



Z á p i s

ze semináře

Účast veřejnosti na místní správě

konaného dne 18. května 2010

Přílohy:

- prezentace použité při vystoupení na semináři – „Právo obracet se na obecní orgány se žádostmi, podněty a připomínkami“
- stanoviska odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 4-6/2008 (naleznete na webu v sekci „stanoviska odboru“)
- odpovědi na otázky od účastníků semináře k právům občanů obracet se na obecní orgány se žádostmi, podněty a připomínkami

Obsah zápisu

1. Úvodní slovo
 - ❖ Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, str. 3
 - ❖ RNDr. Jitka Seitlová, zástupkyně veřejného ochránce práv, str. 3
2. Právo získávat informace o činnosti obce (JUDr. Petr Kolman, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně), str. 5
3. Právo obracet se na obecní orgány se žádostmi, podněty a připomínkami (JUDr. Adam Furek, Ministerstvo vnitra), str. 15
4. Účast veřejnosti ve správním řízení (Mgr. Daniela Konečná, Mgr. Eva Vávrová, Kancelář veřejného ochránce práv), str. 23
5. Zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (Mgr. Karel Blaha, Ministerstvo vnitra), str. 33
6. Kontrolní mechanismy činnosti samosprávy (Mgr. Petr Prokop, Ministerstvo vnitra), str. 36
7. Diskuse – odpovědi na dotazy, str. 41
8. Závěr, str. 42

1. Úvodní slovo

(Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra)

Přepis zvukového záznamu

Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, zahájila seminář Účast veřejnosti na místní správě.

Ředitelka odboru sdělila, že stejně jako předchozí témata, tak i toto téma vzešlo ze společných diskuzí s veřejným ochráncem práv a je vlastně pokračováním třetího ročníku Edice dobré správní praxe. V prvním ročníku proběhla diskuze na téma Sociálně vyloučené oblasti. Druhý ročník, který se konal v loňském roce, se zabýval místními poplatky a v letošním roce jsme vybrali společně s veřejným ochráncem práv právě téma – Účast veřejnosti na místní správě.

Následně byli představeni přednášející: RNDr. Jitka Seitlová (zástupkyně veřejného ochránce práv), JUDr. Petr Kolman, Ph.D. (Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně), JUDr. Adam Furek (Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra), Mgr. Eva Vávrová (Kancelář veřejného ochránce práv), Mgr. Daniela Konečná (Kancelář veřejného ochránce práv), Mgr. Petr Prokop (Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra), Mgr. Karel Blaha (Odbor efektivní veřejné správy Ministerstva vnitra).

Závěrem svého vystoupení požádala ředitelka odboru o úvodní slovo RNDr. Jitku Seitlovou, zástupkyni veřejného ochránce práv.

(RNDr. Jitka Seitlová, zástupkyně veřejného ochránce práv)

Přepis zvukového záznamu

Dobrý den dámy a pánové,

je velmi dobře, že se Ministerstvo vnitra rozhodlo podpořit jednání ve věci přístupu k informacím a otevřenosti veřejné správy. Pokračujeme v edici, která byla veřejným ochráncem práv spolu s Ministerstvem vnitra započata v minulých letech. Vždy jsme si kladli otázku, kam má být forma této spolupráce zaměřena. Jestli se má zaměřit jen na ty, kteří realizují státní správu, resp. veřejnou správu nebo na občana. Dnes jsme rozhodnutí, že materiály, které připravujeme, budou sloužit oběma, a to jak představitelům samosprávy a státní správy, tak občanům. Budou-li totiž občané vědět, co mohou očekávat, budou-li si vědomi svých práv, je logické, že tím dojde k ulehčení a zjednodušení práce těch, kteří vykonávají státní správu a samosprávu.

Materiál, který připravujeme, musí proto splnit tyto dva náročné cíle, tedy jednak poskytnout informace těm, co státní správu a samosprávu vykonávají a zároveň posloužit občanům, aby věděli, jak se mohou domoci svých práv a jaká jejich práva jsou. Pokud se týká této oblasti, je to jedna z nejvážnějších a nejcitlivějších oblastí, která se řeší i u Veřejného ochránce práv různými stížnostmi a podáními. Demokracie je založena na skutečnosti, že lidé se mohou účastnit rozhodování a mají mít podíl na veřejné správě. Zajistit tyto mechanismy tak, aby byly funkční, není vůbec snadné. Na jedné straně je tu oprávněný požadavek práva na informace a informování občanů. Na druhé straně tu ale může být argument různých právních blokad a zneužívání právních úprav, které mohou vést k patovým

situacím. Snažíme se proto hledat takové výklady, aby tyto situace nenastávaly, naopak musíme předcházet těmto zneužitím práva. Naštěstí můžeme říci, že za dobu platnosti zákona o informacích těch skutečně patových situací nastalo poměrně velmi málo. Jestliže nebudeme otevřeni k lidem, občanům, tak tím vytváříme určitou míru nedůvěry, byť může být úplně zbytečná. Nejlepší prevencí všech těchto patových situací je, pokud možno všechny informace, které nejsou chráněné, zveřejnit. To je cesta, kterou sami představitelé samosprávy mohou získat důvěru. Vždyť názor občana, informovaného občana, může být pro ně velmi cenným názorem při rozhodování, které na obcích není vůbec snadné. Zkušenost veřejného ochránce práv z podnětů, které dostává (a není jich málo) je taková, že se někdy samosprávy, či státní správa, brání poskytnout informace. Na semináři v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR se nevládní organizace zabývaly právě otázkou dostupnosti informací a otevřenosti veřejné správy a s obrovskou invencí a motivací připravily materiály, které hovoří o problémech, o těch slabých místech, se kterými se veřejný ochránce práv setkává, a které samosprávám ztěžují jejich činnost. Pokud se lidé nedomohou informace, obrací se na soudy a na Nejvyšší správní soud. Podle statistiky, která byla provedena těmito nevládními organizacemi, vydal od ledna 2008 do dubna 2009 Nejvyšší správní soud 177 rozhodnutí, která se týkala soudních sporů o poskytnutí informací. Z těchto 177 případů pak bylo 119 rozhodnutí, která přikazovala obcím vydat požadovanou informaci. Navíc bylo zjištěno hrubé porušení zákona o informacích, což je informace velmi alarmující. Když prezident Obama nastoupil v roce 2009 na svůj úřad, pro celou administrativu stanovil povinnost presumpce otevřenosti veřejné správy. To znamená, že v případě, kdy výklad zákona je nejednoznačný, pak je tu presence otevřenosti, a informace se poskytnou.

Závěrem svého vystoupení zástupkyně veřejného ochránce práv vyzdvihla princip dobré správy, kterým by se všichni měli řídit a to zejména v případech, kdy by si jinak nevěděli, z důvodu nejednoznačnosti zákona, rady.

2. Právo získávat informace o činnosti obce

(JUDr. Petr Kolman, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně)

Dobrý den, dámy a pánové,

můj příspěvek se bude skládat ze dvou částí. První bude můj referát, který jsem rozdělil do několika bodů a ve druhé části zodpovím otázky, které mi byly zaslány z Ministerstva vnitra.

* * *

2. 1. Krátké obecné vymezení

Žijeme v informační společnosti, ve které, více než kdy jindy, platí – *informace nad zlato*. Ne nadarmo je právo na informace přímo právem ústavním, tedy právem té nejvyšší právní síly.

Připomeňme si, že podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) platí, že „*Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.*“¹ Dále pak článek 17 odst. 2 LZPS stanoví, že „*Každý² má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.*“ Dle čl. 17 odst. 5 Listiny platí, že „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny **přiměřeným** způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“

Dalším projevem práva na informace v ústavní rovině je právo na informace o životním prostředí, které je upraveno v čl. 35 LZPS. Ze systematiky LZPS je evidentní, že toto právo spadá pod skupinu hospodářských, sociálních a kulturních práv. Článek 35, konkrétně jeho druhý odstavec vymezuje, že každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Zároveň, ale musí být zohledněn článek 41, takže práva, která jsou uvedena v článku 35, je možné se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.

Právo na informace je právem specifické povahy. Jeho zvláštnost tkví v tom, že je právem jako takovým (tedy samo o sobě) a zároveň je třeba ho chápat jako most k uskutečnění práv dalších. Zároveň právo na informace naopak může stát v cestě k realizaci jiných práv.

Pokud jsem se zmínil o významu práva na informace jako mostu či prostředku k právům dalším, zaručeným v našem ústavním pořádku, dokládám toto tvrzení kupříkladu skutečností, že právo na informace je nezbytné pro efektivní realizaci práva shromažďovacího (zaručené v článku 19 LZPS) nebo práva petičního (článek 18 LZPS) taktéž je přirozeným předpokladem pro výkon práva sdružovacího (článek 20 LZPS).

A conto právo na informace jako překážka k výkonu práv dalších zde poukazuji zejména na možnost střetu realizace práva na informace versus právo na

¹ Někdy bývá v doktríně právo na informace označováno jako derivát svobody projevu

² Tedy i cizinec či apolita

ochranu soukromých údajů, tedy dat ze soukromého a rodinného života (článek 10 LZPS).³

Dále bych přistoupil k odpovědím na otázky (situace), které jsem si položil.

* * *

2. 2. Informace se nevztahuje k působnosti obce, ale obec ji má

Obec (jako povinný subjekt) disponuje požadovanou informací, ta se ovšem nevztahuje k její působnosti. Musí ji obec poskytnout? *Nikoliv, nemusí* – musí být splněny obě podmínky současně. Obdobně judikoval Krajský soud v Brně – 28. 11. 2008, č. j. 31 Ca 146/2007-36. Stručně řečeno docházelo by pak k obsolentnosti § 14 odst. 5 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“).⁴ Proto zde nepřeváží zásada dobré správy z ust. § 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

* * *

2. 3. Jsou obchodní společnosti zřízené obcemi povinny poskytovat informace?

(např. Dopravní podnik statutárního města Olomouce, Fotbalový klub Hradec Králové, Městské divadlo, ČEZ, VZP)

Ano, jsou to povinné subjekty s úplnou informační povinností, ex lege jsou povinny v režimu InfZ poskytovat všechny informace, samozřejmě mimo těch, které požívají konkrétní zákonnou ochranu.

Pozor současně je povinným subjektem i zřizovatel, takže i např. obec či kraj je povinen poskytnout všechny informace o dané společnosti, které má.

Pakliže plní *veřejný účel*, což tyto společnosti ze své podstaty plní, pak jsou i majoritní judikaturou⁵ pokládány za veřejné instituce, tedy za povinné subjekty dle InfZ.

Musí v ní mít obec (kraj) – 100 procent? Dle převažující judikatury i doktríny postačuje tzv. **rozhodující vliv**.

* * *

2. 4. Kdo může být žadatelem o informaci?

Každá fyzická osoba (tedy i neobčan obce, i cizinec či apolita, i nezletilá osoba⁶, nezletilý cizinec). Každá právnická osoba – i z jiné obce, i cizozemská.

³ Blíže Kolman, P.: Právo na informace, vydav. Masarykova univerzita – MUNI Press, str. 19 a násl.

⁴ Srov. též Furek, A., Rothanzl, L.: - Zákon o svobodném přístupu k informacím - komentář, Linde Praha., str. 44

⁵ jud. NSS z 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67

Připomeňme si rozhodnutí Nejvyššího správního soudu SJS 711/2005:

Týká se „jen“ občanů obce, kteří žádají o poskytnutí kopií dokumentů uvedených v § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Při poskytování těchto kopií Nejvyšší správní soud - ze vztahu k citovanému § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích a InfZ - dovodil, že omezení práva na informace, jak vyplývá z § 12 InfZ, se v případě poskytnutí kopie těchto dokumentů *neuplatní*, neboť citované ustanovení obecního zřízení 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.*

* * *

2. 5. V jakých jazycích musí obec poskytovat informace?

Musí obec odpovídat na žádost – žadatel požaduje odpověď pro svého obchodního partnera ve švédštině?

Primární pravidlo: Je-li informace poskytována na základě žádosti, poskytuje se ve formátech a jazycích podle obsahu žádosti o poskytnutí informace.

Sekundární pravidlo: Povinné subjekty nejsou povinny měnit formát nebo jazyk informace, pokud by taková změna byla pro povinný subjekt (obec, kraj) nepřiměřenou zátěží.

Co pak dělat? Případně poskytnout informaci ve formátu nebo jazyce, ve kterých byla vytvořena (tedy česky, ne švédsky – obec nemusí věc překládat).

* * *

2. 6. Musí obec naskenovat desítky stránek odpovědi, které má jen v listinné podobě?

Záleží na konkrétní situaci⁷, ale pokud by šlo o „nepřiměřenou zátěž“ tak nikoliv – viz § 4 odst. 3 InfZ. Nicméně, při vědomí zásady dobré správy, by obce jako povinné subjekty měly využívat *obraného institutu* „nepřiměřené zátěže“ jen v relevantních případech.

* * *

⁶ Ustanov. § 9 Obč. Z. – Nezletilí mají způsobilost jen k takovým právním úkonům, které jsou svou povahou přiměřené **rozumové a volní** vyspělosti odpovídající jejich věku. Pozor, děti vyspívají stále rychleji! Dle § 20 odst. 4 InfZ nelze použít 32 odst. 2 písm. a) SŘ - Správní orgán ustanoví **opatrovníka** účastníkovi, pokud nemá zákonného zástupce nebo nemůže-li ho zákonný zástupce zastupovat.

⁷ Zejména personální a technické podmínky povinného subjektu

2. 7. Kdo za obec bude poskytovat informace v samostatné působnosti?

Do 2006 : Obecní úřad.

Nyní: Informace v samostatné působnosti může podávat i nadále obecní úřad a to v případě, že tím plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce (§ 109 odst. 3 písm. a/ bod 1 zákona o obcích).

V případě, že nebude obecní úřad takto úkolován a nevyhradí-li si tuto povinnost zastupitelstvo obce, poskytuje informace v samostatné působnosti rada obce (§ 102 odst. 3 zákona o obcích).

Nejpraktičtější řešení: Rada obce v rámci změny organizačního řádu, pověří poskytováním informací obecní úřad (§ 102 odst. 2 písm. o) zákona o obcích).

* * *

2. 8. Opakovaná žádost o informaci aneb aktivní občan se ptá obce stále dokola na totéž

Pokud na základě žádosti o poskytnutí informace podle InfZ, byla již žadateli poskytnuta informace, nic nebrání žadateli, aby podal žádost novou, byť i obsahově shodnou.

Pokud má povinný subjekt – obec – za to, že dotyčná informace již byla poskytnuta, byť i po lhůtě k vyřízení původní žádosti, má novou žádost v zákonné lhůtě z tohoto důvodu **zamítnout**.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 65/2002-33)

* * *

2. 9. Splátkový kalendář

Pozor na § 17 odst. 4 InfZ – Pokud nesplní povinný subjekt oznamovací povinnost o výši nákladů, ztrácí nárok na jejich úhradu!

Možno sjednat i *splátkový kalendář*? *De lege lata nedoporučujeme* - Povinný subjekt musí tak jako tak vydat informaci, až po zaplacení *celé* úhrady!

* * *

2. 10. Motivace žadatele

Skutečnost, zda byl žadatel při podání žádosti o informace veden pouhou zvědavostí, zda hodlal uplatňovat svá občanská práva, či zda byl veden obchodním nebo jiným zájmem, nehraje při posouzení věci roli.

* * *

2. 11. Nájemné v nebytových prostorách

Musí město žadateli poskytnout informaci o **konkrétní výši** sjednaného nájemného v nebytových prostorách ve vlastnictví města?

Nutno konstatovat, že tento údaj nespadá ani nemůže spadat pod tzv. obchodní tajemství⁸ ani pod žádné jiné omezení z InfZ. Takže tuto informaci nutno poskytnout.

* * *

2. 12. Ochrana „osobních údajů“ právnické osoby

V praxi leckdy dochází k situaci, že se např. **s.r.o.** (mající např. uzavřenou nějaký smluvní vztah s obcí) domáhá ochrany osobních údajů.

Podle ustanovení § 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, je ochrana poskytována fyzickým, *nikoli právnickým osobám!*

Použitá a doporučená literatura:

Furek, A., Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím - komentář, Linde Praha., 2010

Kolman, P.: Právo na informace, Masarykova univerzita, Brno, 2010

Korbel, F. a kol.: Právo na informace (komentář), 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha, 2005

Kužilek, O., Žantovský, M.: Svoboda informací – svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky, Linde Praha, 2002

Mates, P.: Ochrana soukromí ve správním právu, Linde Praha a.s., 2004

* * *

2. 13. Odpovědi na otázky účastníků semináře

1. Dle ust. § 2 odst. 1 InfZ, jsou samostatnými povinnými subjekty mj. orgány územních samosprávných celků (v zákoně použita formulace „územní samosprávné celky a jejich orgány“). Jakým způsobem mají orgány obcí (např. zastupitelstvo obce, rada obce) jako „povinné subjekty“ zabezpečit poskytování informací (zejm. na základě žádosti - z pohledu procesního, dodržení lhůt, atd.)?

⁸ § 17 Obch.Z. nutno splnit všechny podmínky současně

Povinným subjektem je jak obec (kraj) sama, tak všechny její orgány. Takže není žádný problém (resp. vyvolává to stejné právní účinky), zda žadatel svou žádost o informaci označí jako adresovanou městu Písek, či Zastupitelstvu města Písek etc. Nezapomínejme, že povinným subjektem je i městská policie, jako orgán obce. Nota bene orgány územního samosprávného celku nemají samy o sobě způsobilost a jsou vždy součástí příslušného územního samosprávného celku.⁹

Co když žadatel špatně označí orgán? – např. Zastupitelstvo ÚMČ Brno-Komín. Půjde sice o formální chybu, která ale nemá vliv na vyřízení žádosti (ani nemá vliv na lhůty).

Idée fixe InfZ, spočívá ve zpřístupnění informací požadovaných žadatelem oproti *formalistnímu vyřizování žádostí*, neboť jak dovodil Nejvyšší správní soud, je-li žádost adresována určitému orgánu samosprávy, nelze žádost odložit, jestliže požadovaná informace se vztahuje k působnosti jiného orgánu¹⁰ – viz též judikatura Nejvyššího správního soudu.

Jedná-li se o informaci, která spadá do působnosti obcí, bylo by přílišným formalismem – zakázaným mj. s ohledem na to, že právo na informace vyvěrá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod – žádost odkládat, pokud by byla směřována nesprávné organizační složce či orgánu obce. O odložení by pak mohlo být rozhodnuto jen v případě, pokud by žádost byla adresována zcela jiné obci. – viz též stanovisko MVČR.

Z pohledu procesních aspektů, např. lhůt, nemá vliv, kterému orgánu územního samosprávného celku je ta konkrétní žádost o informaci určena.

Kdo za obec bude poskytovat informace v samostatné působnosti?

Informace v samostatné působnosti může podávat (i po velké jarní novele InfZ. z roku 2006) obecní úřad a to v případě, že tím plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce (§ 109 odst. 3 písm. a/ bod 1 zákona o obcích).

V případě, že **nebude** obecní úřad takto úkolován a nevyhradí-li si tuto povinnost zastupitelstvo obce, poskytuje informace v samostatné působnosti rada obce (§ 102 odst. 3 zákona o obcích).

Nejpraktičtější řešení: Rada obce v rámci změny organizačního řádu, pověří poskytováním informací obecní úřad (§ 102 odst. 2 písm. o/ zákona o obcích).

Podtrženo a sečteno – není právně důležité, kterému orgánu obce či kraje je žádost adresována – je třeba za povinný subjekt považovat obec či kraj a nikoli jeho jednotlivé orgány.

2. Je nutno vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informaci podle InfZ, v případě, kdy žádost směřuje ke sdělení názoru povinného subjektu a k vytvoření nové informace, tj. v případech, jichž se dle ust. § 2 odst. 4 InfZ, netýká povinnost poskytovat informace?

⁹ Nikde neexistuje obecní úřad Dolní Lhoty, aniž by existoval obec Dolní Lhota

¹⁰ Rozsudek ze dne 7. srpna 2007, č. j. 2 As 12/2007-79

Dle § 2 odst. 4 InfZ – povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Povinný subjekt zde nevydává rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informaci podle InfZ, takovouto irelevantní žádost jen odloží.

Nicméně pozor, někdy dochází nesprávně k odložení celé žádosti, byť jiné její části splňují podmínky žádosti o informaci podle InfZ. Správně odložíme jen tu část, jenž se týká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací, nikoliv celou žádost en bloc.

3. Jaké jsou základní náležitosti podání, které by mělo naplnit požadavek § 14 odst. 2 věty první InfZ. Co když žadatel nazve podání „žádost o informace“ avšak neuvede název nebo číslo informačního zákona? Může ÚSC s klidným vědomím takové podání vyřadit z režimu informačního zákona?

Nikoliv, nemůže. Důležitý je vlastní obsah, nikoliv formální označení. Žadatel nemá přímo povinnost označit své podání názvem nebo číslem informačního zákona. Viz též judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu ČR brojící proti nadměrnému formalismu. Připomeňme si, že základní smysl InfZ, je ve zpřístupnění informací požadovaných žadatelem oproti *formalistnímu vyřizování žádostí*, viz též právo na informace jako ústavní právo.

4. Vztah obecnosti a speciality dvou právních předpisů týkajících se problematiky přístupu občana (veřejnosti) k informacím o činnosti obce - InfZ a zákona o obcích.

Klasický vztah *lex specialis vs. lex generalis*, zde dle mého soudu není. Zmíněné zákony leží „vedle sebe“.

Zákon o obcích nespĺňuje podmínky § 2 odst. 3 InfZ na komplexní speciální úpravu – jako ji napĺňuje např. zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí či zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitost či zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

Zákon o obcích nemůže omezit či omezovat právo na informace, nicméně v některých případech může dávat občanům obce (vymezeným v zákoně o obcích) širší oprávnění. Viz judikatura Nejvyššího správního soudu – jestliže 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, tedy včetně *možnosti* (nikoliv povinnosti) povinného subjektu požadovat úhradu podle § 17 InfZ. Při poskytování těchto kopií však Nejvyšší správní soud ze vztahu k § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích a InfZ dovodil, že omezení práva na informace, jak vyplývá z § 12 InfZ, se v případě poskytnutí kopie těchto dokumentů **neuplatní**, neboť citované ustanovení obecního zřízení 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.¹¹

- 5. Jak si lze vysvětlit rozdíl mezi žádostí, podnětem, stížností, připomínkou když na obec dojde podání, které je svým obsahem vždy stále stejné, ale pokaždé jej odesílatel nazve jinak. Jak má v takovém případě obec postupovat, zvláště když tato podání jsou většinou od jedné skupiny osob a podání je jednou ve smyslu zákona 106/99 Sb. a podruhé jako obyčejné podání a tak se to opakovaně střídá. Obec v takovém případě nedělá nic jiného, než se věnuje vyřizování těchto písemností, které lze označit za schválnost. Jak má obec postupovat pokud je takové podání jednou adresované na obec, podruhé na obecní úřad nebo zastupitelstvu obce. Tato podání jsou svým obsahem totožná.**

Důležitý je obsah nikoliv formální název!

Pokud na základě žádosti o poskytnutí informace podle InfZ, byla již žadateli poskytnuta informace, nic nebrání žadateli, aby podal žádost novou, byť i obsahově shodnou. Pokud má povinný subjekt za to, že *dotyčná informace již byla poskytnuta*, byť i po lhůtě k vyřízení původní žádosti, má novou žádost v zákonné lhůtě z tohoto důvodu *zamítnout* (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 65/2002-33).

Součástí těchto „podání“ bývají i dotazy na názory, pak věc nepadá do právního režimu InfZ, odkládá se, viz § 2 odst. 4 InfZ. Odložené žádosti se nevykazují do výroční zprávy dle § 18 InfZ.

- 6. Je obec povinna zveřejnit výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací podle § 18 odst. 1 InfZ, i když žádné informace v uplynulém roce nepodala?**

Ano je povinna, mj. z důvodu právní jistoty. Z žádného právního předpisu neplyne, že nikoliv, viz zásada legality ve veřejné správě.

* * *

Doplnění (JUDr. Adam Furek, Ministerstvo vnitra):

JUDr. Furek doplnil vystoupení JUDr. Petra Kolmana, Ph.D. o dvě praktické zkušenosti Ministerstva vnitra k InfZ z aktuální rozhodovací a metodické správní praxe.

Doktor Kolman hovořil o **otázce působnosti povinného subjektu, resp. o otázce, jaké informace se vztahují k působnosti obce**. Ministerstvo vnitra ve své výkladové praxi skutečně zastává názor, podle kterého pokud se požadované

¹¹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu SJS 711/2005

informace nevztahují k působnosti obce, pak přestože obec informaci mít bude, lze akceptovat odložení žádosti, neboť nebude splněna jedna ze zákonných podmínek pro vydání informace (existence informace a její vztah k působnosti povinného subjektu). Problém však tkví v určení, co je vlastně působnost obce. Nabízí se dvě možnosti - buď je možno přistupovat k pojmu působnost obce ve striktně legálním pojetí a pokládat za působnost obce pouze to, co zákon do působnosti skutečně výslovně stanoví. Druhý přístup, který je o něco širší a dle názoru Ministerstva vnitra je v podmínkách InfZ vhodnější, je chápat pojem *působnost povinného subjektu* ve smyslu *činnost povinného subjektu*. K působnosti obce se v takovém pojetí budou vztahovat ty informace, které vypovídají o její činnosti, resp., s nimiž při výkonu své činnosti obec „pracuje“. Zejména ve vztahu k samostatné působnosti obcí se totiž ukazuje, že většina aktivit není v zákoně výslovně vymezena a z tohoto hlediska by při ryze formálním pojetí pojmu *působnost povinného subjektu* mohlo docházet k nepřipustnému omezování přístupu k informacím vypovídajícím o činnosti obce. Např. je zřejmé, že do působnosti obce či kraje se nevztahuje výstavba dálnic. Nicméně v případě, že obec k výstavbě dálnice podává určité stanovisko (formální nebo neformální, např. pro občany obce), komunikuje s Ministerstvem dopravy nebo s jinými subjekty, apod., pak v tomto okamžiku je již nutné informace, které v této souvislosti vznikají, považovat za informace, které se působnosti vztahují, byť je zřejmé, že obec jako taková dálnici sotva kdy bude stavět. Tolik první poznámka.

Druhá poznámka se týká **určení povinných subjektů**. Pan doktor Kolman hovořil o tom, že v případě obcí je třeba za povinné subjekty považovat jak obec (územní samosprávný celek), tak zároveň jednotlivé obecní orgány. Tato otázka však není z našeho pohledu zcela jednoznačná. Ministerstvo vnitra zastává v této oblasti poněkud odlišný názor, protože z našeho pohledu je třeba za povinný subjekt primárně považovat územní samosprávný celek jako takový, s tím, že jednotlivé obecní orgány nejsou samostatně zvláštními povinnými subjekty (zejména z hlediska samostatné působnosti). Důvod je prostý. Pokud by bylo nutné každý jednotlivý obecní orgán považovat za samostatný povinný subjekt, pak v takovém okamžiku by formálně vzato žádost adresovanou zastupitelstvu nemohl správně vyřizovat starosta či rada. Judikát, o kterém doktor Kolman hovořil, se bohužel vztahuje ke znění zákona před poslední velkou novelou, tedy ke znění, v němž zákon hovořil pouze o *orgánech územních samosprávných celků*. V této situaci soud zcela logicky dovodil, že je-li žádost adresována např. výslovně starostovi, není ji možné odložit jenom proto, že se věcně týká působnosti zastupitelstva. Po poslední novele, po které byl do zákona doplněn vedle orgánů i pojem územní samosprávný celek se však situace v této věci zkomplikovala. Z hlediska Ministerstva vnitra je tedy relevantní to, zda byla v 15-ti denní lhůtě žádost vyřízena povinným subjektem, tzn. územním samosprávným celkem. Není již rozhodující, zda žádost vyřídilo zastupitelstvo, které bylo formálně žádostí osloveno, anebo zda informace poskytl krajský nebo obecní úřad.

Související otázkou pak je, **který obecní orgán je příslušný k vyřizování žádostí o poskytnutí informací**. JUDr. Kolman hovořil o tom, že podle § 102 odst. 3 zákona o obcích by takovým orgánem měla být rada obce. Ani tento problém není však zcela jednoznačně řešitelný. Komplikace totiž může nastat v situaci, kdyby bylo třeba vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Pokud se vyřizuje žádost o poskytnutí informací, neužije se správní řád (s určitými výjimkami), a to až do okamžiku, ve

kterém je nutné vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. V tom okamžiku se totiž postup při vyřizování žádosti „přechyluje“ do správního řádu, který obsahuje speciální ustanovení v § 130, podle něhož pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, je správním orgánem v oblasti územních samosprávných celků úřad tohoto územního samosprávného celku. Pokud by tedy i toto ustanovení mělo být v případě odmítnutí žádosti aplikovatelné, dostali bychom se do takové zvláštní dichotomie, protože poskytovat informace by musela rada, zatímco v okamžiku, ve kterém by bylo třeba vydat rozhodnutí, byl by podle správního řádu byl příslušný obecní úřad. Ministerstvo vnitra proto doporučuje, aby byl § 130 správního řádu v této části aplikován analogicky i v případě vyřizování žádostí, tak aby žádosti vyřizoval obecní úřad, z těch důvodů, o kterých jsem hovořil. Navíc pouze pod čarou podotýkám, že z jistého rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá i možnost, že by takovéto žádosti vyřizoval přímo starosta, pokud by to měl ve své kompetenci, neboť starosta má přímo v zákoně napsáno, že odpovídá za informování o činnosti obce.

3) Právo obracet se na obecní orgány se žádostmi, podněty a připomínkami **(JUDr. Adam Furek, Ministerstvo vnitra)**

Vážené dámy, vážení pánové,

děkuji za slovo. Mé vystoupení tématicky navazuje na příspěvek Dr. Kolmana, neboť, jak velí logika, obvykle je třeba nejdříve od obce získat informace a až poté je možné se na obecní orgány obracet s požadavky, žádostmi apod.

Je zřejmé, že stanovené téma, tedy „právo obracet se na orgány obce se žádostmi, podněty a připomínkami“ nemůže být ve vymezeném čase vyčerpáno zcela, protože samo o sobě představuje značně široký okruh problémů a otázek. Obci je možné adresovat podněty k zahájení řízení z moci úřední, žádosti a návrhy na zahájení řízení, petice, žádosti o informace, žádosti o prodej majetku apod.

Své vystoupení proto zaměřením pouze na **požadavky občanů obce směřující do samostatné působnosti**, konkrétně na **práva občanů obce (a dalších zákonem předvídaných subjektů) podle § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích, tedy na práva, zjednodušeně řečeno, obracet se na obecní orgány v záležitostech samostatné působnosti obce**. Obsahově se nejdříve zaměřím na základní charakteristiku obou práv, dále na vztah mezi nimi, na postup při jejich praktické realizaci a na některé ryze praktické otázky, které jsou s těmito právy spojeny.

3. 1. Charakteristika práv

- občan obce, který dosáhl věku 18 let
- fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost.
- 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.

(dále pro zjednodušení **občan obce**)

§ 16 odst. 2 písm. f):

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,

§ 16 odst. 2 písm. g):

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.

* * *

3. 2. Podstata práv občana obce podle § 16 odst. 2 („petiční právo“)

Svou povahou se jedná o zákonné provedení **petičního práva** (čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: *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.*) a zčásti i **práva účasti na správě věcí veřejných** (čl. 21 odst. 1: *Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*

Nicméně práva podle § 16 odst. 2 písm. f) a g) jsou **širší** – občan obce není omezen v realizaci těchto práv i v případě, že podání činí ve věci „svého“ vlastního zájmu. Pod tato práva bývá zařazována např. žádost o prodej obecní nemovitosti.

* * *

3. 3. Týkají se obě práva výlučně samostatné působnosti?

Zákon o obcích stanoví výslovně pouze v případě práva podle písm. f), že se požadavek musí týkat záležitosti spadající do samostatné působnosti obce, v případě písm. g) tak nečiní a vzniká otázka, zda **i právo podle písm. g) se týká výlučně záležitostí spadajících do samostatné působnosti obce.**

MV se ve svých výkladech přiklání k tomu, že i toto právo se týká záležitostí v samostatné působnosti. Pro to svědčí především fakt, že práva podle § 16 jsou svázána s občanstvím obce a tedy k osobám, které mají k obci „užší“ vztah. V případě samostatné působnosti je zvýhodnění „personálního substrátu“ samosprávy legitimní, v případě působnosti přenesené by nemělo význam.

Pro záležitosti přenesené působnosti se postupuje plně v režimu správního řádu, tj. podáváním podnětů podle § 42 správního řádu či podání podle § 37 správního řádu

* * *

3. 4. Vztah práva podle § 16 odst. 2 písm. f) a písm. g)

Praxe řešila interpretačně poměrně složitou otázku o tom, jaký je vztah obou práv. Zdánlivě se jedná o otázku „banální“, ale ve vztahu k radě a zastupitelstvu jde o otázku zásadního významu – podle písm. f) totiž rada nebo zastupitelstvo nemusejí záležitost věcně projednat (jedná-li se o prostou žádost), zatímco podle písm. g) by ji věcně projednat musely.

Východiskem pro určení vztahu obou práv proto je to, že **rada ani zastupitelstvo nemohou podnět, návrh či připomínku (písm. g/) vyřídit jinak, než ji věcně projednat, takže vlastně každá žádost, podnět nebo připomínka adresovaná zastupitelstvu nebo radě obce představuje žádost o její projednání.**

Právo podle písm. f) je proto speciální vůči právu podle písm. g), takže jakmile požadavek směřuje do samostatné působnosti rady nebo zastupitelstva, postupuje se přímo podle písm. f). Písm. g) se pak uplatní jen tehdy, jestliže podnět směřuje jinému obecnímu orgánu.

Problémy činí „dovětek“ v písm. g) (jedná-li se o působnost zastupitelstva...). Tento dovětek je třeba vnímat tak, že požadavek směřuje jinému orgánu než je zastupitelstvo nebo rada, avšak týká se působnosti těchto orgánů.

* * *

3. 5. Aplikace zákona o právu petičním v podmínkách obcí

Zákon o právu petičním je rovněž provedením čl. 18 Listiny (stejně, jako práva podle § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích). V obou případech se jedná o **procesní provedení petičního práva**.

Zákon o právu petičním se vztahuje na státní orgány (§ 1 odst. 1) a na právnické osoby, pokud jim byla svěřena působnost státního orgánu (§ 8). Takovou právnickou osobou je i obec, pokud vykonává přenesenou působnost.

Aktuální výkladový přístup MV: Zákon o právu petičním se vztahuje na vyřizování peticí obcemi, které se týkají přenesené působnosti. Pokud se na obec někdo obrátí ve věci samostatné působnosti, pak se postupuje podle § 16 zákona o obcích a jedná-li se o jinou osobu, pak podle pravidel určených radou obce pro vyřizování petic a stížností. (Nejsou-li tato pravidla stanovena, je třeba přiměřeně aplikovat zákon o právu petičním.)

Je ovšem třeba upozornit, že existuje ale i výklad odlišný, jenž přiznává aplikaci zákona o právu petičním i na samostatnou působnost. Problémy však v takovém případě vyvolává určení vazby mezi zákonem o právu petičním a § 16 zákona o obcích.

* * *

3. 6. Požadavek projednání záležitosti - forma žádosti

Zákon rozlišuje 2 druhy žádosti – prostou a „kvalifikovanou“, která je podepsána 0,5% občany obce. Toto rozlišování má význam **z hlediska formy podání žádosti** a z hlediska **způsobu vyřízení žádosti**.

Prostá žádost: Může být učiněna písemně, ale i ústně, prakticky však pouze na zasedání zastupitelstva (vůči zastupitelstvu nebo radě obce ani jiný způsob není možný). **Kvalifikovaná žádost:** Ze zákona vyplývá, že musí být podána písemně a podepsána.

Jaké údaje má kvalifikovaná žádost obsahovat: Ze zákona žádné požadavky nevyplývají, je ale nutné, aby z žádosti bylo průkazné, že podepsaní jsou skutečně občané. Pokud žádost není „průkazná“, může obec žádost neuznat a neprojednat. Za podmínek stanovených zákonem o evidenci obyvatel (§ 5) lze splnění podmínek prověřovat.

* * *

3. 7. Požadavek projednání záležitosti – vyřízení žádosti (prosté, kvalifikované); informování podatelů – Co se rozumí *projednáním*

Prostá žádost: Musí být zařazena na návrh programu zasedání daného orgánu (není např. možné, aby rada obce sama odmítla žádost adresovanou zastupitelstvu). Tento orgán pak při schvalování programu sám rozhodne, zda věc projedná věcně či nikoli. **Kvalifikovaná žádost:** Příslušný orgán musí zařadit věc na program zasedání a musí jej „věcně“ projednat (otevřít diskusi). Nemusí ale přijímat žádné rozhodnutí (usnesení), projednání věci je něco jiného než rozhodnutí ve věci.

¹²

Je povinnost obce informovat občana o projednání? *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.*

* * *

3. 8. Požadavek projednání záležitosti – zařazení bodu na program probíhajícího zasedání

Může na základě § 16 odst. 2 písm. f) ve spojení s písm. c) občan obce navrhnout doplnění bodů na program probíhajícího zasedání zastupitelstva obce?

Nikoli, právo navrhnout zařazení bodů na program probíhajícího zasedání zastupitelstva náleží osobám a orgánům uvedeným v § 94 zákona o obcích (zastupitelstvo může umožnit vznášení návrhů podle § 16 odst. 2 písm. f) na zasedání zastupitelstva, o uplatněných požadavcích však nemusí hlasovat jako o doplnění programu, ale takový požadavek musí „projednat“ ve lhůtě 90 dní)

* * *

¹² 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

3. 9. Podněty, návrhy a připomínky – forma podání

Zákon o obcích formu podání nestanoví, takže nelze vyloučit ani podání ústní; sporné může být i podání „elektronicky bez zaručeného podpisu“ (tento problém se vyskytuje i v případě práva podle písm. f/). Odpověď závisí na tom, zda a pokud ano do jaké míry lze aplikovat správní řád (názory se různí, pro aplikaci hovoří povaha práva jako veřejného subjektivního práva).

V praxi je lépe poskytnout podatelům širší možnost obracet se na obec a tedy akceptovat i podání elektronická bez zaručeného elektronického podpisu.

* * *

3. 10. Podněty, návrhy a připomínky – vyřízení podání (okamžik vyřízení)

„**Vyřízením**“ podání je třeba 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.

S ohledem na zásadu dobré správy (pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti) **je nutné za součást „vyřízení“ podání považovat i informování občana obce o způsobu, jakým bylo jeho podání věcně posouzeno a s jakými závěry** (postačující přitom je, bude-li v zákonem stanovené lhůtě informace odeslána). Pokud nelze podnět či návrh ve stanovené lhůtě vyřídit, resp. příslušné šetření podnětu uzavřít, je třeba, aby byl podatel v zákonem stanovené lhůtě o této skutečnosti informován.

Přiměřeně by bylo možno vycházet ze závěru č. 26 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. března 2006, k § 175 správního řádu, podle kterého lze **vyřízením stížnosti** z povahy věci rozumět přezkoumání procesních náležitostí stížnosti, věcného problému obsaženého ve stížnosti a přijetí opatření k nápravě závadného stavu nebo vyvození důsledků ze zjištěného pochybení. Srov. též již zrušená vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících (§ 10 odst. 1: Stížnost se považuje za vyřízenou, jakmile po jejím prošetření byla učiněna opatření potřebná k odstranění zjištěných závad a stěžovatel o tom vyrozuměn.).

* * *

3. 11. Podněty „neobčanů“ – stížnosti

Nelze-li podání podřadit pod § 16 zákona o obcích, je třeba je vyřizovat podle jeho povahy, typicky v režimu správního řádu nebo zákona o právu petičním anebo na základě pravidel stanovených radou pro vyřizování petic a stížností (§ 102 odst. 2 písm. n/).

* * *

3. 12. Nepříslušný oslovený orgán

V praxi se vyskytují dva druhy pochybení v souvislosti s adresováním podnětů a žádostí:

- a) **Žádost je adresována orgánu, do jehož působnosti věc nenáleží** (Otázka, zda má být respektován požadavek žadatele nebo zda má být takové podání automaticky předáno „příslušnému“ obecnímu orgánu – v případě práva podle písm. f) by měl být zřejmě požadavek podatele respektován, v případě práva podle písm. g) by bylo možno uvažovat o předání „věcně příslušnému“ obecnímu orgánu.
- b) **Žádost vyřídí orgán, jemuž nebyla adresována.**

* * *

3. 13. Ochrana proti nevyřízení podnětu / podání

- o Soudní ochrana: žaloba na ochranu před nečinností (teoreticky sporná)
- o Kontrola výkonu samostatné působnosti: Podnětem Ministerstvu vnitra na kontrolu samostatné působnosti

* * *

3. 14. Zneužívání práva občany obce

Z povinnosti věcného vyřízení podání podle § 16 odst. 2 písm. f) i g) existují i určité výjimky – pokud byl totožný podnět či připomínka téhož občana obce již dříve vyřízen a nové podání neobsahuje žádné nové skutečnosti nebo půjde-li ze strany občana obce o zjevné zneužívání práva podle § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích (což vyplývá z obecné zásady, podle které není výkonem práva jeho zneužívání či jeho realizace v rozporu se zákonem nebo s dobrými mravy).

V této souvislosti lze vzpomenout úpravu v dnes již zrušené vládní vyhlášce č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, která v § 6 odst. 7 pro případy opakovaných stížností stanovila: Opakuje-li stěžovatel stížnost, je nutné přezkoumat, zda původní stížnost byla správně vyřízena a o výsledku podat stěžovateli zprávu. Neobsahují-li jeho další stížnosti v téže věci nových skutečností, není nutno potvrzovat jejich příjem ani je prošetřovat. Z obdobného principu vychází i nyní platný správní řád v § 48 odst. 2 brání opětovnému vyřizování téže již rozhodnuté věci (Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.).

Dotazy z pléna k právu na informace o činnosti obce:

Přepis zvukového záznamu

1) Dotazující (Mgr. Marie Korotvičková, ODK/4) má dotaz k právu na informace, resp. k InfZ – podatel pošle svůj dotaz emailem, neuvede nic bližšího, žádnou identifikaci a případně na výzvu, aby se identifikoval, nereaguje.

Odpověď:

JUDr. Kolman, Ph. D. – v první fázi není důvod pro odložení věci, protože InfZ to nastavil tak, že ho povinný subjekt nemůže nijak sankcionovat tím, že by věc odložil. Jedná se o právo každého; úřadu je vlastně v této úvodní fázi jedno komu odpovídá, jestli Janě Novákové, nebo Janě Horákové. Něco jiného by bylo, kdybychom po něm chtěli zaplacení úhrady nákladů. Dále můžeme vyjít ze skutečnosti, že poskytované informace se mají do 15 dnů zveřejnit způsobem umožňující dálkový přístup (srov. § 5 odst. 3 InfZ). Ale zpět k Vašemu dotazu - je to formální chyba, ale není to důvod pro odložení.

2) Dotazující (Ing. Luboš Pitín, Statutární město Most) – Při podání kvalifikované žádosti, pokud se bavíme o hranici 18 let a 0,5 % žádosti, týká se to obyvatel nad 18 let, nebo je to 0,5 % z celé populace obce, ovšem potom jsou uznatelné pouze ti žadatelé, kteří jsou nad 18 let. To by pak znamenal zásadní rozdíl v počtu obyvatel a i ve výpočtu celkové částky.

Odpověď:

JUDr. Furek – to je zajímavý dotaz, přiznám se, že nás tato otázka ještě nenapadla. Hovořil jsem o tom, že je třeba podpisy počítat podle občanů, kteří jsou starší 18 let, protože realizovat toto právo je možné, resp. zákon je váže, na občany starší 18 let. Pokud jde o počítání 0,5 %, přikláněl bych se spíše k tomu, že je třeba vycházet z počtu všech občanů obce, bez ohledu na to, zda by sami mohli realizovat práva podle § 16. Zákon o obcích totiž v této souvislosti nečiní žádné rozlišení.

3) Dotazující (Michal Horský, Statutární město Děčín) má dotaz k právu na informace, resp. k InfZ – Vztah městské policie a obecního úřadu k poskytování informací. Kdo by měl vydat rozhodnutí nebo poskytovat informace, v případě že je žádost o poskytnutí informace podle InfZ směřovaná k městské policii.

Odpověď:

JUDr. Kolman, Ph. D. – tady není žádný problém, jak si to město nastaví, tak ten bude odpovídat. Městská policie je povinný subjekt, takže žádosti týkající se městské policie jsou relevantní. Ale pokud by to za ně dělal obecní úřad, tak to není z právního hlediska problém.

JUDr. Furek – Pokud nemá obec v interních pravidlech (resp. ve zřizovací vyhlášce) stanoveno jinak, zřejmě by žádosti o informace vyřizovala Městská policie jako zvláštní orgán, s tím, že by rozhodnutí vydával tento orgán. Kdo by byl podepsán pod rozhodnutím, to je interní organizační věc, pokud by nebylo organizačně stanoveno jinak, podepisoval by rozhodnutí starosta jakožto osoba, která podle zákona o obecní policii obecní policii řídí (správním orgánem by byla městská policie). Nadřízeným orgánem by pak byl krajský úřad.

4) Dotazující (Ing. Mgr. Oldřich Kužílek (Otevřená společnost o.p.s.) – jestliže se ten bod jmenuje právo získávat informace o činnosti obce, tak jsem chtěl podotknout, že jsou ještě jiné způsoby, jak získávat informace, a to tedy např. právo člena zastupitelstva obce, kde je třeba konstatovat gigantické problémy výkladové, protože zákon konstituuje právo člena zastupitelstva jako bezprostřední přístup ke všem informacím, ale realita je vlastně na hony odlišná. Jinak řečeno, členovi zastupitelstva se málo kdy (není-li členem rady nebo významně koaličně zapojen), podaří (zvláště opozičnímu členovi zastupitelstva), aby přišel na pracoviště, požádal pracovníka o to, že z nějakého šanonu vezme smlouvu a podívá se na ni. Dokonce znám případ, kdy byl tento člen zastupitelstva vyveden městskou policií. Domnívám se však, že člen zastupitelstva toto právo (nahlížet do smluv) má, vždyť zastupuje občany obce. Druhý kanál jsou periodika anebo webové stránky a tam také musíme najít určitá práva občanů, získávat informace, dostávat se k nim. Je to však oblast značně zanedbaná. Jestliže je obec povinna zajišťovat s ohledem na místní podmínky také potřebu informací a jestliže je starosta povinen informovat o činnosti a obsah tohoto z jedné strany práva získávat informace a z druhé strany odpovídající povinnosti představitelů obce ty informace poskytovat toto právo nenaplnuje, resp. naplňuje se tak, že je poskytováno jenom něco, tak je to také velký problém. Samozřejmě obě tyto věci jsou méně upraveny právem, proto se na tomto semináři lépe hovořilo o InfZ, protože tam je to podrobně, zatím co v těchto dvou věcech nepatrně, ale myslím si, že by to stálo za nějaký výklad. Máme k tomu velké analýzy a podklady tak se i hlásím o případnou ochotu se na tom podílet. Děkuju.

Slovo si vzala RNDr. Jitka Seitlová, zástupkyně veřejného ochránce práv, a zkonstatovala, že se diskuze velmi otevřela, což je dobře. Poděkovala za přednesené referáty a stanoviska. Zároveň ale připojila, že si neodpustí jednu věc.

V žádném zákoně nemůžeme mít všechny situace, všechny postupy, všechny procesy. Nikdy to tak nebude a vždycky musíme vycházet z principů toho, proč obec existuje. Co je její činností, proč vznikla, co je její působností. Co je samospráva? Samospráva spravuje věci svých občanů, nakládá s majetkem těch občanů a snaží se, aby se obec rozvíjela. Nemá tudíž žádné tajné informace. A má pouze informace, které mohou, pokud by je sdělila, nějakým způsobem buď ohrozit moji osobní integritu občana (ochrana osobních údajů) anebo obchodní tajemství. Obec spravuje věci veřejné. Tudíž vycházejme z toho, že není důvod informace tajit, pokud nejsou ohroženy tyto dvě chráněné oblasti. K uplatnění § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích mám poznámku – představte si toho občana obce, který nemá právní vzdělání (nemá ani povinnost ho mít), budeme tedy formalisticky říkat, vy jste si nepodal žádost podle písm. f), vy jste si jí měl podat podle písm. g)? Já si nepředstavuju, že by to bylo moudré. Je potřeba, když si ten občan žádost podá a není to zjevná obstrukce z jeho strany, což sami už dobře poznáte, tak ho poučit,

zeptat se ho, domluvit se s ním. To je cesta, která předejde potížím, problémům a třeba i soudním sporům. Já jen varuju před tím, abychom pouze formalisticky hledali důvody – to co říká ministerstvo, to je jakýsi limit (limit toho kam se dostaneme v případě, kdy je to právo zneužíváno) nebo v případě, kdy si nejsme jisti, zda máme právo podat tu informaci. Velice pečlivě jsem poslouchala JUDr. Furka a teď si představte toho občana. Vy jste lidé, kteří mají prostor, je to Vaše profese, ale před Vámi stojí ten občan, který samozřejmě nemůže znát všechny ty věci, které tady byly řečeny. Snažme se vždycky vycházet z těch principů, snažme se, aby ta důvěra občana ve Vaše zastupitele, nebo přímo ve Vás byla, a byla silná, to Vám pomůže řešit věci. Děkuju.

4. Účast veřejnosti ve správním řízení

(Mgr. Daniela Konečná, Mgr. Eva Vávrová, Kancelář veřejného ochránce práv)

Účast veřejnosti ve správních řízeních zejména podle zákona o ochraně přírody a krajiny – příspěvek Mgr. Daniely Konečné

Účast občanských sdružení ve správních řízeních podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) zakládá nejširší dosah účasti této „širší veřejnosti“, tzn. účasti dalších osob, než těch, které jsou např. dotčeny přímo na svých vlastnických právech, obcí atd.; kromě toho je nutno zmínit účast veřejnosti podle zákona o vodách, zákona o integrované prevenci, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

V prvních letech svého působení zaznamenal ochránce řadu podnětů, ze kterých vyplývalo, že právní úprava účasti O. S. ve správních řízeních a její následná aplikace činí správním úřadům nemalé obtíže. V té době ochránce ve své souhrnné zprávě konstatoval, že:

SZ 2004:

Na podkladě dlouhodobějšího sledování problematiky účasti veřejnosti ve správních řízeních musí veřejný ochránce práv upozornit, že současná **právní úprava účasti veřejnosti (a jejich sdružení) ve správních řízeních je v mnoha směrech nedokonalá a trpí nekoncepčností. K tomu se přidává fakt, že ani rozhodování soudů v rámci správního soudnictví v těchto záležitostech není konzistentní, a nepřispívá tak v potřebné míře k ujednocení praxe. Je skutečností, že správní orgány se v důsledku uvedeného mnohdy ocitají z pohledu svého rozhodování ve složité situaci.** Odrazem rozdílného přístupu jednotlivých úřadů je pak narušení principu právní jistoty účastníků správněprávních vztahů, který je jedním z pilířů právního státu. Rozporné a často protichůdné postupy orgánů státní správy odporují principům dobré správy, veřejný ochránce práv považuje proto za vhodné upozornit na prospěšnost legislativních změn.

- V současné době se ochránce s problémy při aplikaci této úpravy příliš často neseťkává, což je dáno jednak částečně tím, že správní úřady se s § 70 ZOPK, alespoň pokud jde o některé aspekty, úspěšně vypořádaly, částečně byly některé otázky vyřešeny judikatorně. Což samozřejmě neznamená, že by problémy neexistovaly, stále se např. u NSS meritorně neřešila otázka účasti O. S. ve stavebních řízeních, k otázce jak vypořádávat námítky O. S. ve správních řízeních se NSS postavil teprve nedávno – k tomu se dostanu později.
- Jednotlivé otázky při aplikaci § 70 ZOPK:

* * *

4. 1. Jaká „veřejnost“ se může stát účastníkem správních řízení dle ZOPK?

Ust. § 70 odst. 2 ZOPK definuje, jaké občanské sdružení se může účastnit správního řízení za podmínek stanovených tímto zákonem. Za prvé, ze stanov tohoto občanského sdružení musí vyplývat, že jeho **hlavním posláním** je ochrana přírody a krajiny. Druhým požadavkem je, že toto sdružení má **právní subjektivitu**. Jinými slovy, musí se jednat o občanské sdružení dle zákona č. 85/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, které dle tohoto zákona vzniká registrací u Ministerstva vnitra. Nejedná se tedy např. o sdružení ve smyslu § 829 občanského zákoníku, která vznikají na základě smlouvy, jelikož dle odst. 2 téhož ustanovení nemají taková sdružení způsobilost k právům a povinnostem.¹³

Naopak rozhodující pro účast ve správním řízení není to, zda dané občanské sdružení podalo u příslušných orgánů státní správy žádost, aby bylo předem informováno o všech zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné dle ZOPK. Jakkoliv může dikce § 70 odst. 3 ZOPK vzbuzovat jisté pochybnosti, judikatura i komentáře dospívají k závěru, že právo účasti ve správním řízení a právo být informován dle § 70 odst. 2 ZOPK jsou dvě samostatná práva¹⁴. Občanské sdružení tak může ve smyslu tohoto ustanovení požádat o informace o zahajovaných správních řízeních a zamýšlených zásazích; žádost je třeba podat na příslušné správní úřady (tj. ty, které vydávají příslušné rozhodnutí), věcně a místně ji specifikovat (tomu ovšem nelze rozumět tak, že by musel být zcela přesně definován záměr a území) a po jednom roce ji obnovovat. Skutečnost, zda občanské sdružení má tuto žádost podánu, může mít dopad na oznamování zahájení příslušného správního řízení, nikoliv na samotnou možnost se tohoto řízení účastnit.

- Judikát: Vrchní soud v Praze ze dne 12. 4. 2000, čj. 98/98-109

* * *

4. 2. Za jakých podmínek se občanské sdružení může účastnit?

Občanské sdružení, které odpovídá výše uvedeným charakteristikám, se může dle § 70 odst. 3 ZOPK účastnit správního řízení, jestliže **v tomto řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny** chráněné podle ZOPK, a jestliže toto občanské sdružení **oznámí svou účast** písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno (k tomu viz další bod).

Pokud jde o první podmínku, je třeba zdůraznit, že se může jednat o jakékoliv správní řízení (např. územní, stavební, řízení dle horního zákona, řízení o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les atd.) vedené před kterýmkoliv správním úřadem (tj. nejen příslušným orgánem ochrany přírody dle ZOPK), jestliže v tomto řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Při vymezení těchto zájmů je třeba vyjít z úvodních ustanovení ZOPK, zejména z § 1 ZOPK, který vymezuje účel

¹³ Seznam registrovaných sdružení lze nalézt na informačním portálu Ministerstva vnitra ČR – viz: <http://aplikace.mvcr.cz/seznam-obcanskych-sdruzeni/>

¹⁴ Viz Miko/Borovičková a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, C.H.Beck, Praha, 2007

zákona, a dále z § 2 ZOPK¹⁵, který vysvětluje, co se rozumí ochranou přírody a krajiny. Je třeba mít dále na paměti, že pro účastenství občanských sdružení ZOPK postačuje, jestliže zájmy ochrany přírody a krajiny v daném řízení být dotčeny mohou, nikoliv nezbytně musí.

- Judikát: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118

* * *

4. 3. Postačí, když obecní úřad vyvěsí oznámení o zahájení na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup?

ZOPK stanoví, že dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Za postup souladný se zákonem a principy dobré správy je třeba považovat pouze ten, kdy sdružení s podanou žádostí dle § 70 odst. 2 je zahájení řízení oznámeno písemně a lhůta 8 dnů je následně počítána od doručení tohoto oznámení. Oznámení zveřejněním na úřední desce je v tomto smyslu třeba vyhradit pouze pro případ účastenství dalších občanských sdružení, která žádost o informování o zahajovaných správních řízeních nepodala, nicméně ve lhůtě 8 dnů od zveřejnění na úřední desce se do řízení přihlásí. Nelze tak přijmout praxi některých úřadů, které bez ohledu na to, že dané sdružení má podanou žádost o informování o zahajovaných řízeních, oznamují zahájení řízení pouze zveřejněním na úřední desce. Ke stejnému závěru již dospěla i judikatura správních soudů.

- Judikát: Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, čj. 30 Ca 5/2006-21

* * *

4. 4. Obecní úřad se domnívá, že občanské sdružení, jež se do řízení přihlásilo, nesplňuje podmínky dle ZOPK – jak má postupovat?

Jestliže obecní úřad nepovažuje občanské sdružení za účastníka, protože nesplňuje podmínky § 70 odst. 2 a 3 ZOPK, je povinen o tom vydat usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu¹⁶. Nový správní řád tak odstranil nejasnosti a výslovně zakotvil pravidlo, že za účastníka řízení je nutno v pochybnostech považovat i toho, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Usnesení o tom, že sdružení není účastníkem řízení, je třeba oznámit pouze tomuto sdružení a ostatní účastníky o tom vyzrozumět. Občanské sdružení má dle § 28 odst. 2 správního řádu právo se odvolat. Bude-li tomuto odvolání vyhověno a jeho

¹⁵ § 2 odst. 1 ZOPK: „Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických a právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“

¹⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

účastenství v daném řízení tak bude potvrzeno, má sdružení možnost do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání učinit úkon, který případně v mezidobí zmeškala.

* * *

4. 5. Je možné omezit námitky a další aspekty účasti občanského sdružení v řízení jen na ty, které se týkají ochrany zájmů dle ZOPK?

Jak se má obecní úřad s námitkami občanského sdružení vypořádat? Resp. Může o.s. podat jakékoliv námitky proti projednávanému záměru?

Jestliže správní úřad shledá, že jsou dány podmínky stanovené ZOPK a občanské sdružení tak považuje za účastníka, je v dalším řízení povinen respektovat ústavní zásadu rovnosti účastníků správních řízení, která vyplývá z čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a kterou lze rovněž dovodit z § 7 odst. 1 správního řádu. Občanská sdružení tak mají v následném řízení plná procesní práva, tj. mohou nahlížet do spisu, mají právo se seznámit se všemi podklady shromážděnými správním úřadem před vydáním rozhodnutí, mají právo se účastnit ohledání na místě atd. Občanské sdružení by nicméně mělo realizaci těchto práv sledovat smysl, pro který se účastníky řízení stala, tj. ochranu přírody a krajiny.

V nedávné době přijal NSS rozsudek ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80, ve kterém uvádí:

S námitkami občanského sdružení, které své postavení účastníka správního řízení odvozuje z § 70 odst. 3 ZOPK, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena citovaným zákonem [srovnej § 1 až 3 cit. zákona]. V opačném případě postačí, pokud správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námitky uplatněné občanským sdružením těchto zájmů netýkají. V souvislosti s výše uvedeným závěrem je nutno zdůraznit, že zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velice široce a to, zda argumentace občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně.

Účast veřejnosti v procesu územního plánování – příspěvek Mgr. Evy Vávrové

Územní plánování je proces, jehož úkolem a účelem je soustavně sledovat vývoj území, získávat o něm údaje a současně řešit, jakým způsobem bude využíváno. Cílem územního plánování není pouze připravit území pro výstavbu, ale mělo by přispět k uváženému rozvoji území, pod což je nutné zařadit i zachování a rozvíjení (přírodních, kulturních aj.) hodnot území. Podstatným znakem procesu územního plánování a zejména pořizování územně plánovací dokumentace **je účast veřejnosti**, která má možnost ovlivnit výslednou podobu územně plánovací dokumentace svými připomínkami nebo námitkami. To je dáno zejména tím, že jedním z cílů územního plánování je uvést do souladu veřejné a soukromé zájmy při nakládání s územím. Je proto nutné zabezpečit, aby veřejnost byla včas informována o zahájení i o průběhu procesu pořizování územně plánovací dokumentace a mohla se jej aktivně zúčastnit.

* * *

4. 6. Poskytování a zveřejňování informací o pořizování územního plánu

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

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

Stavební zákon následně v ustanovení § 20 speciálně upravuje **zveřejňování a doručování písemností v procesu územního plánování**. Písemnosti ve věcech územního plánování se vyznačují dvěma základními charakteristikami. Jsou značně rozsáhlé, přičemž často obsahují nejen textovou, ale i grafickou část, a jsou určeny širokému okruhu adresátů. Tomu odpovídá i způsob jejich zveřejňování a doručování, které probíhá **veřejnou vyhláškou na úřední desce**. Současně musí být celá písemnost zveřejněna i způsobem umožňujícím dálkový přístup (tj. na elektronické úřední desce). Pokud se písemnost zveřejňuje vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. Zejména pro trojkové obce při pořizování územních plánů to znamená vždy v součinnosti s jednotlivými obcemi pečlivě ověřovat, kdy byla písemnost vyvěšena na úřední desce. Problém činí také skutečnost, že stavební zákon pak ne vždy jednotně používá termíny den vyvěšení a den doručení. Je-li použit termín den doručení, je nutné pamatovat na to, že za doručenou se písemnost považuje až patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce. Praktické rady ohledně vyvěšování a doručování písemností v územním plánování lze nalézt na webových stránkách Ústavu územního rozvoje (www.uur.cz).

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

* * *

4. 7. Možnost podat podnět k pořízení územního plánu

Prostor pro veřejnost je dán již na počátku územně plánovacího procesu. Obce nemají zákonnou povinnost pořídit územní plán; o tom, zda se bude územní plán pořizovat, rozhoduje zastupitelstvo obce. Pokud obec nepřistoupí k pořízení územního plánu z vlastního podnětu, může návrh na pořízení podat občan obce nebo fyzická či právnická osoba, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce. Návrh na pořízení územního plánu se podává u obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje a obsahuje označení navrhovatele, navrhovanou změnu území, údaje o současném využití území, důvod pro pořízení územního plánu nebo jeho změny, návrh úhrady nákladů na pořízení. Obec návrh projedná v zastupitelstvu a sdělí navrhovateli výsledek projednání. Nemusí však návrhu vyhovět.

* * *

4. 8. Zástupce veřejnosti

Veřejnost může být při pořizování územního plánu zastupována **zmocněným zástupcem veřejnosti**. Úkolem zástupcem veřejnosti je uplatňovat věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územního plánu. Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje. Objevili-li se pochybnosti, zda osoba navržená za zástupce veřejnosti splňuje podmínky podle zákona (např. zda skutečně všichni zastoupení občané obce uplatňují věcně shodnou připomínku), vydá správní orgán usnesení, zda daná osoba je skutečně zmocněným zástupcem

* * *

4. 9. Možnost uplatnit připomínky či námítky

Pořizování a projednávání územního plánu probíhá v několika fázích. Nejprve pořizovatel územního plánu ve spolupráci s obcí zpracuje návrh **zadání územního plánu**, který je projednán s dotčenými orgány, sousedními obcemi a s krajským úřadem. Připomínky k návrhu zadání může uplatnit i veřejnost. Na základě uplatněných požadavků a podnětů pořizovatel upraví návrh zadání a předloží jej zastupitelstvu obce ke schválení. Vyplyne-li ze zadání nutnost ověřit varianty územního plánu, zpracovává se **koncept územního plánu**. O konceptu územního plánu se koná **veřejné projednání s výkladem**. Do 15 dnů od projednání mohou ke konceptu uplatnit námítky vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Ve stejné lhůtě může každý uplatnit připomínky. Podle výsledku

projednání konceptu územního plánu zpracuje pořizovatel a zastupitelstvo obce schválí pokyny pro zpracování návrhu územního plánu. Podle schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel zajistí zpracování **návrhu územního plánu**. O návrhu se koná společné projednání s dotčenými orgány, sousedními obcemi, obcí, pro niž je územní plán pořizován a s krajským úřadem. Pořizovatel návrh územního plánu podle výsledku tohoto jednání upraví a zahájí fázi řízení o vydání územního plánu jako opatření obecné povahy. Zveřejní návrh územního plánu a následně se koná **veřejné projednání návrhu**. Těch může být podle potřeby i několik. Pořizovatel je povinen při veřejném projednání zajistit výklad územně plánovací dokumentace prostřednictvím oprávněné osoby - projektanta.

Nejpozději při veřejném projednání je možné uplatnit připomínky (každý) nebo námítky (vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti). I při veřejném projednání se však námítky a připomínky uplatňují **písemně**. Námítky mají silnější postavení, protože o nich musí obec rozhodnout samostatným rozhodnutím. O připomínkách se nerozhoduje, pořizovatel územního plánu se však s nimi musí vypořádat v odůvodnění územního plánu. O veřejném projednání pořídí pořizovatel písemný záznam.

Na tomto místě je nutné znovu zdůraznit, že oznamování, doručování a zveřejňování písemností se děje pouze prostřednictvím **úřední desky** a pro uplatnění připomínek a námitek jsou stavebním zákonem stanoveny lhůty. K připomínkám a námítkám uplatněným po lhůtě se nepřihlíží. Je proto žádoucí, aby občané úřední desku sledovali.

* * *

4. 10. Přehled judikatury k územnímu plánování

1) Způsob přezkumu opatření obecné povahy

Test pěti kroků -1 Ao 1/2005-98

Nejvyšší správní soud stanovil postup přezkumu opatření obecné povahy v bodě VII svého rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. **1 Ao 1/2005-98**, publikováno jako č. 740/2004 Sb. NSS.

Při přezkumu v rámci ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud zjišťuje, zda:

1. Správní orgán měl **pravomoc** napadené opatření obecné povahy vydat.
2. Správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy zákonné **meze své působnosti**.
3. Bylo při vydávání opatření obecné povahy postupováno **zákonem stanoveným způsobem**.
4. Je opatření obecné povahy **z hlediska hmotného práva v souladu se zákonem**.
5. Je opatření obecné povahy přiměřené sledovanému cíli (**test proporcionality**).

2) K přezkumu starých územních plánů:

Nejvyšší správní soud

Rozhodnutí ze dne 18. července 2006 – **sp.zn. 1 Ao 1/2006-74** –Ruzyně – přezkum je možný

Rozhodnutí ze dne 13. 3. 2007 - sp. zn. **3 Ao 1/2007-4** – ÚP VÚC Břeclavska – přezkum není možný

Ústavní soud - **Pl.ÚS 14/07** ze dne 19.11.2008 – přezkum je možný

3) Otázky aktivní legitimace a rozsahu přezkumu

Usnesení rozšířeného senátu 1 Ao 1/2009 – 120 – ze dne 21. 7. 2009

I. Nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části.

II. Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.

III. Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.

IV. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).

V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.

VI. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).

5) Oprávnění k podání námitek + závaznost podkladových stanovisek

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.1.2009, čj. 2 Ao 2/2008 – 62 – ze dne 7. ledna 2009

Oprávnění k podání námitek

Došlo-li v průběhu procesu přijímání územního plánu k přehodnocení zařazení pozemku, **je třeba dikci § 52 odst. 2 stavebního zákona („zastavitelných ploch“) vykládat „obousměrně“, tedy tak, že dotčenost nastane nejen v situaci, kdy z nezastavitelného území má být zastavitelné, ale i naopak.** To je právě případ navrhovatelů, kterým by takovou změnou bylo odňato postavení osob oprávněných k podání námitek, které měli v rámci projednávání konceptu a jehož měli pozbyt ve fázi projednání návrhu proto, že se u nich dotčení vymezením zastavitelného území změnilo z pozitivního v negativní. Nelze souhlasit s vyjádřením odpůrce, který redukuje smysl aktivní legitimace k podání námítka v otázce zastavitelnosti na ochranu před možnou stavební činností, která je nevratná a nikoli před nemožností stavět, neboť ta bývá v budoucnu změnitelná. **I nemožnost stavět je totiž významným zásahem do vlastnického práva majitele pozemku.** Dokladem této skutečnosti je ostatně právě případ navrhovatelů, kteří nabyli pozemek v době, kdy podle územního plánu byl veden jako zastavitelný, s úmyslem postavit na pozemku dvě roubené budovy. Změna provedená územním plánem však možnost stavět navrhovatelům odňala, čímž do značné míry relativizovala smysl a účel vlastnictví uvedené plochy.

Závaznost podkladových stanovisek

Je tedy nepochybné, že bez ohledu na to, že sporná stanoviska dotčených orgánů nejsou stavebním zákonem jako závazná označena, závaznými v dané věci ve skutečnosti jsou [§ 4 odst. 2 písm. b), věty za středníkem, stavebního zákona]. Ostatně i § 54 odst. 2 stavebního zákona výslovně stanoví, že zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu mj. „se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu“. I z tohoto ustanovení pak závaznost stanovisek dotčených orgánů v procesu územního plánu jednoznačně vyplývá. **Nelze tedy souhlasit s odpůrcem v tom, že by se stanovisky dotčených orgánů mohlo zastupitelstvo naložit libovolně podle své úvahy, nýbrž se jedná o závazný podklad pro územní plán.**

Nejvyšší správní soud však nesdílí názor navrhovatelů v tom, že by bylo možné stanoviska dotčených orgánů k územnímu plánu podrobit přezkumnému řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko „úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány“. Odst. 5 tohoto ustanovení připouští zrušení nebo změnu tohoto stanoviska „v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko“. **Přestože je stanovisko dotčených orgánů pro zastupitelstvo obce závazné, nejedná se o „závazné stanovisko“ ve smyslu § 149 správního řádu, tedy o úkon správního orgánu, jehož obsah by byl závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.**

6) Obce se nesmějí rozvíjet na úkor jiných obcí

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185

Nejvyšší správní soud (NSS) zrušil územní plán obce Vysoká nad Labem sousedící s Hradcem Králové. Návrh na zrušení územního plánu, který by znamenal zdvojnásobení až ztrojnásobení počtu obyvatel a zastavěných ploch obce, podala místní zemědělská společnost, která protestovala proti přeměně polí a pastvin na sídliště rodinných domů a proti chybám při přípravě územního plánu.

Soud dospěl k závěru, že územní plán byl přijat neregulérním způsobem, neboť návrh územního plánu byl na poslední chvíli podstatným způsobem změněn, aniž by jeho nová podoba byla řádně projednána s veřejností a s dotčenými orgány státní správy. Také povinné posouzení vlivů na životní prostředí bylo provedeno v rozporu s požadavky zákona, zcela formálně a povrchně a s omezením účasti veřejnosti, což popřelo smysl této procedury.

Soud také zjistil, že územní plán obce zahrnoval nově vymezené zastavitelné plochy pro bytovou výstavbu přesahující 50 hektarů, což představuje plochu nadmístního významu, která nemá žádnou oporu v nadřazeném územním plánu. Soud uvedl, že rozvoj v takovémto rozsahu přesahuje přirozené možnosti obce s tisícem obyvatel, která postrádá jakékoli hospodářské zázemí a občanskou vybavenost. Město Hradec Králové proti přijetí územního plánu opakovaně protestovalo s tím, že je v rozporu s udržitelným rozvojem území. Město také uvádělo, že masová výstavba v sousedící obci poškodí Hradec v důsledku odlivu obyvatel a zvýšené intenzity dopravy, neboť tisíce nových obyvatel Vysoké budou každodenně dojíždět do zaměstnání, do škol a budou využívat občanskou vybavenost města.

Podle stavebního zákona plochy, které ovlivní území jiné obce, jsou plochami nadmístního významu a musí být vymezeny v územně plánovací dokumentaci kraje (tzv. zásady územního rozvoje). Soud rozhodl, že ovlivněním území jiné obce může být i tzv. suburbanizace, tedy odchod obyvatel z jádra městské oblasti do satelitních sídlišť v příměstské oblasti spojený s různými negativními vlivy, pokud takové ovlivnění je skutečné a podstatné.

Dotazy z pléna k účasti veřejnosti ve správním řízení:

Přepis zvukového záznamu

1) Dotazující (Mgr. Jiří Kamínek, odbor správních činností, člen rady obce Kostelec nad Černými Lesy) na obci se zpracovává územní plán, jakým způsobem je zajištěna spolupráce mezi městským zastupitelstvem, které schvaluje územní plán a zpracovatelem územního plánu.

Odpověď:

Podle zákona by měl být vždy vyčleněn jeden člen zastupitelstva, který komunikuje s pořizovatelem. Zákon o stavebním řízení také zakotvuje možnost obrany obce proti nečinnosti na straně zpracovatele územního plánu (opatření proti nečinnosti).

5. Zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů **(Mgr. Karel Blaha, Ministerstvo vnitra)**

5. 1. Důvody vzniku metodiky

Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (dále jen „Metodika“) byla přijata vládou ČR usnesením č. 1146/2009 jako materiál navazující na Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace.

Oba materiály jsou v souladu s programem Regulatorní reforma, který pro své členy vyhlásila OECD a jehož cílem je zvýšit kvalitu regulace. Kvalitní regulace zejména zvyšuje efektivitu a účinnost vládnutí, upevňuje demokratické mechanismy, zvyšuje stabilitu společenského prostředí a výkonnost ekonomiky.

Konzultace s dotčenými subjekty při přípravě regulace patří k hlavním metodám Regulatorní reformy.

* * *

5. 2. Základní informace o hodnocení dopadů regulace (RIA)

Hodnocení dopadů regulace zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů v oblasti hospodářské, sociální a environmentální. Metodika provádění je popsána v materiálu Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace – RIA (dále jen „Obecné zásady“). Konzultace se zainteresovanými stranami je nejdůležitější součástí hodnocení dopadů regulace. Jejich prostřednictvím je možné přesněji zjistit dopad návrhu a vyjádřit přímé i nepřímé náklady a přínosy navrhovaného řešení.

* * *

5. 3. Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů

Metodika má doporučující charakter a může být používána při zpracování hodnocení dopadů regulace a také při přípravě strategických materiálů nelegislativního charakteru. Metodika nevyžaduje uplatnění všech forem v ní obsažených. Výběr konkrétních forem a technik zapojení veřejnosti náleží v mezích zákonů zpracovateli dokumentu. Metodika nabízí katalog způsobů, forem a technik zapojování veřejnosti a rozděluje zapojení veřejnosti podle míry intenzity do čtyřech stupňů.

První stupeň tvoří **informování**, což je jednostranný tok informací proudících od zpracovatele dokumentu ke konzultovanému subjektu. Představuje nejnižší stupeň zapojení veřejnosti a zároveň je lze vnímat jako nezbytný předpoklad pro realizaci vyšších stupňů.

Další stupeň tvoří **připomínkování**, což je jednostranný tok informací, požadavků, názorů či kritiky od konzultovaných subjektů směrem ke zpracovateli

dokumentu. Nemusí se přitom jednat čistě o připomínkování textu, ale patří sem i různé způsoby naslouchání a sběru informací od konzultovaných subjektů.

Konzultování je třetí stupeň a představuje obousměrnou výměnu informací, názorů či podnětů. Rozhodnutí o tom, co se projednává a jakým způsobem budou konzultace vedeny je zcela v režii zpracovatele. V ideálním případě se konzultování odehrává ve stejný čas a na stejném místě (tedy všichni účastníci konzultací se sejdou a společně dané téma prodiskutují). **Partnerství** nastává, když zpracovatel dokumentu a konzultované subjekty společně pracují na daném tématu. Konzultovaný subjekt je v rovnocenném postavení vůči zpracovateli dokumentu, i když je nutné přihlížet k tomu, že hlavní odpovědnost má vždycky zpracovatel. Metodika je v souladu s fázemi procesu hodnocení dopadů regulace a podle věcného obsahu každé fáze nabízí některou z metod zapojení veřejnosti. Volbu konkrétní metody zapojení určuje na základě vlastního posouzení zpracovatel dokumentu.

* * *

5. 4. Minimální standard metodiky určuje, že zpracovatel dokumentu by měl dosáhnout alespoň v jedné fázi procesu RIA na třetí stupeň zapojení veřejnosti - konzultování.

Metody a techniky	Informování	Připomínkování	Konzultování	Partnerství
Vývěska nebo informační tabule orgánů veřejné správy	X			
Tiskové konference/tisková prohlášení	X			
Letáky a plakáty	X			
Tisk, rozhlas a TV	X			
Publikace a informační brožury	X			
Výstavy a prezentace	X			
e-mailové upozornění	X			
Hromadná korespondence (tištěná i elektronická)	X			
Adresný telefonát/dopis	X	X		
Informační telefonní linka	X	X		
Informační centra/poradenská centra	X	X		
Veřejné slyšení	X			
Internetový portál	X	X	X	
Dotazníky, průzkumy	X	X	X	

Osobní rozhovory (individuální, skupinové, focus group)	X	X	X	
Občanský/expertní panel		X	X	
Interaktivní výstavy či prezentace		X	X	
Připomínkový proces	X	X	X	
Šetření v terénu		X	X	
Veřejné setkání (v různých podobách)	X	X	X	X
Veřejné debaty	X	X	X	
Konference	X	X	X	
Internetová diskusní fóra	X	X	X	
Happenigové akce	X	X	X	
Semináře a workshopy			X	X
Pracovní skupiny			X	X

* * *

5. 5. Užitečné odkazy

www.mvcr.cz/datako
www.mvcr.cz/konzultace
www.mvcr.cz/kvalita
www.mvcr.cz/ria

6) Kontrolní mechanismy činnosti samosprávy **(Mgr. Petr Prokop, Ministerstvo vnitra)**

6. 1. Úvod - rozdělení kontrolních mechanismů (vnitřní, vnější)

Kontrolní mechanismy samosprávy lze rozdělit na dvě základní kategorie - vnitřní a vnější.

Vnitřní kontrolu vykonává územně samosprávný celek (ÚSC) sám nad svojí vlastní činností.

Každý orgán ÚSC, který vykonává samostatnou působnost, může provést revizi své vlastní činnosti a vyvodit z toho příslušné závěry - tato „kontrolní“ činnost není výslovně zákonem upravena.

Zákony o ÚSC (zákona č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích /krajské zřízení/, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů - dále souhrnně jen „zákony o ÚSC“) však institucionalizují některé kontrolní orgány a stanoví jejich minimální pracovní náplň - tedy vykonávání kontroly nad činností orgánů ÚSC.

Vnější kontrola je pak vykonávána odlišným subjektem než je ÚSC sám. V oblasti samostatné působnosti je to typicky Ministerstvo vnitra, okrajově pak do samostatné působnosti spadá, mj. i přezkum hospodaření, na kterém se podílí krajské úřady, auditoři a Ministerstvo financí.

* * *

6. 2. Kontrolní mechanismy vnitřní (obec)

Zákony o ÚSC ustanovují *výbory* jakožto iniciativní a kontrolní orgány. Nejde zde o orgány ÚSC, ale o orgány zastupitelstev ÚSC, tedy tzv. „orgány orgánů“.

Mezi výbory, které ÚSC musí zřídit je výbor finanční a výbor kontrolní. (Kraj ještě povinně zřizuje výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost, Praha zřizuje obdobný výbor pro výchovu a vzdělání). O podmínkách zřizování ostatních výborů, jako např. výbor pro národnostní menšiny tento text nehovoří.

Zákony o ÚSC pak definují minimální činnosti, které finanční a kontrolní výbory musí vykonávat.

U *finančního výboru* to je zejména provádění kontroly hospodaření s majetkem a finančními prostředky (u krajů vč. kontroly hospodaření právnických osob zřízených krajem a kontroly krajem poskytnutých dotací vůči obcím).

U *kontrolního výboru* jde o kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady ÚSC, dodržování právních předpisů ostatními výbory a úřadem (obecním, krajským, Magistrátem hl. m. Prahy) na úseku samostatné působnosti.

Je však třeba si uvědomit, že závěry těchto výborů jsou pouze podkladem k přijetí příslušných opatření ze strany zastupitelstva ÚSC. Je pak na zastupitelstvu samém, jaké přijme opatření ke zjednání nápravy v případě, že výbor zjistí pochybení.

* * *

6. 3. Kontrolní mechanismy vnější (Ministerstvo vnitra)

Mezi vnější kontrolní mechanismy lze zařadit výkon dozoru a kontroly ze strany Ministerstva vnitra. V rámci Ministerstva vnitra je to pak odbor dozoru a kontroly veřejné správy, který má v rámci celé státní správy určitou „exkluzivitu“ co se přezkumu zákonnosti aktů územní samosprávy vydaných v samostatné působnosti týče.

Za vnější kontrolu lze také považovat přezkoumání hospodaření ÚSC. Na úrovni obcí provádí přezkoumání hospodaření dle volby obce buď krajský úřad, nebo auditor. Na úrovni krajů přezkoumání provádí Ministerstvo financí. Hlavní město Praha má shodně jako obce možnost volby, konkrétně mezi Ministerstvem financí a auditorem.

Do kategorie vnějších kontrolních mechanismů lze zařadit i využívání práv občanů ÚSC (vč. osob vlastníků na území ÚSC nemovitost a cizinců trvale žijícím na území ÚSC).

Do práv občanů dle zákonů o ÚSC patří zejména možnost účastnit se na zasedání zastupitelstev ÚSC, vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem (před rozhodnutím), nahlížet do dokumentů obce (zápisy ze zasedání zastupitelstev, usnesení rad, rozpočty a závěrečné účty ÚSC), podávat orgánům ÚSC návrhy, připomínky a podněty a požadovat projednání určité záležitosti (žádosti prosté a kvalifikované - více jak 0,5 % občanů u obcí, 1000 obyvatel u krajů) apod. Veřejnost také musí být o činnosti ÚSC informována.

Z praxe odboru dozoru a kontroly veřejné správy lze uvést nejčastější pochybení ze strany ÚSC (příkladmo)

- vyjadřování občanů ÚSC na zasedání zastupitelstva ÚSC (chybně podmiňováno písemnou formou)
- zařazení diskuze občanů na zasedání zastupitelstva ÚSC až po projednání bodů programu
- stížnosti na nepřístupnost úřední desky
- porušení informační povinnosti v souvislosti s konaným zasedáním zastupitelstva ÚSC (tzv. „neveřejná zasedání“).

* * *

6. 4. Dozor

Dozor nad samostatnou působností ÚSC je činnost, kterou vykonává stát (konkrétně odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV) za účelem zjištění, zda konkrétní, platný a účinný právní akt ÚSC je v souladu se zákonem. Dozor je typicky vykonáván nad obecně závaznými vyhláškami (soulad se zákony) a nad usneseními, rozhodnutími a opatřeními vydanými orgány ÚSC v jejich samostatné působnosti (soulad se zákony a jinými právními předpisy). U statutárních měst dozorovou činnosti vykonávají magistráty.

V rámci dozoru je nezbytné uplatňovat ústavní zásadu, kterou je *minimalizace zásahů státu do výkonu samosprávy*. V praxi to znamená, že dozor se uplatní pouze tehdy, je-li dozorovaným aktem porušen zákon a jen tehdy, jestli to ochrana zákona vyžaduje.

Proces dozoru je upraven zákony o ÚSC. V případě zjištění porušení zákona je dozorový orgán povinen vyzvat ÚSC ke zjednání nápravy a stanovit mu lhůtu k nápravě (60 dní). Pokud není ve lhůtě zjednána ze strany ÚSC náprava, zahajuje Ministerstvo vnitra správní řízení o pozastavení účinnosti nezákonného právního aktu, jehož výsledkem je jeho sistace. Návazně pak dozorový orgán podává návrh příslušnému soudu (u obecně závazných vyhlášek Ústavnímu soudu a u ostatních aktů soudu krajskému) na zrušení nezákonného právního aktu, resp. jeho části.

Uvedený procesnímu postup je však ze strany Ministerstva vnitra uplatňován (v souladu s ústavní zásadou minimalizace zásahů státu do samosprávy, zákony o ÚSC a nařízením vlády č. 1181/2006 o postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávních celků) až tehdy, kdy ÚSC jednoznačně odmítne zjednat nápravu zjištěných nezákonností dobrovolně. Zpravidla tak před zahájením tzv. „ostrého“ dozoru je ÚSC poskytnuta komplexní metodická pomoc a dozorový orgán vyvíjí snahu argumentačně přesvědčit představitele ÚSC, že napadený akt je v rozporu se zákonem.

Metodická činnost Ministerstva vnitra tak má jednoznačnou přednost před represivními kroky. Statistické výsledky, které odbor dozoru a kontroly veřejné správy shromažďuje od roku 2006, jen potvrzují úspěšnost takového postupu (např. v roce 2009 přezkoumal odbor dozoru a kontroly veřejné správy celkem 8270 obecně závazných vyhlášek obcí, přičemž návrh k Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu obce byl podán v celkem čtyřech případech).

* * *

6. 5. Kontrola

Vedle dozorových pravomocí je Ministerstvu vnitra zákonem svěřena i pravomoc vykonávat *kontrolu výkonu samostatné působnosti obcí*. Výkon kontroly u městských částí či obvodů statutárních měst je svěřen magistrátům.

Dozor, jak bylo naznačeno, je vykonáván nad konkrétním a účinným právním aktem obce. Kontrola výkonu samostatné působnosti se zaměřuje na zjištění, zda jsou plněny zákonem stanovené podmínky pro výkon samostatné působnosti ÚSC. Zkoumán je tak dlouhodobější časový úsek a je porovnáván skutečný stav výkonu činností u ÚSC v samostatné působnosti se zákonnými požadavky.

Rozdíl mezi dozorem a kontrolou lze také spatřovat při nápravě zjištěných nedostatků. Zatímco u dozoru disponuje dozorový orgán pravomocí pozastavit účinnost nezákonného aktu a navrhnout soudu jeho zrušení, u kontroly je náprava nedostatků ponechána na kontrolovaném subjektu - tedy ÚSC samotném.

* * *

6. 6. Přezkoumání hospodaření

Cílem přezkoumání hospodaření je kontrola zákonnosti, zjištění skutečnosti, zda ÚSC dodržel všechny právní předpisy, kterým je povinen se řídit při svém hospodaření. Zákon, který upravuje proces přezkoumání hospodaření, je zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve spojení s ustanoveními zákonů o ÚSC.

Jak bylo naznačeno, přezkoumání provádí krajské úřady, auditoři či Ministerstvo financí, přičemž zmíněné ministerstvo je ústředním orgánem státní správy mj. pro oblast přezkoumání hospodaření ÚSC.

* * *

6. 7. Vyřizování podání ze strany MV (příslušnost)

Mezi vnější kontrolní mechanismy lze zařadit i právo osob obracet se na státní orgány s různými podněty. Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy z tohoto titulu řeší ročně stovky různých podnětů. Příslušnost dozorového orgánu je odvozena ze zákonů o ÚSC. Do kompetence odboru tak spadají veškerá podání vztahující se k samostatné působnosti ÚSC se zákonem definovanými výjimkami.

Z dozoru jsou předně vyloučeny činnosti ÚSC, kterým jsou porušeny předpisy občanského, obchodního nebo pracovního práva. Dále také situace, kdy je dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti upraveny zvláštním právním předpisem (např. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a další). V neposlední řadě nelze dozor uplatnit nad úkony, které orgány ÚSC učinily podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nebo podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

Za nejčastější podněty, které jsou doručovány na odbor dozoru a kontroly veřejné správy a ke kterým odbor nemá příslušnost k jejich řešení, lze označit:

- podněty na přezkoumání zákonnosti přijatých územních plánů a stavebních uzávěr, stavební řízení (předáváme na Ministerstvo pro místní rozvoj)
- podněty spadající do oblasti přezkoumání hospodaření ÚSC (předáváme na Ministerstvo financí)
- podněty, které směřují přímo na činnost městské části (obvodu), (předáváme na příslušný magistrát)
- podněty vztahující se k cenové kontrole (předáváme na Ministerstvo financí)
- podněty k porušování povinností obce jakožto původce komunálního odpadu (předáváme na Inspekci životního prostředí)
- podněty vztahující se k oblasti pohřebnictví (metodickým orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj)
- podněty na přezkum nařízení (předáváme krajským úřadům)

7. Diskuse – odpovědi na dotazy

Slova se ujal JUDr. Adam Furek a k některým dotazům od účastníků semináře, došlým před konáním semináře uvedl:

K právu občana obce vyjadřovat na zasedání zastupitelstva své stanovisko k projednávaným věcem (tedy body 7 – 9/ z podkapitoly „Otázky k právům občanů obracet se na obecní orgány se žádostmi, podněty a připomínkami“ – viz příloha zápisu.

Dotaz z pléna:

Přepis zvukového záznamu

Dotazující (Mgr. Jiří Kamínek, odbor správních činností, člen rady obce Kostelec nad Černými Lesy) – Jaký je rozdíl mezi právem občana vyjadřovat se, v případě, že se projednává záležitost rozpočtu a závěrečného účtu a právem podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích.

Odpověď:

JUDr. Furek - pokud narážíte na to, že zákon o obcích stanoví právo občana obce vyjadřovat se k návrhu rozpočtu jako speciální kategorii práva občana obce, tak z tohoto hlediska v tom rozdíl není. Speciální úprava se do zákona dostala, pokud vím, z důvodu poslancecké iniciativy, která měnila původní návrh § 16 zákona o obcích. Jediný rozdíl je, že podle zákona o obcích je možnost podávat stanovisko k návrhu rozpočtu i v písemné podobě. Určitá specifika potom stanoví zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

8. Závěr

RNDr. Jitka Seitlová, zástupkyně veřejného ochránce práv

Přepis zvukového záznamu

Myslím, že jsme čas vymezený pro tento seminář vyplnili skutečně dobře. Ještě musím říct jeden takový zásadní postřeh z dnešního jednání. Měla jsem tu možnost být teď na jiném jednání, kde jsem se setkala s těmi, kteří byli členové zastupitelstva, občané či členové občanských sdružení. Rozumím tomu, že ta agenda, tak jak je teď prezentovaná, a byla velmi dobře prezentovaná, a to racionálně a srozumitelně, jak jste mohli slyšet. Tak to je samozřejmě jedna věc. Ale druhá věc je právo, tak, jak jsme si ho dali do zákona o obcích, kdy občan říká – já mám právo se vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce, ale fakticky, v reálu není pak to právo skoro vymahatelné. Protože žádná sankce nehrozí. A to je samozřejmě problém, který mohou občané obce vnímat jako zásadní. A já mám na Vás jednu prosbu, není v dimenzi právního výkladu, který jsme si teď řekli, ale je v dimenzi toho, že vždycky posuzujete normy a přístup k nim, jako byste vy byli v pozici dotčeného občana, člena zastupitelstva. Je to zásada, která nám umožní lépe komunikovat a věci řešit opravdu objektivně. Říkám to s jasným přesvědčením, že zájmem nás všech je to, aby lidé měli důvěru ve stát, v zastupitelstva. Setkala jsem se s tím, že někdo je obyčejným občanem a má obrovskou důvěru. Ve chvíli, kdy vstupuje do zastupitelstva nebo se stává starostou, najednou to není „ten náš“. To samé se děje v celé politice napříč. A tím, že politika ztrácí důvěru, tak vlastně oslabuje i ochranu vlastního občana, ačkoliv by měl parlament tu ochranu, tu rozumnou regulaci nastavovat. Proto Vás moc prosím, abyste se o důvěru ve stát, ve státní správu, ve veřejnou správu na všech úrovních snažili, jak nejlíp to jde. Protože na tom závisí naše demokracie a spokojenost nás všech.

**Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy
Ministerstva vnitra)**

Přepis zvukového záznamu

Ke slově RNDr. Jitky Seitlové není de facto co dodat, neboť i já jsem chtěla hovořit o důvěře ve veřejnou správu. Nakonec, vždyť pro koho je celá veřejná správa? Samozřejmě, že je pro občany, které máme hlavně na mysli. Platné zákony, tak jak je známe, nejsou žel příliš srozumitelné, ani provázané. Tento poznatek vychází z naší každodenní praxe, kdy odpovídáme na dotazy občanů, ale i představitelů samospráv, a kdy se snažíme ozřejmit práva občanů i procesní stránku těchto práv. Tak jako vydáváme pomocné materiály pro členy zastupitelstva či úředníky, tak chceme srozumitelnou brožuru vydat právě i pro občany. Chceme jim srozumitelnou formou vysvětlit, jaká práva jako občané mají (že existují i určité meze; a že mají také určité povinnosti). A právě proto, že jsme si vědomi důležitosti znalostí těchto práv i toho, že v široké veřejnosti tato znalost chybí, snažíme se najít možnosti tyto informace zprostředkovat. K tomuto účelu by pak (i když nejen) měly sloužit i závěry dnešního semináře.

Pokud byste měli další podněty, připomínky či inspirace, můžete se samozřejmě na nás kdykoliv obrátit a my budeme rádi za každou radu či podnět, který nám pošlete. Dnešek byl vlastně taková prvotní diskuze nad tímto tématem, a je velmi zajímavé slyšet názory zástupců samospráv a dalších institucí na toto téma. Děkuji Vám za Vaši účast a přeji hezký den.

Všem účastníkům semináře byly předány následující dokumenty:

1. Program semináře
2. Otázky zaslané účastníky semináře

Přílohy k zápisu v elektronické podobě:

- prezentace použité při vystoupení na semináři – „Právo obracet se na obecní orgány se žádostmi, podněty a připomínkami“
- stanoviska odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 4-6/2008 (naleznete na webu v sekci „stanoviska odboru“
- odpovědi na otázky od účastníků semináře k právům občanů obracet se na obecní orgány se žádostmi, podněty a připomínkami

Zapsala: Mgr. Věra Kantorková

Schválila: Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy