

Stanovisko

odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

č. 2/2009

Označení stanoviska: Úprava formy realizace práva občana obce vyjádřit na zasedání zastupitelstva svá stanoviska v jednacím řádu

Právní předpis: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Ustanovení: § 16 odst. 2 písm. c), d)

Související práv. předpisy: čl. 17 odst. 2, čl. 17 odst. 5 a čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

Klíčová slova: zasedání zastupitelstva obce, jednacím řád, vyjádření veřejnosti

Datum zpracování: 16. února 2009

Zpracoval: Mgr. Daniel Šeterle (zpracováno v souladu se stanoviskem odboru legislativy a koordinace předpisů č.j. MV-9879-2/LG-2009 ze dne 12. února 2009)

Schválili: Mgr. Petr Prokop, v. r., vedoucí oddělení metodiky a koordinace dozoru

JUDr. Miroslav Brůna, v. r., vedoucí oddělení legislativně-právního

Ing. Marie Kostruhová, v. r., ředitelka odboru

Dotaz: *Lze v jednacím řádu obce stanovit povinnost občanů vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska pouze písemně?*

Stanovisko:



Ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích stanoví, že „*občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem*“.

Při výkladu i aplikaci tohoto ustanovení je přitom nutné respektovat ústavněprávní rozměr práv uvedených v § 16 odst. 2 zákona o obcích, která svou podstatou představují zákonné provedení obecného práva podle čl. 21 odst. 1 Listiny podílet se na správě věcí veřejných; to znamená, že práva občana obce podle § 16 odst. 2 musí být principiálně interpretována způsobem maximálně šetřícím jejich smysl, tedy v zásadě „ve prospěch“ občana obce.

Zákon výslovně nestanoví formu vyjádření občana k projednávaným věcem a z tohoto hlediska by tudíž nebylo možno *a priori* vyloučit písemnou formu. Jak již však bylo uvedeno, právo občana vyjádřit stanovisko je třeba vždy vykládat v souladu s jeho smyslem, tj. zajistit občanovi přiměřenou participaci na projednávání a rozhodování jednotlivých záležitostí, které se jej dotýkají (tzn. zajištění možnosti ovlivnit rozhodnutí zastupitelstva týkající se samostatné působnosti). Součástí tohoto práva tedy je především možnost prezentovat své stanovisko před přijetím rozhodnutí o projednávané otázce a jemu odpovídající možnost členů zastupitelstva se s tímto stanoviskem seznámit. Občanovi tak musí být dána možnost reagovat v průběhu zasedání zastupitelstva na aktuálně projednávané body.

Při řešení otázky, zda lze připustit upřednostnění písemné formy vyjádření oproti formě ústní, je, s přihlédnutím k dosud uvedenému, dle našeho názoru třeba vycházet ze znění ustanovení § 16 zákona o obcích. Nejprve je přitom třeba srovnat díkce § 16 odst. 2 písm. c) a § 16 odst. 2 písm. d). V písm. d) se zaručuje právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně *ve stanovené lhůtě*, nebo ústně *na zasedání zastupitelstva obce*. V písm. c) se zaručuje právo vyjadřovat svá stanoviska *na zasedání zastupitelstva obce* (v souladu s jednacím řádem). Přitom lze dospět k dvěma výkladům.

Podle prvního z nich se toliko v písmenu d) zákonem zaručuje občanům obce právo vyjadřovat se (k návrhu rozpočtu nebo k závěrečnému účtu) ústně (protože je v zákoně slovo „ústně“ přímo uvedeno); v ostatních záležitostech – podle písmene c) – je přípustné jednacím řádem určit formu vyjádření (například prioritně písemnou s tím, že k ústnímu vyjádření musí dát souhlas zastupitelstvo).

Podle druhého výkladu je právo občana obce vyjadřovat se ústně zaručeno i v písmenu c), ač tam slovo „ústně“ není přímo uvedeno. Nelze totiž přehlédnout, že

vyjadřuje-li se občan podle písmene d) „písemně“ (ve stanovené lhůtě), nemusí to ještě znamenat (a také neznamená), že se vyjadřuje „na zasedání zastupitelstva“. Patrně proto se ve vztahu k písemnému vyjádření počítá se „stanovenou lhůtou“, zatímco pro ústní vyjádření se o žádné lhůtě zákon nezmiňuje; její ustanovení by bylo zbytečné, protože se má jednat o vyjádření „na zasedání zastupitelstva“ (a určení doby pro vyjádření tak plyne z povahy věci – dobou pro vyjádření je doba, kdy zastupitelstvo zasedá a zároveň ještě nepřijalo rozhodnutí v záležitosti, které se vyjádření týká). Lze konstatovat, že v ustanovení písmene d) se fakticky zakotvují práva pro dvě různé situace – právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu mimo zasedání zastupitelstva obce (takové vyjádření má být písemné a uplatněno ve stanovené lhůtě) a právo vyjadřovat se k týmž dokumentům na zasedání zastupitelstva obce (takové vyjádření má být ústní). Posoudíme-li prostřednictvím této argumentace ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, dospějeme k závěru, že užití slov „na zasedání zastupitelstva“ [dikce shodná s částí ustanovení písmene d)] v tomto ustanovení nasvědčuje tomu, že se má jednat o vyjádření ústní. V § 16 odst. 2 písm. c) se zakotvuje právo vyjadřovat se v jedné určité situaci (na zasedání zastupitelstva), takže není důvod v tomto ustanovení (navíc hypoteticky) odlišovat od situace jiné (tj. od situace, kdy zastupitelstvo nezasedá, když ta v předmětném ustanovení regulována není).

S ohledem na výše uvedené je podle našeho názoru třeba se přiklonit k výkladu, který je uveden jako druhý v pořadí. Není tedy přípustné požadovat pouze písemná vyjádření (a případně vázat možnost ústního vystoupení na souhlas udělený zastupitelstvem), protože i v § 16 odst. 2 písm. c) se zakotvuje – byť implicitně – právo vyjadřovat se ústně. V tomto kontextu je třeba upozornit rovněž na to, že celé jednání na zasedání zastupitelstva (z povahy věci) probíhá ústní formou, takže případná snaha vyhradit pro jeden segment zasedání zastupitelstva primárně písemnou formu (navíc tehdy, když se může vyjádřit veřejnost, jsou-li přítomni zasedání zastupitelstva vždy veřejná) je zjevně nepatřičná.

Bez významu v této souvislosti jistě není ani čl. 17 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (zakotvuje právo vyjadřovat názory mj. „slovem“) a čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je přípustné svobodu projevu omezit pouze zákonem (jímž, jednacím řád zastupitelstva není, byť je jeho existence zákonem předvídána) tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti (ze stanovených důvodů) nezbytné, a zároveň požadavek, aby právní předpisy byly vykládány ústavně konformně (srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. března 1996).

Závěrem je tak možno konstatovat, že stanovení povinnosti občanů v jednacím řádu zastupitelstva vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska pouze



písemně představuje nepřipustné omezení tohoto práva občana obce. Nadto považujeme za vhodné dodat, že jednací řád zastupitelstva obce svojí povahou není obecně závaznou normou, nýbrž interním dokumentem zastupitelstva obce a jednacím řádem tak zákonem zaručené právo občana obce vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska nelze vyloučit.

Poznámky:

Výše uvedený výklad je možno aplikovat i na obdobná ustanovení 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.

Poznámky:

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