodu programu Diskuse, který je vyhrazen pro tyto iniciativy občanů. Totožný názor viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. května 2006, **č. j. 15 Ca 36/2006-35**.*

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. září 2007, **č. j. 3 Aps 7/2006-103**: *Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu, není občan obce oprávněným subjektem k tomu, aby mu podle § 94 odst. 1 zákona o obcích svědčilo právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva. Toto právo podle téhož ustanovení mají jen zastupitelé, rada obce a výbory. Občan obce se proto může obrátit na oprávněnou osobou podle § 94 odst. 1 zákona o obcích se svým návrhem. Druhou možností je vystoupit v rámci rozpravy před hlasováním o programu zasedání zastupitelstva a přednést zde svůj návrh, případně vystoupit v té části zasedání zastupitelstva, která je vyhrazena pro iniciativy občanů. Pokud by si návrh osvojil někdo z přítomných osob s navrhovacím právem podle § 94 odst. 1 zákona o obcích, mohl by pak stěžovatelem přednesený požadavek navrhnout k zařazení na program zasedání. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že není povinností zastupitelstva takto přednesený návrh akceptovat, neboť o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva na program jednání rozhoduje samo zastupitelstvo. Nejvyšší správní soud shodně jako krajský soud zastává názor, podle něž má každý občan obce právo vyjádřit své stanovisko ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva, a to včetně programu zasedání zastupitelstva, neboť je projednáván jako jakákoli jiná věc.*

- 5) *Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Viz*

též výše citovaná rozhodnutí, zejména rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. května 2007, č. j. 15 Ca 196/2006-35.

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
-