

Pravomoc zastupitelstva měnit, respektive doplňovat navržený program jednání

Zákon o obcích přikazuje územně samosprávným celkům inzerovat pozvánku na zasedání zastupitelstva včetně návrhu programu jednání minimálně sedm dní před jeho konáním. Je však běžnou praxí, že ty nejzajímavější (či naopak nejkontroverznější) body jsou na program zařazeny až v den konání zasedání zastupitelstva. Je však takový postup v souladu se zákonem?

Podle § 94 zákona o obcích má právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání každý zastupitel, rada obce a výbory zastupitelstva. Program jednání zastupitelstva přitom v praxi připravuje rada obce, a tento předem připravený program je také příslušnou formou oznámen veřejnosti (zejména na úřední desce, a často i jinak, byť to zákon výslovně neukládá; například na webových stránkách obce).

BODY ZAŘAZENÉ DO PROGRAMU AŽ V PRŮBĚHU JEDNÁNÍ ZASTUPITELSTVA? PŘÍPUSTNÁ PRAXE, ALE MÁ I SLABINY

O zařazení dalších návrhů, přednesených oprávněnou osobou či osobami až v průběhu zasedání zastupitelstva, rozhoduje vždy zastupitelstvo obce (a nikoli rada obce). Logickou úvahou lze nicméně dojít k závěru, že má-li některá strana či koalice stran v zastupitelstvu většinu a zároveň řádnou docházku svých zastupitelů, doplnění programu jednání zastupitelstva vždy schválí. Stejná většina se nakonec projeví i u samotného hlasování ve věci samé. Již proto není největší slabinou dané zákonné úpravy ani tak skutečnost, že koalice ohledně programu přehlasuje opozici, jako spíše to, že nově schválené body programu nebyly předem oznámeny veřejnosti, jejíž zástupci se (možná) právě proto na zasedání zastupitelstva nedostaví.

Druhým kamenem úrazu je obsah a forma materiálů, které k nově zařazeným bodům zastupitelé obdrží doslova až na poslední chvíli. Může se jednat o materiály mimořádně obsáhlé, které nelze v krátkém časovém úseku řádně prostudovat, či naopak materiály velmi strohé až zavádějící, které vykrešlují navrhovanou variantu jako jedinou možnou. V takovém případě jsou zastupitelé de facto nuceni bez možnosti odborné konzultace zaujmout postoj k věci, o které (možná) nemají dostatečné informace.

K ohroženějším zastupitelům paradoxně v takovém případě radím ty z koalice, jimž může být nový materiál předložen současně s vřelým doporučením, jak ve věci hlasovat. Zatímco opozice bude hlasovat proti anebo se hlasování kvůli pochybnostem zdrží, koaliční zastupitelé ponесou za svůj projevený souhlas individuální odpovědnost.

ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Výkladem § 94 zákona o obcích, respektive možností zařadit na pořad jednání nový bod programu »a poslední chvíli« se opakovaně zabývaly i soudy. Z nedávné doby jmenujme rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 Aps 2/2013. V tomto řízení brojili pořadatelé místního referenda z jejich úhlu pohledu účelové změně programu jednání zastupitelstva obce Černolice. Konkrétně se jednalo o bod týkající se místního referenda o územním plánu, před který byl až na samém jednání zastupitelstva »předřazen« bod, ve kterém zastupitelstvo rozhodlo o schválení územního plánu. Další rozhodování o místním referendu již bylo bezpředmětné, neboť v dané věci již zastupitelstvo rozhodnutí přijalo a územní plán schválilo.

Nejvyšší správní soud však jednoznačně dospěl k závěru, že zastupitelstvo obce v daném případě nepochybně. Soud v rozsudku zopakoval právní názor Ústavního soudu z roku 2002 (IV. ÚS 331/02): *»Zařazení nového bodu na program zasedání zastupitelstva až v průběhu tohoto zasedání výslovně připouští § 94 odst. 2 zákona o obcích. Nový bod nelze zařadit do programu až přímo na zasedání zastupitelstva pouze tehdy, pokud to s ohledem na povahu věci vyplývá z ostatních ustanovení zákona (např. § 39 zákona o obcích, který stanoví povinnost obce nejméně 15 dnů před projednáním orgánu obce zveřejnit záměr prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku, jinak je právní úkon obce od počátku neplatný).«*

Přestože by v případě závažných otázek zastupitelstvo mělo využívat možnosti zařadit takovou otázku na program zastupitelstva až na jeho zasedání zdrženlivým a uváženým způsobem, který nevzbuzuje podezření o účelovém předložení návrhu »na poslední chvíli«, Ústavní soud připustil, že zákon takový postup umožňuje. Zákon o obcích nerozlišuje závažné a méně závažné body programu zasedání zastupitelstva, proto závažnost otázky, jíž se příslušný nový bod programu týká, nemá vliv na možnost zastupitelstva zařadit jej na program až v průběhu zasedání.

MÍSTNÍ REFERENDUM VS. ZASTUPITELSKÁ DEMOKRACIE

Předpokladem pro zařazení nového bodu na program jednání zastupitelstva je nicméně jeho věcná příprava a dále skutečnost, že jeho projednání nebrání jiné zákonné ustanovení (viz výše). Možnost zastupitelstva zařadit nový bod na program zasedání a schválit jej proto není zcela nemožná.



FOTO: ARCHIV

Autorka textu se od roku 2011 věnuje tématům spjatým s komunální politikou.

Argumentace členů přípravného výboru v projednávané věci spočívala v tvrzení, že zastupitelstvo obešlo zákon o místním referendu tím, že na program svého zasedání předřadilo bod schválení územního plánu, a tak de facto rozhodlo o otázkách, které byly předmětem návrhu na vyhlášení místního referenda.

Přípravný výbor přitom vyšel z mylné domněnky, že z Ústavy vyplývá nadřazenost místního referenda jakožto formy přímé demokracie nad demokracií zastupitelskou. Tato domněnka není správná již jen z toho důvodu, že místní referendum nemá svůj ústavní základ (na rozdíl od práva na samosprávu) a jeho úprava je provedena pouze v právu »jednoduchém« zákonem o místním referendu. Na rozdíl od modelu silných přímých demokracií švýcarského typu referendum v České republice pouze doplňuje rozhodování zvoleného sboru zastupitelů. Prostřednictvím místního referenda mohou občané usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politikou reprezentaci obce a kontrolovat výkon místní samosprávy. To však neznamená, že by místní referendum mělo být automaticky nadřazeno právu obce na samosprávu.

Schválení územního plánu na zastupitelstva obce Černolice bylo navíc již jen konečnou fází procesu přijímání územního plánu, který trval po dobu několika let. Bylo tedy do značné míry otázkou »procesní taktiky« přípravného výboru, v jaké časové fázi přijímání územního plánu podá návrh na vyhlášení místního referenda. Pokud přípravný výbor podal návrh až ve chvíli, kdy bylo zřejmé, že zastupitelstvo hodlá v nejbližší době schválit výslednou podobu územního plánu, musel si být vědom možnosti, že územní plán bude schválen dříve, než bude rozhodnuto o návrhu na vyhlášení místního referenda. V daném případě tedy předřazení bodu na jednání zastupitelstva nepřekročilo meze práva obce na samosprávu.

Mgr. PETRA BIELINOVÁ

advokátka
www.bielinova.cz