



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

4

Informování obce o své činnosti
a participace občanů obce
na územní samosprávě

podle právního stavu
k 1. listopadu 2009

ODBOR
DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY
MINISTERSTVA VNITRA
2009

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

4

Informování obce o své činnosti
a participace občanů obce
na územní samosprávě

www.mvcr.cz/odk



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Informování obce o své činnosti a participace občanů obce na územní samosprávě

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Autor: Mgr. Věra Kantorková

Odsouhlaseno: odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra

Schválila: Ing. Marie Kostruhová

Grafická úprava a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 1159/4, 149 01, Praha 4

Počet stran: 36

Místo a rok vydání: Praha, 2009

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	7
ÚVOD	8
INFORMOVÁNÍ OBCE O SVÉ ČINNOSTI	9
1. ÚŘEDNÍ DESKA	10
1. 1. Právní zakotvení	10
1. 2. Obecná doporučení	10
1. 3. Uveřejňování dokumentů	11
1. 4. „Elektronická“ úřední deska	12
2. INFORMOVÁNÍ OBCE O SVÉ ČINNOSTI NA ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE A INFORMOVÁNÍ JINÝM ZPŮSOBEM V MÍSTĚ OBVYKLÝM	13
3. DALŠÍ „ZVEŘEJŇOVÁNÍ“ ZPŮSOBEM UMOŽŇUJÍCÍ DÁLKOVÝ PŘÍSTUP	14
4. NAHLÍŽENÍ NA OBECNÍM ÚŘADĚ	14
5. ŽÁDOST O INFORMACE PODLE INFZ	15
5. 1. Postup podle InfZ	15
5. 2. Zákonná ochrana některých údajů	16
DOTAZY A ODPOVĚDI	18
PARTICIPACE OBČANŮ OBCE NA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVĚ, RESP. PRÁVA OBČANŮ OBCE	23
DOTAZY A ODPOVĚDI	25
Poznámky	33

ÚVODNÍ SLOVO

Dostává se Vám do rukou metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, které pro Vás připravil odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Jedná se o nedílnou součást řady metodických doporučení, která by měla přispět ke zvýšení míry informovanosti územních samosprávných celků. Obsažené informace jsou cíleny na pomoc územním samosprávným celkům, a to především v problematikách spadajících do tzv. samostatné působnosti. Tématická zaměření jednotlivých metodických doporučení jsou vybírána na základě podnětů a dotazů, se kterými se odbor dozoru a kontroly veřejné správy setkává nejčastěji. V případě změny právních výkladů v souvislosti s přijetím nových zákonů budou metodické pomůcky průběžně aktualizovány.

Věříme proto, že metodické doporučení přispěje k usnadnění Vaší každodenní činnosti.

Praha, říjen 2009

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy

ÚVOD

Stát jako dominující subjekt mezi subjekty působícími na svém území sám založil v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“), právo územních samosprávných celků (obcí a krajů) na samosprávu, a to obecně v čl. 8, a zejména pak v hlavě sedmé nazvané „Územní samospráva“. Ústava ČR vychází z u nás tradičního dělení působnosti obcí na samosprávu a státní správu, když vedle práva na samosprávu předpokládá v čl. 105 možnost svěřit orgánům (územní) samosprávy též výkon státní správy, stanoví-li tak zákon. Na výkon územní samosprávy se vztahují též základní ústavní principy limitující výkon státní moci, a to v případech, kdy územní samosprávný celek vykonává v samostatné působnosti veřejnou moc.

V dané souvislosti je třeba přihlédnout k tomu (byť již poměrně dlouho máme v ČR demokratický právní systém), že před rokem 1989 byl výkon veřejné moci svěřen toliko státním orgánům, resp. orgánům státní správy (a státní moci). Se změnou politikou se pojí také snaha o decentralizaci, tj. předání části státní správy nestátnímu subjektu, v daném případě obci. Postupně tak došlo ke zrušení soustavy národních výborů, vzniku samostatných obcí, „státních“ okresních úřadů; v roce 2000 byly první volby do zastupitelstev krajů a po dalších dvou letech zanikly okresní úřady a (s drobnými výjimkami) jejich rozsáhlé působnosti přešly na obce a kraje. V současnosti tedy pojmáme obce jako územní korporace, kterým Ústava ČR garantuje právo na samosprávu a kterým lze na základě zákona svěřit výkon státní správy – výkon přenesené působnosti. V širším slova smyslu vykonávají obce veřejnou správu, tj. aktivně se podílejí na správě věcí veřejných.

S rozšiřováním pravomoci územních samosprávných celků (obcí a krajů) vyvstala otázka kontroly těchto subjektů, jakožto vykonavatelů veřejné správy. Tato kontrola přichází především zvenčí a směřuje dovnitř systému. V ČR je vcelku tradičně fungující systém kontroly „institucionální“. Existuje kontrola realizovaná Parlamentem ČR, Nejvyšším kontrolním úřadem, Veřejným ochráncem práv, vládou ČR, soudy, popř. dalšími institucemi. Zvláštním typem kontroly je kontrola vykonávaná nad samostatnou a přenesenou působností obcí, krajů a hl. m. Prahy podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hl. m. Praze“).

Jako o nové formě kontroly lze hovořit ve vztahu ke kontrole ze strany veřejnosti. Jedním ze základních postulátů 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). Kontrola ze strany veřejnosti, která patří do základních demokratických principů fungování a kontroly veřejné správy, je pak uplatňována zejména formou petic a stížností, účasti občanů na veřejných jednáních orgánů veřejné správy, atd. Režim vyřizování petic je upraven samostatně zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. Vyřizování stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, je nyní upraveno v § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Povinnost vyřizování stížností na úrovni obcí však vyplývá nejen z ustanovení správního řádu, ale především z paragrafů upravujících oprávnění občanů obce a z dalších kompetencí orgánů obce (např. § 102 odst. 2 písm. n/ zákona o obcích – rada obce stanoví podrobnější pravidla pro vyřizová-

ní petic a stížností, která se však nesmí dostat do rozporu s obecnějšími pravidly uvedenými v zákonech).

Listina lidských práv a svobod ve svém čl. 17 (část týkající se politických práv) zakládá právo na informace a jemu odpovídající povinnost informace poskytovat. Tento ústavní text získal své zákonné – převážně procesní – rozpracování zejména v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“). Přijetí tohoto zákona i samotné definování práva na informace mělo za cíl posílit informovanost široké veřejnosti o fungování institucí veřejné správy. Také tím bylo posíleno postavení žadatelů o informace, kteří mají v případě neposkytnutí požadovaných informací možnost po vyčerpání opravných prostředků obrátit se s žalobou na soud.

INFORMOVÁNÍ OBCE O SVÉ ČINNOSTI

Ve vztahu k možnostem jak, resp. jakým způsobem může obec informovat širokou veřejnost o své činnosti, lze hovořit o:

- 1) Úřední desce a „elektronické“ úřední desce
- 2) Informování na zasedání zastupitelstva obce a informování jiným způsobem v místě obvyklým
- 3) „Zveřejňování“ způsobem umožňující dálkový přístup.

Ve vztahu k informování obce na základě aktivity žadajícího, lze hovořit o:

- 1) Nahlížení na obecním úřadě (§ 16, § 52/a, § 95/2, § 101/3 zákona o obcích)
- 2) Žádost o informace podle InfZ či podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 123/1998 Sb.).

1. ÚŘEDNÍ DESKA

1. 1. Právní zakotvení

Zákon o obcích z roku 1990 (zákon č. 367/1990 Sb.) existenci úřední desky obecního úřadu sice předpokládal, neobsahoval však – na rozdíl od právní úpravy z roku 2000 – explicitní povinnost orgánů veřejné správy ji zřídit, resp. zajistit její přístupnost. Od přijetí zákona o obcích z roku 2000 do doby, než byl přijat nový správní řád (č. 500/2004 Sb.), byla právní úprava úředních desek obecních úřadů řešena v § 112 zákona o obcích (ve znění před účinností nového správního řádu). Platná právní úprava (§ 26 nového správního řádu) je tedy ustanovením, které nahradilo s účinností od 1. ledna 2006 právní úpravu obsaženou v tomto zákoně. Nový správní řád navíc k explicitní povinnosti orgánů veřejné správy zřídit, resp. zajistit přístupnost úřední desky, stanovil povinnost „nepřetržitě veřejně přístupnosti“ úřední desky.

V současnosti platná právní úprava tedy ve svém ustanovení § 26 odst. 1 správního řádu stanoví, že *každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.* Z důvodu přijetí nového správního řádu byl zřízen poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, který byl pověřen k výkladu ustanovení tohoto právního předpisu. K problematice úřední desky se poradní sbor vyslovil dvakrát. Jednak v závěru č. 12/2005, nazvaném „Zajištění nepřetržitě přístupné úřední desky podle § 26 správního řádu“ a v závěru č. 14/2005, nazvaném „Výklad § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.“. Oba závěry lze najít na internetových stránkách Ministerstva vnitra (www.mvcr.cz), pod „legislativa“, „správní řád“, „závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu“.

1. 2. Obecná doporučení

Při hledání definice úřední desky můžeme využít obecné znalosti a konstatovat, že se jedná o technické zařízení, které je veřejně přístupnou plochou, na níž jsou dokumenty uveřejňovány zpravidla v listinné podobě.

Podle nového 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“; taktéž by zde měla být uvedena adresa „elektronické“ úřední desky. 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.

Zákon také stanoví, že obce, resp. územní samosprávné celky zřizují pouze jednu úřední desku – jako např. pro stavební řízení, pro řízení o přestupcích, pro zveřejňování obecně závazných vyhlášek. Toto výslovné zákonné vymezení mělo při přijímání nového správního řádu jediný účel – ve shodě s celkovým náhledem na účel správního řádu, spočívajícím ve sjednocení postupů všech správních orgánů, podřídit i fungování úředních desek územních samosprávných celků jednotným pravidlům. Tato povinnost tak pouze reflektuje skutečnost, že do přijetí nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) se správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.) vztahoval pouze na orgány státní moci, nikoliv na územní samosprávné orgány. Na úřední desku se tedy

vyvěšují dokumenty, o kterých to stanoví jak správní řád, tak i dokumenty, o kterých to stanoví zvláštní právní předpisy, v případě obcí zejména zákon o obcích.

1. 3. Uveřejňování dokumentů

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

Jak již bylo zmíněno, povinností správních orgánů je zveřejňovat na úřední desce písemnosti související se správním řízením a další dokumenty, jejichž publikaci na úřední desce správního orgánu ukládají zvláštní právní předpisy.

V případě obcí, resp. podle zákona o obcích se na úřední desce obligatorně publikují:

- obecně závazné vyhlášky a nařízení obce (§ 12 zákona o obcích);
- záměry obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku (§ 39 zákona o obcích);
- počet členů zastupitelstva obce, který má být zvolen (§ 68 odst. 2 zákona o obcích);
- uzavřené veřejnoprávní smlouvy (§ 66c zákona o obcích);
- oznámení o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce (§ 93 zákona o obcích);
- rozhodnutí (§ 128 zákona o obcích)
 - rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce,
 - nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje právní předpis obce nebo jeho jednotlivá ustanovení,
 - rozhodnutí soudu, kterým se zrušuje usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti,
 - rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti právního předpisu obce,
 - rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce platnosti;
- informace o jednání zastupitelstva obce ve věci seznámení 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).

V případě obecně závazných vyhlášek a nařízení obce (§ 12), záměrů obce prodat, směnit nebo darovat 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 nevyhodnější; 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, směnit nebo darovat 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 namídat u soudu.

1. 4. „Elektronická“ úřední deska

Definici „elektronické“ úřední desky v našem právním řádu nenajdeme. V následujícím textu je tímto míněno plnění povinnosti zveřejňování obsahu úřední desky „způsobem umožňujícím dálkový přístup“ podle § 26 správního řádu. Správní orgán tuto povinnost zpravidla splní tím, že zřídí internetové stránky, na kterých zpřístupní obsah úřední desky; může také postupovat podle § 26 odst. 3 správního řádu (tj. uzavřít veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo).

1. 4. 1. Obecná doporučení

Vzhledem ke znění § 26 správního řádu, a tedy vzájemné propojenosti obsahu úřední desky a „elektronické“ úřední desky, by měly být 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 desku a tuto službu za ní 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 normami (např. organizačním řádem obecního úřadu).

Ryze z praktického hlediska by měl být odkaz na „elektronickou“ úřední desku na webových 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. Vzhledem k tomu, že dle § 26 odst. 1 správního řádu se obsah úřední desky zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup, měl by obsah úřední desky v zásadě odpovídat obsahu „elektronické“ úřední desky. Pokud tedy zvláštní zákon nestanoví jinak, měl by být obsah úřední desky a „elektronické“ úřední desky shodný.

1. 4. 2. Uveřejňování dokumentů

Povinností správních orgánů je 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 publikaci na úřední desce ukládají zvláštní právní předpisy. Sankcí neplatnosti (neúčinnosti) právního úkonu je však nezveřejnění písemnosti (nebo oznámení o možnosti převzít písemnost) způsobem umožňujícím dálkový přístup stíháno pouze tehdy, pokud to zákon výslovně stanoví,

např. doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu. V jiných případech sankce neúčinnosti právního úkonu stanovena není a musel by ji stanovit zvláštní zákon. Ten, když nestanoví výslovně právní důsledky skutečnosti, že takový dokument nebude zveřejněn rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup (jako je tomu v § 25 odst. 2 správního řádu), nelze neplatnost, neúčinnost, resp. jiné právní důsledky této skutečnosti dovozovat z porušení § 26 odst. 1 věty třetí správního řádu, kde takové důsledky nejsou stanoveny. Blížeji o této problematice pojednává závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 14/2005, nazvaném „Výklad § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb“.

V souvislosti s výše uvedenou podmínkou nástupu právních účinků (např. platnosti) daného právního úkonu spojenou s vyvěšením na úřední desce, je třeba konstatovat, že zákon o obcích nestanoví neúčinnost nezveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Proto nezveřejnění dokumentů, které se vyvěšují na úřední desce obecního úřadu na základě zákona o obcích, na „elektronické“ úřední desce, nevede bez dalšího k neúčinnosti právních účinků těchto dokumentů. Je však třeba říci, že v případě nezveřejnění těchto dokumentů na „elektronické“ úřední desce, dochází k porušení § 26 správního řádu.

2. INFORMOVÁNÍ OBCE O SVÉ ČINNOSTI NA ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE A INFORMOVÁNÍ JINÝM ZPŮSOBEM V MÍSTĚ OBVYKLÝM

Zákon o obcích ve svém § 97 stanoví, že *obec informuje občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklém*. Toto ustanovení předpokládá 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 je zcela logickým důsledkem představ zákonodárce o tom, že právě na tomto zasedání se vytváří vůle obce. Členové zastupitelstva mají povinnost zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce a hájit zájmy občanů obce. Zákon také 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, vyhlásováním v místním rozhlase 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 na základě § 103 odst. 4 písm. e) zákona o obcích starosta obce. Tuto odpovědnost však nelze chápat jako povinnost starosty osobně např. vyvěšovat informace na informační tabule. Starostovi spíše

přináleží funkce koordinační s tím, že zpravidla někoho (např. zaměstnance obecního úřadu) pověří danou činností.

3. DALŠÍ „ZVEŘEJŇOVÁNÍ“ ZPŮSOBEM UMOŽŇUJÍCÍ DÁLKOVÝ PŘÍSTUP

Na prvním místě je třeba říci, že žádný zákon neukládá obci povinnost zřídit a provozovat své webové stránky a tudíž ani jejich obsah není žádným zákonným způsobem výslovně stanoven. 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 zavedl s účinností od 1. ledna 2000 všem státním orgánům, orgánům územní samosprávy a veřejným institucím hospodařícím s veřejnými prostředky zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění. V daném kontextu se jedná zejména o kategorii „povinně zveřejňovaných informací“ (srov. § 5 InfZ). Tyto informace musí každý povinný subjekt zveřejnit ve svém sídle a svých úřadovnách na místě, které je všeobecně přístupné. Taktéž se na tyto informace vztahuje povinnost zveřejňovat je způsobem umožňujícím dálkový přístup (srov. § 5 odst. 4 InfZ). Ve vztahu k povinně zveřejňovaným informacím zvláště upozorňujeme na § 5 odst. 3 InfZ, podle kterého má povinný subjekt povinnost do 15 dní od poskytnutí informací na žádost tyto informace zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup (pokud informace poskytuje v listinné podobě – stačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah).

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 předpisů (srov. § 5 odst. 7 InfZ).

4. NAHLÍŽENÍ NA OBCENÍM ÚŘADĚ

Výše jsme pojednali o aktivním přístupu ze strany obce vedoucích k obecné informovanosti veřejnosti o její činnosti, z velké části jak předpokládá zákon. Dále se zmíníme o tzv. pasivní informovanosti spočívající buď ve skutečnosti, že některé dokumenty by měly být vždy přístupné – zákonem určenému okruhu osob k nahlédnutí na obecním úřadě nebo na základě žádosti o informace podané osobou stojící mimo obec (viz bod 5).

Podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích má občan obce, který dosáhl věku 18 let, *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.* Vzhledem k § 16 odst. 3, resp. § 17

zákona o obcích má stejné právo i 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 vyhlášena.

V § 52 písm. a) zákona o obcích je stanoveno, že 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.

Ve vztahu k zápisům ze zasedání zastupitelstva obce je v § 95 odst. 2 zákona o obcích stanoveno, že zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. 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 - § 16 odst. 2 písm. e/ zákona o obcích).

A konečně § 101 odst. 3 zákona o obcích stanoví, že zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce.

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.

5. ŽÁDOST O INFORMACE PODLE INFZ

Každý se dnes může obrátit na jakoukoliv obec, resp. státní orgán, územní samosprávný celek či další subjekty nadané veřejnou mocí (tzv. povinné subjekty – srov. § 2 odst. 1 InfZ) se žádostí o informace a oslovený subjekt má povinnost v režimu tohoto zákona požadovanou informaci poskytnout.

5. 1. Postup podle InfZ

InfZ je svou povahou speciální zákon, který komplexně řeší postup při vyřizování žádosti o informace. V následujícím textu upozorňujeme jen na hlavní momenty v InfZ upraveném procesu.

Aby předložené podání („žádost“) mohlo být vyřizováno v režimu InfZ, musí splňovat některé zákonem stanovené náležitosti – ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu InfZ (srov. § 14 InfZ).

Brání-li nedostatek údajů o žadateli postupu vyřízení žádosti o informaci podle InfZ, zejména podle § 14a nebo § 15 (poskytování informací při licenční nebo podlicenční smlouvě, resp.

rozhodnutí o odmítnutí žádosti) měl by povinný subjekt vyzvat žadatele ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žádost doplnil. Pokud by žádost byla příliš obecná, nesrozumitelná, nebo bylo 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 povinného subjektu, mohl by povinný subjekt žádost odložit, a tuto skutečnost sdělit do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli.

Nerozhodne-li povinný subjekt podle § 15 (rozhodnutím o odmítnutí žádosti), poskytně informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění. Tuto lhůtu je pak možno v zákonně předpokládaných případech prodloužit (srov. § 14 odst. 7 InfZ), a to až o 10 dní.

Rovněž je možné – před poskytnutím informace vyzvat žadatele k úhradě nákladů spojených s poskytnutím jím požadovaných informací (srov. § 17 InfZ).

Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost má povinný subjekt povinnost tyto informace zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup (srov. § 5 odst. 3 InfZ).

V případě kdy je žadatel nespokojen s vyřízením své žádosti, má právo podat si stížnost (§ 16a InfZ), resp. odvolání (§ 16 InfZ). Orgánem příslušným k vyřizování těchto institutů je pak vůči obcím, jakožto povinným subjektům, příslušný krajský úřad (srov. § 178 odst. 1 zákona správního řádu). V případě, že by žadatel i nadále byl nespokojen s vyřízením své žádosti má možnost obrátit se na soud se správní žalobou.

5. 2. Zákonná ochrana některých údajů

Při zveřejňování informací širokému okruhu osob je třeba respektovat omezení stanovená příslušnými zákony. Tyto zákony omezují přístup k některým údajům zpravidla z důvodu ochrany práv třetích osob. Patří sem např. zákon č. 101/2000 Sb. (ochrana osobních údajů), občanský zákoník (ochrana osobnostních práv), obchodní zákoník (ochrana obchodního tajemství), autorský zákon (ochrana autorského práva).

Ochrana osobních údajů a ochrana soukromí

Vzhledem k tomu, že v praxi se nejčastěji setkáváme s odmítnutím poskytnutí informace z důvodů ochrany osobních údajů, věnujeme následující kapitolu právě této problematice. Čl. 10 Listiny základních práv a svobod zaručuje ochranu lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jména (odst. 1), ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (odst. 2) a konečně ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o vlastní osobě (odst. 3).

Zákonné provedení ústavou zaručené ochrany osobních údajů nalezneme v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 101/2000 Sb.“); ochrana osobnostních práv je pak rozpracována v § 11 až § 16 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

Na tomto místě je třeba připomenout, že Ministerstvu vnitra nepřísluší výkon dozoru a kontroly dodržování zákona č. 101/2000 Sb. Orgánem příslušným k výkonu dozoru je podle tohoto zákona „Úřad pro ochranu osobních údajů“ (dále jen „Úřad“). Tento Úřad zveřejňuje na

svých webových stránkách (www.uoou.cz) stanoviska k různým otázkám z praxe. Za zmínku v dané souvislosti stojí stanovisko č. 1/2007, nazvané „Stanovisko k aplikaci práva na ochranu osobních údajů při poskytování informací o činnosti orgánů veřejné správy“, a zejména stanovisko č. 2/2004, nazvané „Zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů z jednání zastupitelstev a rad obcí a krajů“.

Ve vztahu k ochraně osobnostních práv zaručených občanským zákoníkem platí, že ten, kdo se cítí poškozen na svých právech, se může obrátit pro ochranu svých práv na soud.

K samotné ochraně osobních údajů lze v obecné rovině konstatovat, že je třeba rozlišovat zveřejňování dokumentů na úřední desce, potažmo „elektronické“ úřední desce, které se děje na základě zákona (zákonem je stanovena povinnost zveřejnění na úřední desce), v takovém případě dochází ke zveřejňování celých dokumentů, tj. i s osobními údaji. Jinak řečeno, jedná se o zveřejňování osobních údajů v souladu se zákonem. Na druhou stranu v případě „dobrovolného“ zveřejňování dokumentů na úřední desce, resp. „elektronické“ úřední desce je třeba naopak zachovat ochranu údajům v souladu s příslušnými právními předpisy, a tedy zajistit ochranu osobních údajů, např. „začerněním“.

Taktéž dochází-li ke zveřejňování informací v režimu InfZ, je třeba dbát ochrany osobních údajů (dle § 8a InfZ). I při dobrovolném zveřejňování informací (srov. § 5 odst. 7 InfZ) je nutno zachovat veškerou zákonnou ochranu za podmínek stanovených InfZ.

V této souvislosti upozorňujeme na judikát Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 40/2004 – 62, publikovaný pod č. 711/2005, podle kterého se právo na detailní informace (tedy i ty, kterým je zaručena ochrana) váže na status tazatele, např. je-li žadatel občan obce či člen zastupitelstva obce. Podle názoru uvedeného v judikátu Nejvyššího správního soudu má občan příslušné obce možnost (po prokázání totožnosti) seznámit se s některými dokumenty obce (má právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy - § 16 odst. 2 písm. e/ zákona o obcích) nejen na úřední desce či způsobem umožňujícím dálkový přístup, ale může se s nimi seznámit i přímo nahlédnutím do spisu ve spisovně, kde se pro občana příslušné obce osobní údaje občanů obce nezačernují. Navíc občan obce může požádat o kopii usnesení, není tudíž odkázán pouze na pořízení výpisu.

Z výše uvedeného pak podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že požádá-li v režimu InfZ osoba, které zvláštní právní předpis (např. zákon o obcích – občanu obce) umožňuje nahlédnout do určitého dokumentu a vidět ho tak v jeho „autentické podobě“ – pak se požadované informace poskytují rovněž v autentické podobě, tj. bez „začernění“.

DOTAZY A ODPOVĚDI:

1) Které dokumenty musí obec obecně zveřejňovat?

Právní předpisy obcím ukládají, aby určité informace z výkonu své působnosti určitým způsobem zveřejňovaly, tedy činily veřejně přístupnými (zpravidla se tak má stát tzv. „způsobem umožňujícím dálkový přístup“, tzn. v zásadě za využití internetu).

- zveřejňování informací na základě zákona (např. InfZ a správní řád – jeho § 26 odst. 1 ukládá správnímu orgánu, tedy i orgánům obce, povinnost zveřejňovat obsah úřední desky);
- (dobrovolné) zveřejňování jiných informací nad rámec informací zveřejňovaných na základě zákonné povinnosti záleží zcela na vůli samotné obce; rozsah těchto informací, resp. způsob, jakým obec jejich zveřejnění zajistí, musí pak být v souladu s § 4 odst. 2, resp. § 5 odst. 7 InfZ, tj. informace se poskytuje ve všech formátech a jazycích, ve kterých byla vytvořena s výjimkami uvedenými v InfZ.

2) 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.

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

Podle § 26 odst. 1 věty druhé správního řádu 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 svoji 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.

4) Jak má obec zajistit zveřejnění dokumentu na úřední desce? Je její povinností příslušný dokument skenovat (a zveřejnit na „elektronické“ úřední desce) nebo musí obecní/městský úřad, který dokument (rozhodnutí, oznámení,...) vydal zaslat vedle písemné podoby i elektronickou verzi?

V obecně rovině platí, že povinnost zasílat dokumenty (rozhodnutí, ...) v elektronické podobě musí stanovit zákon. Ustanovení § 25 odst. 3 správního řádu stanoví, že *jde-li o řízení, ve kterém se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, správní orgán, který písemnost doručuje, ji nejpozději v den vyvěšení zašle též příslušným obecním úřadům, které jsou povinny písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů*. Z dikce citovaného usnesení lze dovodit pouze povinnost zaslat příslušný dokument, nikoliv jaká musí být forma zaslání. Naopak z citovaného ustanovení vyplývá povinnost obce dokument bezodkladně vyvěsit na své úřední desce. Obec by tedy měla po obdržení stejnopisu příslušného dokumentu tento dokument převést (např. oskenováním) do elektronické podoby, aby mohlo dojít k jejímu uveřejnění i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pro použití stejnopisu a jeho oskenování hovoří i skutečnost, že se jedná o originál dokumentu (je tedy řádně podepsán, příp. orazítkován).

V této souvislosti považujeme za důležité upozornit na zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, který nabyl účinnosti dnem 1. července 2009. Tento zákon mimo jiné předpokládá komunikaci mezi orgány veřejné moci prostřednictvím datových schránek, a tudíž problém se zasíláním úředních dokumentů pouze v písemné podobě by měl zcela odpadnout.

5) Je třeba zaznamenat na zveřejňované dokumenty na úřední desce, že byly zveřejněny i na „elektronické“ úřední desce?

Tato povinnost není v zákoně přímo zakotvena. Z hlediska zajištění informovanosti veřejnosti lze však toto zaznamenání doporučit. Taktéž v této souvislosti lze doporučit vést samostatnou evidenci dokumentů zveřejňovaných na úřední desce, a to včetně údajů zveřejňovaných na „elektronické“ úřední desce.

6) Co musí být po zasedání zastupitelstva obce zveřejněno a jakým způsobem (zda na úřední desce, fyzické i elektronické nebo pouze k nahlédnutí)? Jedná se hlavně o zápis a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce.

Obecně ve vztahu 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 se § 5 odst. 7 InfZ) však v souladu s principy dobré správy a transparentnosti veřejné správy lze doporučit.

Zvláštní kategorií tvoří určité konkrétní dokumenty, o kterých zákon o obcích stanoví povinnost zveřejnění na úřední desce obecního úřadu. Jedná se zejména o obecně závazné vyhlášky obce (§ 12 zákona o obcích) a záměry obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek (§ 39 zákona o obcích). U těchto případů zákon o obcích spojuje se zveřejněním na úřední desce obecního úřadu podmínku nástupu právních účinků těchto dokumentů (např. jejich platnost). Úřední deskou je v daném kontextu míněna „fyzická“ úřední deska, která se zpravidla nachází v blízkosti obecního úřadu.

Správní řád následně (ve svém § 26 odst. 1) stanoví, že obsah úřední desky se zveřejňuje

i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Ze správního řádu tedy vyplývá povinnost písemnosti, které se zveřejňují na úřední desce obecního úřadu, zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. zpravidla prostřednictvím internetu. S nesplněním této povinnosti však již zákon nespojuje neplatnost, resp. nulové právní účinky těchto právních úkonů (např. obecně závazné vyhlášky, či záměru obce prodat nemovitý majetek).

7) Které údaje je obec povinna, pod sankcí neúčinnosti právního úkonu, zveřejnit na „elektronické“ úřední desce?

Obec má dle § 26 správního řádu povinnost zveřejnit dokumenty souběžně na úřední desce i na „elektronické“ úřední desce. Pokud by tak neučinila, došlo by k porušení správního řádu.

Sankce neúčinnosti právního úkonu v případě vyvěšení dokumentů pouze na úřední desce nastává, pokud:

- se doručuje veřejnou vyhláškou ve věci řešené podle správního řádu obcí (§ 25 odst. 2);
- tak jiný speciální zákon výslovně stanoví (např. zákon o obcích nic takového nestanoví).

8) Jak pohlížet na ustanovení jednacího řádu zastupitelstva obce, jímž je obecnímu úřadu uložena povinnost zveřejnit zápisy a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce na internetových stránkách obce (popř. na úřední desce obecního úřadu), aniž by byla zohledněna ochrana např. osobních údajů?

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. I v těchto případech je však třeba dbát příslušných zákonů, které zveřejňování určitým způsobem omezují - § 5 odst. 7 InfZ. Např. zákon č. 101/2000 Sb., podle kterého je nutné osobní údaje zveřejňované na internetu anonymizovat tak, aby se staly zcela nečitelnými. V případě, že by se tak nestalo, mohl by se ten, jehož osobní údaj byl zveřejněn, bránit v souladu s občanským zákoníkem žalobou u soudu; taktéž by v takovém případě mohl Úřad pro ochranu osobních údajů uložit pokutu.

9) Musí být vydaný jednací řád zastupitelstva obce zveřejněn na úřední desce a současně (následně) též na internetových stránkách obce?

Zákon o obcích neukládá povinnost zveřejnit jednací řád, a to ani na úřední desce, ani na internetu. Podle názoru odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra by však jednací řád měl být zveřejněn jako povinně zveřejňovaná informace podle InfZ, neboť může být vnímán buď jako hlavní dokument podle § 5 odst. 2 InfZ nebo jako dokument – předpis, podle kterého povinný subjekt jedná a rozhoduje podle § 5 odst. 1 písm. e) InfZ. Tento zákon, pokud jde o formu zveřejnění, hovoří v prvním případě o zpřístupnění v sídle povinného subjektu a v jeho úřadovnách, a to na místě, které je všeobecně přístupné, a o povinnosti umožnit pořízení jejich kopie. V druhém případě se jedná jen o sídlo povinného subjektu a zařazení jednacího řádu na seznam hlavních dokumentů. InfZ současně ukládá povinnost zveřejnění takto vnímaného dokumentu způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy zpravidla na internetu.

10) Je zveřejňování zápisu z jednání rady obce na internetu, popř. na úřední desce obecního úřadu v souladu se zákonem o obcích?

Zveřejňování zápisu z jednání rady obce na internetu rozhodně neodporuje zákonu o obcích, naopak lze je považovat za vstřícný krok k občanům, který jim umožní seznámit se se záležitostmi projednávanými v radě obce. Je ovšem třeba zajistit, aby byl zveřejňovaný zápis upraven, tedy aby jeho zveřejněním nedošlo k porušení zákonů, které poskytují některým údajům ochranu – srov. § 5 odst. 7 InfZ. Může se jednat např. o zákon č. 101/2000 Sb. nebo občanský zákoník. Tuto podmínku je nutno dodržet i při zveřejňování zápisu z jednání rady na úřední desce.

Skutečnost, že jsou schůze rady neveřejné, se vztahuje pouze k průběhu jednání, nesouvisí s poskytováním informací o činnosti rady. InfZ naopak v ustanovení § 5 odst. 7 výslovně umožňuje povinnému subjektu zveřejnit jakékoliv informace, s výjimkami uvedenými právě v InfZ. V této souvislosti lze odkázat i na judikát Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 40/2004 – 62, publikovaný pod č. 711/2005, podle kterého „*neveřejnost schůze rady obce ani právo člena zastupitelstva obce nahlížet do zápisu ze schůze rady obce (§ 101 odst. 1 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení) neomezují samy o sobě právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ohledně skutečností obsažených v takovém zápisu*“.

11) Podle § 95 zákona o obcích se o průběhu zasedání zastupitelstva obce pořizuje zápis, který musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. V jakém rozsahu lze do tohoto zápisu uvádět citlivá data fyzických či právnických osob v případě projednávání a schvalování např. pronájmů a převodů nemovitostí, poskytování věcných darů, dotací apod., aby nedošlo k porušení zákona na ochranu osobních údajů?

V zápise je nutno uvádět osobní 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, bydlištěm. U podnikajících fyzických osob a u právnických osob toto platí obdobně, tj. zpravidla se uvede obchodní název, sídlo podnikání a IČ. Je třeba zajistit nezaměnitelnost smluvní strany. Při nahlížení do zápisů oprávněnými osobami (§ 16 odst. 2 písm. e/, resp. § 101 odst. 3 zákona o obcích) je zákonem předpokládán přístup k celému zápisu v autentické podobě. Pokud by zápisy měly být zveřejňovány (např. na úřední desce, internetu), je nutné zajistit anonymizaci údajů (tzv. „začernění“). V případě nahlížení do zápisu ze zasedání zastupitelstva obce tedy dochází k seznámení s údaji v nich obsaženými v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb. 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 v rozporu se zákonem zpřístupní, má subjekt, jehož se zveřejněné údaje týkají, právo na ochranu podle občanského zákoníku, tj. může se obrátit na soud s podáním žaloby na ochranu osobnosti. Taktéž může v takovém případě uložit pokutu Úřad pro ochranu osobních údajů.

12) Je obec povinna na základě InfZ poskytnout žadateli kompletní protokoly o výsledku kontrol výkonu samostatné působnosti vykonaných výbory zastupitelstva obce?

Informace uvedené v protokolech o provedených kontrolách výkonu samostatné působ-

nosti svěřené orgánům obce informační povinnosti podle InfZ bezpochyby podléhají, což znamená, že obec je povinna např. na základě žádosti o poskytnutí kopie protokolu tuto kopii poskytnout. Vzhledem k tomu, že se jedná o protokoly z kontrol sloužící primárně zastupitelstvu, mohou být poskytnuty až po jejich zařazení na pořad jednání zastupitelstva obce. Povinný subjekt (v daném případě obec) by z poskytnutí mohl vyloučit pouze takové informace v protokolu obsažené, na které by se vztahoval některý z důvodů uvedených v § 7 až § 11 InfZ.

13) Mají „novináři“ nějaké zvláštní postavení ve vztahu k získávání informací od orgánů obce?

Český právní řád neobsahuje, pokud jde o postup při získávání informací, žádné privilegiované postavení pro „novináře“ [tento pojem ostatně ani není legislativní kategorií, s nímž by operoval zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů]; tiskový zákon pouze v § 16 upravuje specifické podmínky pro ochranu zdroje a obsahu informací. Je pravdou, že některé instituce uplatňují vůči „novinářům“ při získávání informací jistý „preferující“ přístup, ten nicméně zákonnou povinností není. Každý novinář však může, stejně jako jakákoli jiná osoba, využít práva na přístup k informacím, garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod a provedeného InfZ. V režimu tohoto zákona lze mj. požadovat i zápisy a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce i rady obce a obec jako povinný subjekt tyto informace musí poskytnout (samozřejmě při zajištění ochrany všech skutečností, které uvedený zákon ukládá chránit).

PARTICIPACE OBČANŮ OBCE NA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVĚ, RESP. PRÁVA OBČANŮ OBCE

Úprava postavení občana obce je zařazena mezi obecná ustanovení zákona o obcích (díl druhý hlava první). Občané obce patří k základním pojmovým znakům obce jakožto územního samosprávného společenství občanů, vedle území obce, majetku obce a práva na samosprávu. Občané obce tak tvoří tzv. osobní základ územní samosprávy. Občanům obce jsou svěřena rozsáhlá oprávnění, která jim mají umožnit podíl na územní samosprávě, která je v rovině kolektivního práva územní korporace garantována článkem 100 odst. 1 Ústavy ČR, tj. *územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu*. V rovině individuálního práva občana (obce) je garantována v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, tj. *občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců*.

Práva občana obce zakotvená zejména v ustanovení § 16 zákona o obcích lze považovat za součást zákonného provedení ústavní zásady vyjádřené v čl. 21 odst. 1 Listiny, zaručující právo každého občana podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo volbou svých zástupců. S ohledem na uvedenou ústavněprávní rovinu práv zakotvených v § 16 zákona o obcích by tato práva měla být v praxi fungování zastupitelstva důsledně naplňována a aplikována nikoliv restriktivním způsobem. Svěčuje-li tedy zákon o obcích vymezení konkrétních podmínek uplatňování např. práva vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem (§ 16 odst. 2 písm. c/ zákona o obcích) jednacímú řádu zastupitelstva obce, nelze tuto zákonnou delegaci chápat tak, že je zastupitelstvo oprávněno rozhodovat o tom, zda daná práva budou či nebudou uplatňována.

Ustanovení § 16 zákona o obcích v obecné rovině upravuje některá práva, která vůči orgánům svého územního samosprávného celku - obci mohou uplatňovat občané obce, jimiž jsou osoby vyhovující podmínkám uvedeným v odst. 1 tohoto ustanovení. Fyzickým osobám s postavením občanů obce zákon o obcích přiznává významná oprávnění pro potřeby jejich účasti či podílu na samosprávě obce, proto je třeba poměrně přesně vymezit, komu a za jakých podmínek postavení občana obce přísluší. Pro postavení občana obce zákonná úprava požaduje kumulativní splnění dvou základních podmínek, a to podmínky státního občanství ČR a dále podmínky hlášeného trvalého pobytu v obci. Odstavec 3 uvedeného paragrafu představuje výjimku jak z podmínek trvalého pobytu, tak z podmínek českého občanství, spočívající v tom, že dotčená fyzická osoba musí alespoň vlastnit na území obce nemovitost (mimo jiné je tím pamatováno např. na chalupáře a majitele dalších rekreačních objektů, kteří sice mají trvalý pobyt jinde, ale v dotčené obci často tráví i podstatnou část roku a mají proto osobní zájem na úrovni spravování takové obce. Posiluje se tak ochrana vlastnického práva příslušných osob, a ve vztahu k samotné samosprávě se tak vytváří objektivizovanější prostor pro zjišťování a vyhodnocování příslušných potřeb a rozhodování v souladu s nimi).

Pro to, aby se občan obce mohl aktivně podílet na samosprávě obce, však zákonná úprava vymezuje ještě další přípouštějící podmínku, a to je dosažení věku 18 let. Občané obce, kteří dosáhli věku 18 let, jsou zejména oprávněni, vedle svého práva volit a být zvoleni za členy za-

zastupitelstva a rozhodovat při referendu konaném v obci, účastnit se na zasedání zastupitelstva obce a v souladu s jednacím řádem se vyjadřovat k projednávaným věcem, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu, nahlížet do rozpočtu a závěrečného účtu za uplynulý kalendářní rok, jakož i podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty. Mimo to jsou občané obce dále oprávněni požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, přičemž pokud je taková žádost podepsána nejméně 0,5% občanů obce, musí být projednána na zasedání daných orgánů nejpozději do 60 dnů, v případě, kdy jde o působnost zastupitelstva obce, musí být taková záležitost projednána nejpozději do 90 dnů. Zvláštní formou zapojení do činnosti obce je potom dále ještě realizace tzv. petičního práva občanů podle zvláštní právní úpravy.

Stávající právní úprava oprávnění občanů obce oproti úpravě předchozí významně posílila. To se nejzřetelněji projevuje v oprávnění občanů obce vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem ke všem projednávaným věcem, což předchozí úprava neumožňovala. Je třeba poznamenat, že zákon o obcích v § 36 odst. 1 právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska přiznává (a to jako jediné oprávnění z řady všech oprávnění občanů obce) také tzv. čestným občanům obce.

Novinkou stávajícího zákona o obcích je i to, že oprávnění občanů obce starších 18 let zákonná úprava, s výjimkou práva volit a být volen do zastupitelstva obce a hlasovat v místním referendu, přiznává i fyzickým osobám, které dosáhly věku 18 let a vlastní na území dané obce nemovitost – viz výše zmíněné. V případě pochybností, zda se jedná o vlastníka předmětné nemovitosti, je možné tuto skutečnost ověřit. Pokud by nešlo o vlastníka nemovitosti, ale např. jen o rodinného příslušníka vlastníka, nájemce apod., potom by takové osobě příslušná oprávnění účasti na obecní samosprávě – garantovaná právě § 16 odst. 3 zákona o obcích, nenáležela. Nicméně ani v případě kdyby se následně zjistilo, že daná osoba nesplňuje požadavky stanovené zákonem, tj. vydávala by se za vlastníka nemovitosti, ačkoliv by tímto vlastníkem nebyla, nelze v umožnění výkonu práv občana dle § 16 odst. 2 písm. c) až g) zákona obcích této osobě, spatřovat nezákonnost. Umožnění vystoupení na zasedání zastupitelstva obce i jiným osobám, než kterým toto oprávnění stanoví zákon, je zcela v souladu se zákonem a je jen na zastupitelstvu obce, zda této osobě vystoupení umožní.

Na základě § 17 zákona o obcích *má oprávnění uvedená v § 16 i 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.* Touto úpravou byl sledován především stav plynoucí z členství České republiky v Evropské unii, kde je otevřen prostor účasti na samosprávě obcí příslušným občanům členských států Evropské unie. Nicméně v zákoně o obcích není uplatnění tohoto oprávnění omezováno toliko na Evropskou unii, nýbrž naopak jedná se o daleko pružnější řešení. To umožňuje, abychom cestou mezinárodních smluv založili tento režim, jako určité vstřícné gesto i k jiným státům.

V důsledku této úpravy se i pro takto určené cizí státní občany vytváří prostor ústavně právní oprávnění podílu občanů na správě věcí veřejných v dané obci na našem území, ve kterém trvale žijí, a to přímo, nebo volbou svých zástupců. Jedinou dnes stanovenou zákonnou výjimkou pro realizaci předmětných oprávnění ze strany příslušných cizích státních občanů přitom je, že tito občané nemohou být voleni do funkce starosty nebo místostarosty (srov. § 103 odst. 2 zákona o obcích).

Vycházíme-li z toho, že obec je územním samosprávným společenstvím občanů (§ 1), a že

je v souladu s Ústavou ČR spravována samostatně zastupitelstvem obce, voleným občany obce, pak nelze pohlížet na oprávnění občanů obce vystupovat aktivně na jednání zastupitelstva obce jako na pouhou formalitu. Z toho důvodu, nemá-li být podíl občanů na správě obce formální, je potřebné v jednacím řádu zastupitelstva obce stanovit takový postup, dle kterého občané obce (veřejnost) budou moci vyjádřit svá stanoviska k projednávaným bodům programu zásadně ještě před konečným hlasováním (rozhodnutím). Pokud by jejich vystoupení byla jednacím řádem situována až na dobu po přijetí příslušných usnesení (rozhodnutí), bylo by nutno v tom spatřovat nepochopení samotných ústavních principů územní samosprávy a svým způsobem i pohrdání těmi, kteří členy zastupitelstva zvolili do jejich funkcí.

DOTAZY A ODPOVĚDI:

1) Za jakých podmínek může občan obce realizovat své právo vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem (§ 16 odst. 2 písm. c/ zákona o obcích)?

Toto právo je dáno přímo zákonem, zákon toto právo přímo zakládá. Z textu zákona i z podstaty tohoto práva lze dovodit určité minimální požadavky, které musí zastupitelstvo obce i jeho jednací řád respektovat, aby nedošlo k jeho porušení, či nepřipustnému omezení.

Občanovi obce musí být dána možnost vyjádřit se k věci aktuálně projednávané, tzn., že ji musí mít dříve, než je přijato příslušné usnesení, resp. dříve, než je věc definitivně vyřízena. Požadavkem zákona přitom 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). 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 občana i odejmout slovo. V jednacím řádu lze taktéž omezit, nikoli však zamezit, toto právo, např. stanovením maximálního počtu vystoupení občana k projednávanému bodu či stanovením přiměřené délky příspěvku.

2) Je občan obce oprávněn vyjádřit stanovisko k návrhu „programu zasedání“ zastupitelstva obce?

Občan obce je oprávněn na základě § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, vyjádřit své stanovisko k jakékoli projednávané věci (bez ohledu na to, zda k ní bude přijímáno usnesení či zda jde jen o „informaci členům zastupitelstva“), tedy včetně návrhu „programu zasedání“.

3) Může občan obce požadovat zařazení určitého bodu na program probíhajícího zasedání zastupitelstva obce?

Občan obce nemůže sám závazně podávat návrh na zařazení nového bodu na program právě probíhajícího zasedání zastupitelstva obce (např. požadavkem na doplnění programu zasedání). Takové právo občana obce nevyplývá ani z ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, ani z ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích. Právo navrhopvat zařazení

dalších bodů na program probíhajícího zasedání totiž přísluší pouze osobám uvedeným v § 94 odst. 1, což vyplývá ze spojení tohoto ustanovení s § 94 odst. 2 zákona o obcích. Právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání zastupitelstva obce mají tak pouze jeho členové, rada obce a výbory.

Zákon o obcích stanoví ve svém § 16 odst. 2 písm. f), že je-li žádost o projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, 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. V takovém případě má oslovený orgán obce povinnost se danou záležitostí věcně zabývat a tudíž ji zařadit na program svého jednání.

4) Musí být právo občana obce realizovat své právo vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce (§ 16 odst. 2 písm. c/ zákona o obcích) upraveno v jednacím řádu zastupitelstva obce?

Jednací řád, který upravuje podrobnosti o jednání zastupitelstva, by měl s ohledem na § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích mj. blíže konkretizovat právo občana obce vyjádřit své stanovisko. 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.

Navíc bližší podmínky stanovené jednacím řádem mohou výkon tohoto práva pouze přiměřeným způsobem „usměrnit“, nemohou 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 tedy jednací řád výkon uvedeného práva žádným způsobem neupraví, nebude jej možno z tohoto důvodu považovat za odporující zákonu, neboť právo občana obce existuje přímo ze zákona (je tedy zcela na rozhodnutí zastupitelstva obce, zda možnosti toto právo blížeji 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*, tedy jako přímou reakci na konkrétní požadavek občana obce využít právo vyjádřit se).

5) Jaké jsou možnosti právního zastoupení při výkonu práva občana obce podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích?

Jelikož zákon uvedenou možnost výslovně nezakazuje, lze takové svěřeni považovat za přípustné (doporučujeme však, aby příslušné pověření bylo dostatečně konkrétní a jedno-

značné). Možnost pověřit výkonem veřejných subjektivních práv jinou osobu neplatí obecně a je nutno u každého takového práva vždy zvažovat, zda svěřením jeho výkonu jiné osobě právní řád připouští – tato nepřipustnost může vyplývat nejen z výslovného ustanovení zákona (např. v případě práv občana obce nebude možno „v zastoupení“ vykonávat práva podle § 16 odst. 2 písm. a/ a b/ zákona o obcích – srov. k tomu § 33 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb. a § 36 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb.), ale též ze samotné povahy konkrétního práva (např. některá veřejná subjektivní práva přiřitatelná pouze konkrétním fyzickým osobám).

6) Za jakých podmínek může občan obce požadovat po obci kopie usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce, případně zápisů ze schůzí rady obce (§ 16 odst. 2 písm. e/ zákona o obcích)?

Dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích má občan obce *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.* Toto ustanovení zákona o obcích občanovi obce nezakládá „výslovný“ právní nárok na poskytnutí kopií dokumentů obce.

Na poskytování informací o činnosti obce se však vztahuje rovněž InfZ. Ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích představuje ve vztahu k InfZ speciální, („privilegovaný“) režim přístupu k určitým informacím, stanovený pro určité subjekty a pro určitý způsob tohoto přístupu.

V této souvislosti lze odkázat i na judikát Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 40/2004 – 62, publikovaný pod č. 711/2005, podle kterého *„Neveřejnost schůze rady obce ani právo člena zastupitelstva obce nahlížet do zápisu ze schůze rady obce (§ 101 odst. 1 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení) neomezuji samy o sobě právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ohledně skutečností obsažených v takovém zápisu. Povinný subjekt poskytující informace ze zápisu ze schůze rady obce jiné osobě než členu zastupitelstva obce je povinen zajistit zákonem stanovenou ochranu práv a svobod jiných osob způsobu předvídanými v § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím; to ovšem neplatí, pokud občan obce požaduje informace z usnesení rady, k nimž má podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, zaručen přímý přístup formou nahlédnutí a pořízení výpisů.“*

Jestliže tedy občan obce žádá o poskytnutí kopií dokumentů uvedených v § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, do nichž by mohl na základě svého práva občana obce nahlížet, či si z nich pořizovat výpisy, je třeba tuto jeho žádost posoudit jako žádost podanou podle InfZ. V případě poskytnutí kopie těchto dokumentů se pak neuplatní omezení práva na informace, jak vyplývá z § 12 InfZ, neboť citované ustanovení zákona o obcích občanovi obce k chráněným informacím přístup umožňuje, čímž právní řád předpokládá, že se občan obce s těmito informacemi může seznámit. Není proto třeba např. „začernovat“ osobní údaje uvedené v usnesení rady obce. Občan obce, ale třeba i člen zastupitelstva si může kopii pořídit i prostřednictvím svého záznamového zařízení (např. digitálním fotoaparátem). Ve vztahu k zápisům z rady pak platí, že se občanovi zápis poskytne po zajištění zákonem stanovené ochrany práv a svobod jiných osob způsobu předvídanými v § 12 InfZ, neboť zákon občanovi obce nestanoví právo nahlížet do zápisů z jednání rady obce.

7) Jakou formou může občan obce uplatnit své právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce (§ 16 odst. 2 písm. f/ zákona o obcích)?

Podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích má občan obce, který dosáhl věku 18 let, *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*. Zákon však výslovně neupravuje způsob, jímž má být toto právo uplatněno, ani nestanoví povinnosti příslušných orgánů obce, které by odpovídaly tomuto právu, zejména pokud jde o postup při vyřizování uplatněného požadavku.

Uvedené ustanovení rozlišuje dva možné způsoby uplatnění požadavku na projednání určité záležitosti ze samostatné působnosti, jímž odpovídají odlišné povinnosti zastupitelstva či rady obce při jeho vyřizování. Zákon počítá s *prostou žádostí*, kterou může podat kterýkoli občan obce (či více občanů obce) a s *kvalifikovanou žádostí*, která musí být podána nejméně 0,5% občanů obce. Zatímco v prvním případě zákon žádnou formu pro uplatnění tohoto práva nestanoví, což znamená, že může být 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 – „...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 ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním). Žádost by měla být adresována příslušnému orgánu obce, tedy zastupitelstvu či radě obce, a měl by z ní jasně vyplývat požadavek, aby určitá záležitost byla tímto orgánem projednána (žádost se samozřejmě doručuje „obci“ obvyklým způsobem).

8) Jaké povinnosti orgánů obce odpovídají právu občana obce požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce (§ 16 odst. 2 písm. f/ zákona o obcích)?

Podle povahy žádosti se liší i způsob, jímž má být obcí vyřízena (tzn., liší se povinnosti orgánů obce, které odpovídají právu občana obce podle § 16 odst. 2 písm. f/). V obou případech (prosté žádosti či kvalifikované žádosti) by měl být příslušný orgán (rada či zastupitelstvo) s uplatněným požadavkem seznámen na svém zasedání či schůzi (tzn., že by navrhovaný požadavek měl být zařazen do návrhu programu jako samostatný bod, případně v rámci bodu, ve kterém jsou „souhrnně“ projednávány jednotlivé podněty a návrhy občanů), a to zpravidla na nejbližším zasedání nebo schůzi (mělo by se tak stát v přiměřené době, resp. bez zbytečných průtahů, ode dne vznesení požadavku; tato doba bude individuální a může být ovlivněna např. složitostí přípravy podkladů apod.).

Rozdíl pak spočívá v dalším postupu – zatímco v případě prosté žádosti je na rozhodnutí příslušného orgánu obce (rady či zastupitelstva), 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 uvedeného ustanovení povinnost příslušného orgánu obce záležitost vždy věcně projednat, a to ve lhůtách v tomto ustanovení určených. Lze nicméně doporučit, aby i v případě prostých žádostí bylo upřednostňováno věcné projednání dané záležitosti a k od-

mítnutí takového projednání by se mělo přistupovat jen v odůvodněných případech, např. 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).

9) Co se rozumí projednáním určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce (§ 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích)?

Zákon o obcích výslovně nestanoví, co se rozumí v daném kontextu „projednáním“. V každém případě by 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 podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích. Bude záležet na povaze věci i na zvyklosti v dané obci, zda zastupitelstvo či rada obce k projednávané záležitosti přijme usnesení či nikoli (pokud projednávaná záležitost nevyžaduje rozhodnutí, bývá někdy v praxi přijímáno usnesení o tom, že zastupitelstvo věc „vzalo na vědomí“). Zákon nestanoví, zda je třeba občana obce informovat o výsledku projednání jeho záležitosti (resp. o tom, zda jeho záležitost vůbec bude projednávána). Z hlediska požadavků dobré správy lze takové informování doporučit (např. dopisem starosty obce nebo zveřejněnou informací na úřední desce obecního úřadu, jde-li o kvalifikovanou žádost). Informovat podatele však výslovnou zákonnou povinností není (zákonu je učiněno zadost rozhodnutím o požadavku na projednání, případně samotným projednáním příslušným orgánem), a pokud se tak nestane, nelze v tomto postupu spatřovat porušení zákona (zápisy i usnesení ze zasedání zastupitelstva obce a usnesení rady obce jsou ostatně každému občanovi obce přístupné podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích a tedy každý občan obce se může se způsobem vyřízení svého požadavku seznámit).

10) Co znamená povinnost orgánu obce „vyřídit“ návrh, připomínku nebo podnět, podaný občanem obce podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích? Jak se lze bránit porušení tohoto práva ze strany obce?

Podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích má občan obce, který dosáhl věku 18 let, *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*. Zákon však podrobněji nespecifikuje způsob, jímž má být návrh, podnět či připomínka „vyřízena“.

S ohledem na podstatu uvedeného práva je třeba „vyřízením“ podání v každém případě rozumět jeho věcné vyřízení, tzn., 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 vyřízena 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. 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 přítom 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.

Ačkoli to zákon o obcích 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.

11) Jaký je vztah práva občana obce požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce (§ 16 odst. 2 písm. f/ zákona o obcích) a práva podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty (§ 16 odst. 2 písm. g/ zákona o obcích)?

Zatímco právo podle § 16 odst. 2 písm. f) dává zastupitelstvu nebo radě obce možnost rozhodnout, zda se předloženou záležitostí budou věcně zabývat (zda ji *projednají*) – s výjimkou týkající se případu podání „kvalifikované žádosti“; odpovídá právu podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích povinnost příslušného orgánu obce návrh, připomínku či podnět *vyřídit*, což znamená jej v zásadě věcně posoudit a zaujmout k němu stanovisko.

Při hledání rozlišovacího hlediska obou práv není možné vycházet z obsahu samotného práva (resp. z obsahu učiněného podání), ale z 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 režimu § 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, zvláštnímu orgánu obce), bude nutné je vyřídit podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích (tj. včetně obligatorního věcného posouzení předložené otázky). Ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích se tedy 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 přitom umožňuje adekvátní řešení situace, při nichž by pouhou odlišnou formulací podání, byť by se obsahově jednalo o identickou záležitost, bylo možno předurčovat postup zastupitelstva či rady obce a závazně ovlivňovat program zasedání či schůze těchto orgánů.

Z tohoto hlediska je proto potřebné i dovětek ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích, upravující lhůtu pro vyřízení návrhu, připomínky nebo podnětu, který se týká působnosti zastupitelstva obce, vykládat tak, že prodloužená lhůta se týká případů, kdy je podání, které se týká otázek náležejících do působnosti zastupitelstva obce, adresováno jinému orgánu než zastupitelstvu obce.

12) Jak se lze bránit porušení práva podle § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích ze strany orgánů obce?

K porušení práva občana obce může dojít už tím, že požadavek na projednání určité záležitosti není příslušnému orgánu vůbec předložen, nebo tím, že v případě kvalifikované žádosti není daná záležitost projednána v zákonem stanovené lhůtě. Z hlediska zákona o obcích se v těchto případech nabízí možnost provedení kontroly výkonu samostatné působnosti podle § 129a zákona o obcích. Pokud by k porušení práva došlo usnesením rady či zastupitelstva obce, bylo by možno uvažovat též o realizaci dozorových opatření podle § 124 zákona o ob-

čích (i v tomto případě bude nutné zvažovat, zda pro uplatnění takových opatření bude splněno i materiální hledisko, tedy zda dozorový zásah ze strany státu zcela nepochybně vyžaduje ochrana zákona – srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR). S přihlédnutím k existující judikatuře (zatím se soudy vyslovily pouze k uplatnění § 16 odst. 2 písm. c/ zákona o obcích – viz otázka č. 13) by se eventuálně i zde mohlo jednat o nezákonný zásah či nezákonnou nečinnost, jemuž se lze bránit žalobami podle § 79 a § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

13) Existuje obrana proti porušení i dalších práv uvedených v § 16 zákona o obcích ze strany obce?

Na prvním místě je třeba uvést, že oprávněním občana obce uvedených v § 16 zákona o obcích odpovídá povinnost obce, resp. jejích orgánů uplatnění daných oprávnění občanu obce umožnit. V případě, že by obec tato oprávnění neumožnila, porušila by tím zákon.

Žádný státní orgán nemůže, s ohledem na ústavně zaručené právo na samosprávu a princip minimalizace zásahu státní moci do územní samosprávy (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR), nařizovat, jak mají orgány obce v samostatné působnosti vykonávat svou práci. Porušování zákona o obcích souvisejících s výkonem samostatné působnosti obce, však může řešit v rámci své kontrolní pravomoci dle § 129a zákona o obcích Ministerstvo vnitra. Zákon v případě kontrol výkonu samostatné působnosti obce dává tomuto kontrolnímu orgánu právo v kontrolním protokolu pojmenovat nezákonnost nebo nesprávný postup.

Starosta, popř. jím pověřený zástupce, má pak povinnost na nejbližším zasedání zastupitelstva obce seznámit zastupitelstvo obce s výsledky uskutečněné kontroly; v případě, že by byl kontrolou shledán nezákonný postup orgánů obce, předloží mu návrh opatření k odstranění jeho důsledků a k zamezení jeho opakování, popřípadě jej seznámí se způsobem, jakým se tak již stalo. Informace o jednání zastupitelstva obce v této věci včetně návrhu opatření, popř. sdělení o způsobu nápravy nezákonného postupu orgánů obce, obec neprodleně vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů (je tu dán důraz na informování veřejnosti, zejména občanů obce o činnosti jimi zvolených představitelů obce). S oprávněními občanů obce úzce koresponduje princip veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, upravený v § 93 odst. 2 zákona o obcích. Porušení principu veřejnosti by znamenalo neexistenci či neplatnost usnesení přijatých na neveřejném zasedání, resp. důvod k represivnímu zásahu vůči takovým usnesením ze strany dozorových orgánů, příp. správních soudů.

Nelze však vyloučit ani soudní žaloby týkající se aplikace § 16 zákona o obcích. Na tomto místě bychom chtěli upozornit např. na 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 příznáno 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.*]. Nebo 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)].

Ve vztahu k oprávněním občanů obce uvedených § 16 zákona o obcích lze v neposlední řadě hovořit i o politické odpovědnosti volených představitelů obce (projev nespokojenosti občanů obce s dosavadním zastupitelstvem obce se může projevit na výsledku nejbližších komunálních voleb).

Pokud by porušoval zákon jenom individuální volený funkcionář obce, mohlo by ho zastupitelstvo z funkce odvolat, pokud zaujímá ve věci jiný postoj. V případě, že by došlo k porušení zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dalo by se postupovat dle pracovních právních předpisů.

14) Kdo má právo vystoupit na zasedání zastupitelstva obce?

Ze zákona o obcích vyplývá oprávnění jiných osob než členů zastupitelstva obce vystoupit na zasedání zastupitelstva. Podle tohoto zákona náleží uvedené právo *členovi vlády nebo jím určenému zástupci, senátorovi, poslanci, nebo zástupci orgánů kraje* (§ 93 odst. 3 zákona o obcích) a *dále občanovi obce, který dosáhl věku 18 let* (§ 16 odst. 2 písm. c/ zákona o obcích), *fyzické osobě, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost* (§ 16 odst. 3 zákona o obcích) a *fyzické osobě, 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* (§ 17 zákona o obcích). Všechny uvedené osoby mají právní nárok (za stanovených podmínek), aby na zasedání zastupitelstva prezentovaly své stanovisko (osoby uvedené v § 16 a § 17 pouze k projednávaným věcem a za podmínek stanovených jednacím řádem) a zastupitelstvo jim musí účinnou realizaci tohoto práva umožnit. Na zasedání zastupitelstva obce mohou pochopitelně vystoupit i jiné osoby (zasedání zastupitelstva je veřejné a účastnit se jej proto může kdokoli), nicméně tyto osoby nemají na vystoupení právní nárok, a pokud jim zastupitelstvo přednést stanoviska k projednávaným věcem neumožní, nejedná v rozporu se zákonem.

Poznámky

Poznámky

