



## **Stanovisko**

### **odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra**

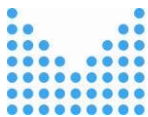
### **č. 5/2008**

<b>Označení stanoviska:</b>	Právo občana obce požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce
<b>Právní předpis:</b>	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
<b>Ustanovení:</b>	§ 16 odst. 2 písm. f)
<b>Související práv. předpisy:</b>	čl. 21 odst. 1 a čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod
<b>Klíčová slova:</b>	zasedání zastupitelstva obce, práva občana obce, právo požadovat projednání záležitosti zastupitelstvem či radou obce, program zasedání zastupitelstva obce
<b>Datum zpracování:</b>	2. ledna 2008 (aktualizace 1. ledna 2014)

**Dotaz:** *Jakou formou může občan obce uplatnit své právo podle § 16 odst. 2 písm. f)? Jaké povinnosti orgánů obce odpovídají právu občana obce požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce? Může občan obce požadovat zařazení určitého bodu na program probíhajícího zasedání zastupitelstva obce? Jak se lze bránit porušení tohoto práva ze strany orgánů obce?*

#### **Stanovisko:**

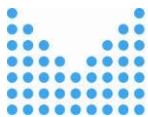
Podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích má občan obce, který dosáhl věku 18 let, *právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů; jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.* Zákon však výslovně neupravuje způsob, jímž má být toto právo uplatněno, a nestanoví ani povinnosti příslušných orgánů obce, které tomuto právu odpovídají, zejména pokud jde o postup při vyřizování uplatněného požadavku. Řešení obou těchto otázek je proto nutné dovozovat výkladem, a to nejen ze zákonného textu, ale též z podstaty uvedeného práva, které má svůj základ v ústavním pořádku, konkrétně v čl. 21 odst. 1 Listiny, zaručujícímu právo účasti na správě věcí veřejných, a v čl. 18 odst. 1 Listiny,



jímž je upraveno právo petiční<sup>1)</sup> (ústavněprávní základ práva dle § 16 odst. 2 písm. f) přitom nutně znamená, že zákonná úprava by měla být interpretována v zásadě způsobem maximálně respektujícím smysl tohoto práva – srov. k tomuto přístupu např. nález Ústavního soudu ze dne 15. prosince 2004, sp. zn. I. ÚS 344/04).

Ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích rozlišuje dva možné způsoby uplatnění požadavku na projednání určité záležitosti ze samostatné působnosti, jimž 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 (při zkoumání, zda byla tato podmínka splněna, by se mělo vycházet z údaje podle evidence obyvatel, neboť „občanství obce“ je podle § 16 odst. 1 písm. b/ zákona o obcích spojeno s trvalým pobytem v obci).<sup>2)</sup> 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).

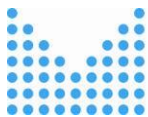
Podle povahy žádosti se liší i **způsob, jímž má být obcí vyřízena** (tzn. liší se povinnosti orgánů obce, které odpovídají právu občana obce podle § 16 odst. 2 písm. f/). V obou případech by měl být příslušný orgán (rada či zastupitelstvo) s uplatněným požadavkem seznámen na svém zasedání či schůzi (tzn. navrhovaný požadavek by 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 § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích povinnost příslušného orgánu obce záležitost vždy věcně projednat, a to ve lhůtách v tomto ustanovení určených.**<sup>3)</sup> Lze nicméně doporučit - vzhledem k již výše zmíněnému ústavnímu rozměru práva podle § 16 odst. 2 písm. f) -, aby



i v případě *prostých žádostí* bylo upřednostňováno věcné projednání dané záležitosti a k odmítnutí 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).

Zákonným limitem práva podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích je, aby se uplatněný požadavek týkal **záležitosti v samostatné působnosti příslušného orgánu**. Jestliže žádost takovou podmínku nesplňuje (např. domáhal-li by se občan obce na zastupitelstvu obce projednání rozhodnutí o přestupku proti veřejnému pořádku), není samozřejmě povinností označeného orgánu takovou věc postupem dle § 16 odst. 2 písm. f) projednat. Vzhledem k obecné právní zásadě, podle níž musí být každé podání posuzováno podle svého obsahu, bude třeba v těchto případech zvážit, zda požadavek občana obce není jiným podáním, a pokud ano, vyřídit jej v příslušném procesním režimu. Je-li přitom tato otázka nesporná, není třeba žádost ani předkládat zastupitelstvu či radě obce k posouzení, zda jde o záležitost týkající se samostatné působnosti. S tím souvisí též otázka, jakým způsobem vyřídit **žádost o projednání určité záležitosti, která se sice vztahuje k samostatné působnosti, avšak jiného orgánu než toho, který je adresátem uplatněného požadavku** (např. je-li žádáno projednání prodeje nemovitosti radou obce nebo pronájmu zastupitelstvem obce). V těchto případech nic nebrání orgánu obce, aby respektoval požadavek uvedený v žádosti o projednání, věci se zabýval, a není-li k jejímu řešení sám příslušný, měl by ji předložit (předat) orgánu příslušnému (a to včetně svého případného stanoviska či doporučení).

Co se rozumí **projednáním** (jde-li o *kvalifikovanou žádost* nebo pokud příslušný orgán rozhodl, že se bude věcně zabývat i záležitostmi na základě *prosté žádosti*) zákon o obcích výslovně nestanoví. 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 (na rozdíl od původního legislativního návrhu) 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).

**Z ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích však nevyplývá právo občana obce podávat návrh na zařazení nového bodu na program právě probíhajícího zasedání zastupitelstva obce**, a to ani s odkazem na § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, i kdyby byl takový požadavek vznesen v rámci bodu, při kterém je projednáván a schvalován „program zasedání“. Právo 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.<sup>4)</sup>

**K porušení práva občana obce podle § 16 odst. 2 písm. f)** 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 obcích (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).<sup>5)</sup> S přihlédnutím k citované judikatuře *by se eventuálně zde mohlo jednat o nezákonný zásah či nezákonnou nečinnost, jimž se lze bránit žalobami podle § 79 a § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.*

#### Poznámky:

- 1) Čl. 21 odst. 1 Listiny: *Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.* Čl. 18 odst. 1 Listiny: *Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.*
- 2) Původní návrh zákona o obcích (sněmovní tisk č. 422 III. volebního období PS PČR) v § 16 odst. 2 písm. f) svěřil občanovi obce staršímu 18 let *právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti zastupitelstvem obce, popř. jinými orgány obce, a to peticí podepsanou nejméně 5 % občanů v obcích do 10.000 obyvatel, 2 % občanů v ostatních obcích, nejméně však 500 občany. Návrh musí být projednán na nejbližším zasedání zastupitelstva obce; odpověď se zveřejní na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů od projednání zastupitelstvem obce.* Schválené znění rozdělilo toto právo do nyní platných práv podle písm. f) a g) (právo podle písm. f) bylo formulováno jako *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.*)



- 3) Tento výklad zastává i soudní judikatura – viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. května 2006, **č. j. 15 Ca 36/2006-35** a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. července 2007, **č. j. 3 Aps 6/2006-76**, jímž byla zamítnuta kasační stížnost proti uvedenému rozsudku krajského soudu a v němž Nejvyšší správní soud uvedl: *Postup podle § 16 odst. 2 písm. f) tohoto zákona totiž evidentně předpokládá, že o podnětu ze strany občana (žádosti o projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce) bude nejprve tímto orgánem rozhodnuto, a teprve na základě kladného rozhodnutí dojde k samotnému projednání podnětu na zasedání rady či zastupitelstva obce. Povinnost projednat navrhovanou věc stanoví zákon pouze za situace, kdy návrh podá určitá kvalifikovaná část občanů obce (věta za středníkem). Nejedná-li se o tento případ, neodpovídá právu „požadovat projednání určité záležitosti“ povinnost orgánu obce této žádosti vyhovět.*
- 4) Srov. k tomu usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. června 2006, **č. j. 15 Ca 105/2005-55**: *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 tato záležitost projednána do 60 dnů popř. nejpозději 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**.*
- Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. září 2007, **č. j. 3 Aps 7/2006-103**, který uvedl: *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) Viz též náleží Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, **sp. zn. IV. ÚS 331/02**, publikovaný pod č. 113 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 27: *Zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje.*

---

#### Poznámky:

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