

Ministerstvo vnitra
Nad Štolou 3
poštovní schránka 21
170 34 Praha 7
posta@mvcv.cz

V Ústí nad Labem dne 29. ledna 2013

Podnět k vykonání dozoru nad usnesením zastupitelstva obce, jímž byl změněn obsah jednacího řádu zastupitelstva

S odkazem na ustanovení § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podáváme tímto ministerstvu vnitra podnět k vykonání dozoru dle ustanovení § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nad usnesením 207/12 Zastupitelstva města Ústí nad Labem, jímž byl dne 13.12.2012 schválen Dodatek č. 2 k Jednacímu řádu Zastupitelstva města Ústí nad Labem. Řečeným Dodatkem došlo ke změně Jednacího řádu Zastupitelstva města Ústí nad Labem, který se tím dle našeho níže odůvodněného názoru dostal do rozporu se zákonem.

Žádáme zároveň, abyste nám v zákonné lhůtě sdělili, zda jste na náš podnět zahájili řízení nebo k jeho zahájení z moci úřední neshledali důvody, popřípadě zda jste náš podnět postoupili jinému orgánu.

Rekapitulace současného stavu

Zastupitelstvo města Ústí nad Labem na svém zasedání dne 13.12.2012 usnesením 207/12 schválilo Dodatek č. 2 k Jednacímu řádu Zastupitelstva města Ústí nad Labem (dále jen „Jednací řád“), jehož součástí je následující ustanovení:

V oddílu druhém, § 4 – Příprava zasedání, se odstavec (13) mění a doplňuje takto:

(13) Po úvodním slovu předkladatele udělí předsedající nejprve slovo občanům, kteří chtějí k projednávanému bodu programu vyjádřit svá stanoviska, a teprve poté vyzve k diskusi jednotlivé členy Zastupitelstva. Po zahájení diskuse členy Zastupitelstva se již občané do diskuse k projednávanému bodu hlásit nemohou.

Před změnou bylo znění tohoto odstavce (§ 4, odst. 13) Jednacího řádu následující:

(13) Pokud již není žádný člen ZM přihlášen do diskuse, udělí předsedající před udělením závěrečného slova předkladateli slovo občanů[m], kteří chtějí k projednávanému bodu programu vyjádřit svá stanoviska.

Tato změna Jednacího řádu byla v podkladových materiálech pro zasedání zastupitelstva odůvodněna následovně:

Úprava pořadí diskutujících spočívá v prohození pořadí jednotlivých zastupitelů a veřejnosti. Nově je tak pořadí koncipováno tak, že první se k projednávanému bodu bude vyjadřovat veřejnost, a teprve poté jednotliví zastupitelé. Cílem této úpravy má být prioritní možnost veřejnosti vyjádřit se k projednávanému bodu zasedání Zastupitelstva města Ústí nad Labem. Následně je pak dána možnost zastupitelům konzultovat připomínky z řad veřejnosti a případně tyto zohlednit ve svém rozhodování při hlasování o tom kterém bodu programu.

Odůvodnění podnětu

Máme za to, že uvedená změna Jednacího řádu je v rozporu s právem České republiky, a to z následujících důvodů:

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v § 16, odst. 2, písm. c) 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.

Za aktuálně platného Jednacího řádu občan obce, který dosáhl věku 18 let, může na začátku každého bodu na programu zasedání Zastupitelstva města Ústí nad Labem vyjádřit své stanovisko, avšak

logicky pouze k informacím v podkladových materiálech, které obvykle bývají zveřejněné několik dní před zasedáním na webových stránkách magistrátu města (neplatí to však vždy a o všech podkladech – často se vyskytnou tzv. „materiály na stůl“, s nimiž občané nemají možnost se seznámit), a dále v úvodním projevu předkladatele, popřípadě jiným způsobem (například z médií). Výslovně už ale dle Jednacího řádu nemůže vyjádřit své stanovisko k informacím a stanoviskům, která zazní v oddělené rozpravě zastupitelů. Takové informace a stanoviska přitom mohou mít a mívají závažný charakter, ať už jde o protinávhrhy k navrženému usnesení, návrhy na jmenování osob na obsazované posty, stanoviska zastupitelů nebo věcné informace, jež doplní či vysvětlí zastupitelé nebo na jejich žádost či dotaz pracovníci magistrátu, popřípadě přizvaní odborníci či další osoby.

Máme proto za to, že Jednací řád nesplňuje nárok výše uvedeného ustanovení zákona o obcích, neboť toto ustanovení nelze racionálně a obhajitelně vykládat tak, že občan dostane možnost vyjádřit se pouze na začátku diskuse k projednávanému bodu, kdy rozsah informací k projednávané věci může být a bývá omezený a zpravidla nejsou ještě známy protinávhrhy usnesení. V diskusi před hlasováním o usnesení 207/12 Zastupitelstva města Ústí nad Labem dne 13.12.2012 na tyto skutečnosti upozornili někteří zastupitelé (MUDr. Indra, MUDr. Jílková) i občané města (MUDr. Moudrá Wünschová, Mgr. Daduč). Zastupitelka Jílková dokonce předložila protiusnesení, jímž by předložený Dodatek č. 2 k Jednacímu řádu nebyl přijat. Zastupitelstvo města Ústí nad Labem ovšem svým hlasováním protinávhrh paní zastupitelky nepřijalo a naopak přijalo původní návrh, jímž byl dodatek upravující Jednací řád přijat. Podle našeho názoru je Jednací řád v aktuálním znění v rozporu se smyslem a účelem výše citovaného ustanovení zákona o obcích, a to v té své části, která stanovuje, že po zahájení rozpravy zastupitelů už se občané nemohou hlásit do diskuse a tedy aktuálně vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem.¹

Je třeba podotknout, že před schválením Dodatku č. 2 k Jednacímu řádu se do diskuse hlásili nejprve zastupitelé a až poté občané, avšak zastupitelům nebylo Jednacím řádem znemožněno hlásit se do diskuse i později a reagovat na stanoviska přednesená občany. Ba právě naopak, Jednací řád (viz stále platný § 4 odst. 10 Jednacího řádu) umožňoval hlásit se do diskuse i poté, co svá stanoviska vyjádřili občané, což bylo běžnou praxí a živnou půdou demokratické diskuse při zasedání Zastupitelstva města Ústí nad Labem.

Odůvodnění, které bylo součástí podkladového materiálu, v němž byl navržen Dodatek č. 2 k Jednacímu řádu, vysvětluje pouze účel toho, proč občané dostávají nově možnost promluvit jako první („Cílem této úpravy má být prioritní možnost veřejnosti vyjádřit se k projednávanému bodu zasedání Zastupitelstva města Ústí nad Labem.“), avšak vůbec neodůvodňuje, proč je občanům znemožněno přihlásit se do rozpravy poté, co začnou diskutovat zastupitelé. Toto omezení podle našeho názoru žádný obhajitelný účel nemá.

Jsme přesvědčeni, že zákon o obcích dává zastupitelstvu možnost usměrnit jednacím řádem právo občanů vyjádřit svá stanoviska k projednávaným věcem proto, aby jeho zasedání podle místních

¹ Zde bychom rádi odkázali na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 196/2006-35. Soud řešil situaci částečně odlišnou: občané se dle jednacího řádu Zastupitelstva Ústeckého kraje směli vyjadřovat pouze na úplném začátku zasedání jako takového, nikoli na začátku každého bodu. Zákonná úprava práva občanů kraje vyjádřit se na zasedání zastupitelstva kraje (viz § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb.) je však shodná se zákonnou úpravou práva občanů obce vyjádřit se na zasedání zastupitelstva obce (viz § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb.). A především soud v rozsudku argumentoval následovně:

*„Jestliže by se totiž občané kraje mohli vyjadřovat pouze v určeném bodu programu, navíc zařazeného do úvodu zasedání zastupitelstva, bylo by jim takto znemožněno posléze se **aktuálně** vyjádřit k později projednávaným věcem. To jistě zákonodárce z podstaty věci a vzhledem k užití dikci § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení, a to vyjadřovat se k projednávaným věcem, nezamýšlel.“*

Požadavek na možnost **aktuálně** vyjádřit své stanovisko k projednávané věci je podle našeho názoru možné převést i na námi řešenou situaci: jestliže se občané obce podle Jednacího řádu mohou vyjadřovat pouze na začátku projednávání určité věci, kdy v některých případech ještě nejsou známy podstatné informace, je jim takto znemožněno posléze se aktuálně vyjádřit k později projednávaným okolnostem dané věci na pořadu zasedání.

okolností a podmínek probíhala řádně a bez neúměrných zdržení či organizačních zmatků. Skutečnost, že občané v rozpravě nesmějí aktuálně reagovat na informace, stanoviska a protinávrhy vznesené v oddělené diskusi zastupitelů, však podle nás není racionálně obhajitelným ani účelným opatřením, které by přispělo k řádnému průběhu zasedání. Naopak jeho nejvýraznějším důsledkem je omezení práva občanů Ústí nad Labem vyjádřit svá stanoviska k projednávaným věcem v celé jejich šíři a při znalosti všech okolností a informací v dynamickém průběhu diskuse nad věcmi projednávanými zastupitelstvem města. Tím je potlačena demokratická diskuse mezi zastupiteli a občany, což lze považovat za zneužití jednacího řádu.

Jednací řád má přitom dostatek možností, jimiž zastupitelé mohou průběh svého zasedání usměrnit tak, aby probíhalo účelně a bez zbytečných průtahů – odejmutí slova, netýká-li se příspěvek projednávaného bodu, vykázaní vyrušujících osob ze síně, ukončení diskuse (§ 4 odst. 8-11) a možnost omezit délku diskusních příspěvků, jakož i počet příspěvků každého přihlášeného (§ 4 odst. 15). Je proto těžké najít racionální a obhajitelný základ pro nově zavedené omezení práva občanů vyjádřit se během rozpravy zastupitelů.²

Je to tím závažnější, že právem občana vyjádřit své stanovisko při zasedání zastupitelstva se podle našeho názoru do zákona o obcích promítají principy Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod, a proto je nutné při určování jejich mezí *šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat taková omezení k jiným účelům, než pro které byla stanovena* (viz čl. 4 odst. 4 Listiny).³ Máme za to, že do § 16, odst. 2, písm. c) zákona o obcích se promítají tyto ústavní principy České republiky:

- *Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.* (Ústava čl. 1 odst. 1)

Hned první článek ústavy akcentuje demokratičnost České republiky a úctu k právům a svobodám člověka a občana. Jsme přesvědčeni, že demokratická diskuse správců a občanů obce při zasedání jejího nejvyššího orgánu, vedená poctivě a bez neúčelných omezení, je jedním z významných prvků demokratičnosti České republiky. Správci obce ji nesmí svévolně a neúčelně omezovat, byť by tak učinili formálně zákonným prostředkem.

Citujme v této souvislosti z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93: *„Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.“*

² Ještě jednou v poznámce citujme z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 196/2006-35, který je k naší věci analogický: *„Jestliže bylo zákonem, a to krajským zřízením, přiznáno občanům kraje právo vyjadřovat se k projednávaným věcem na zasedání zastupitelstev, je vyloučené, aby jednotlivé kraje skrze své jednací řády posléze toto právo občanům kraje omezovaly. Krajiům je ohledně realizace tohoto práva občanů kraje toliko umožněno jednotlivě si stanovit procedurální postup realizace předmětného práva občanů kraje a to právě prostřednictvím svých jednacích řádů ovšem tak, aby nedocházelo k omezení dotyčného práva občanů kraje, jehož rozsah je vymezen v ust. § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení.“*

³ Stejný názor vyjádřili autoři publikace Práva občanů obce (obecná část), kterou v lednu 2011 (třetí vydání) vydalo Ministerstvo vnitra (odbor dozoru a kontroly veřejné správy) a Kancelář veřejného ochránce práv. Citujme ze strany 59:

„Občan obce“ 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 citovaném ustanovení zákona o obcích, která svou podstatou představují zákonné provedení obecného práva podílet se na správě věcí veřejných. Práva občana obce ve smyslu § 16 odst. 2 musí být zásadně interpretována způsobem maximálně šetřícím jejich smysl, tedy zásadně „ve prospěch“ „občana obce“.

- *Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. (Listina čl. 21 odst. 1)*

Občané mají právo podílet se na správě své obce jednak volbou svých zástupců (zastupitelů), jednak aktivní diskusí s těmito svými zástupci, přičemž veřejná diskuse vedená během zasedání zastupitelstva je její významnou součástí. Kategoricky nesouhlasíme s občasným názorem, že občané mají právo si jednou za čtyři roky zvolit své zastupitele a pak by jim měli nechat „klid na práci“. Jsme naopak přesvědčeni, že aktivní přístup občanů a poctivá a trvalá demokratická diskuse celého společenství občanů, ač občas zdlouhavá a nepohodlná, je základem demokracie. Jsme proto přesvědčeni, že správci obce nesmí svévolně a neúčelně demokratickou diskusi omezovat.

V této souvislosti citujeme z nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1167/11: „*Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznamená, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří. Vymkne-li se správa obce z těchto ústavních mantinelů, pak byť by i byla formálně ve shodě se zákonem, nelze jí přiznat soudní ochranu; je naopak úkolem soudů, aby takové ve své podstatě proti skutečné samosprávě namířené a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly.*“

- *Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodu politických sil v demokratické společnosti. (Listina čl. 22)*

Právo vyjádřit své stanovisko při zasedání zastupitelstva se pochopitelně vztahuje i na politicky organizované a angažované občany obce, kteří nejsou členy zastupitelstva. Toto právo jim dává legitimní možnost prezentovat svá stanoviska, vymezovat se vůči současnému vedení města a nadnášet alternativní pohledy na správu obce. Takový politický dialog na obecní úrovni je podle našeho mínění důležitou složkou svobodného soupeření politických stran, přičemž obzvláštní význam má především pro členy stran nezastoupených v zastupitelstvu obce, popřípadě pro příznivce alternativních frakcí uvnitř stran zastoupených v zastupitelstvu. Máme za to, že jestliže Jednací řád omezuje právo občanů obce vstupovat do dialogu se zastupiteli během jejich veřejného zasedání, jedná se o neobhájitelné omezení svobodné soutěže politických stran.

Vzhledem k tomu, že zastupitelstvo dne 13.12.2012 ve druhém bodě svého programu schválilo svým usnesením Dodatek č. 2 k Jednacímu řádu s okamžitou platností a účinností, nová pravidla se ihned během zasedání zastupitelstva projevila. Rádi bychom poukázali na následující:

- Body „3. Stanovení počtu členů Rady města“ a „4. Volba náměstka primátora a členů rady města“ byly na pořad doplněny až na počátku zasedání, při schvalování programu. Žádné podkladové materiály k nim nebyly zveřejněny a ani žádné úvodní slovo nebylo v těchto bodech proneseno. Přítomní občané proto nevyjádřili žádná stanoviska, neboť se v podstatě neměli k čemu vyjádřit a ani neměli čas se nad věcí zamyslet. Jelikož nikdo z občanů se ihned po ohlášení bodu nepřihlásil, byla zahájena diskuse zastupitelů, do níž už se občané přihlásit nemohli. Přitom právě až v diskusi zastupitelů (na niž byli koaliční zastupitelé zjevně připraveni) se objevily podstatné informace k projednávané věci: navrhované počty členů rady, volební řády pro volbu náměstka a radních, jména zastupitelů navržených na tyto posty a reakce navržených a dalších zastupitelů na tyto nominace.

V důsledku toho se jedna ze zúčastněných občerek, paní Jaremová, mohla dotázat zastupitele Bočka na jeho vzdělání a zkušenosti až v bodě „Různé“ v závěru zasedání zastupitelstva, tedy až několik hodin poté, co byl zvolen členem rady města, přestože její otázka by bývala měla smysl ve 4. bodě, kdy probíhala volba městských radních. Jak už jsme uvedli výše, ve chvíli, kdy se občané dozvěděli jména kandidátů navržených na posty náměstka primátora a radních, Jednací řád jim znemožňoval přihlásit se do diskuse.

- V diskusi zastupitelů v bodě „38. Návrh rozpočtu města Ústí nad Labem pro rok 2013“ přednesl zastupitel Mgr. Jelínek protinávrh spočívající ve zvýšení výdajového rozpočtu v řádku 24.3.2 o 4,5 milionu Kč a dále zastupitelé debatovali o tom, zdali je z čeho takové zvýšení pokrýt. Jelikož však

Jednací řád znemožňuje občanům hlásit se do rozpravy zastupitelů, nemohli přítomní občané vyjádřit své stanovisko k tomuto protinávruhu.

- V diskusi zastupitelů v bodě „40. Plavecký areál Klíše – Aquapark Ústí nad Labem“ radní Fišera nepodloženě slovně zaútočil na dva přítomné občany, paní Moudrou Wünschovou a pana Daduče, kteří v tomto bodě vyjádřili svá stanoviska, přičemž mimo jiné nepravdivě prohlásil, že se nezúčastňují tzv. Fóra Zdravého města Ústí nad Labem. Na tento osobní atak mohla MUDr. Moudrá Wünschová vzhledem k jednacímu řádu reagovat až v bodě „Různé“ v závěru zasedání zastupitelstva.

Jednalo se o zvláštní případ, kdy současné znění Jednacího řádu znemožnilo občanům reagovat bez nepřiměřeného zdržení nejen na věcné informace z debaty zastupitelů, ale také na osobně urážlivý projev zastupitele. V tomto ohledu stojí za to ještě jednou krátce citovat z nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1167/11: „*Ti, kdo obec spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří.*“

Nedojde-li ke zrušení či revokaci usnesení 207/12 Zastupitelstva města Ústí nad Labem, obáváme se, že i při příštích zasedáních zastupitelstva města Ústí nad Labem se bude opakovat výkon samosprávy, který je podle našeho výše odůvodněného názoru nezákonný. Proto podáváme tento podnět ministerstvu vnitra.

Důkazy:

Jednací řád:

<http://www.usti-nl.cz/files/jednaci-rad-zm.pdf>

Materiál pro bod č. 2 zasedání zastupitelstva dne 13.12.2012:

http://www.usti-nl.cz/files/Zastupitelstvo_mesta/dokumenty/Kancelar_tajemnika/14ZM_M2.doc

Příloha k materiálu pro bod č. 2 zasedání zastupitelstva dne 13.12.2012:

http://www.usti-nl.cz/files/Zastupitelstvo_mesta/dokumenty/Kancelar_tajemnika/14ZM_M2_Prilohy/14ZM_M2_P1.doc

Výpis usnesení ze zasedání zastupitelstva dne 13.12.2012:

<http://www.usti-nl.cz/files/14zm2012.doc>

Zápis ze zasedání zastupitelstva dne 13.12.2012:

<http://www.usti-nl.cz/files/z14zm2012.doc>

Zápisy z dřívějších zasedání zastupitelstva (podle dřívějšího jednacího řádu):

<http://www.usti-nl.cz/cz/verejna-sprava/mesto-a-jeho-organy/zastupitelstvo-mesta/zapisy-z-jednani-zm.html>

Za Stop tunelům, o.s.

Mgr. Jan Kvapil, Ph.D.

předseda Stop tunelům, o.s.

Na Valech 3, 400 01 Ústí nad Labem

info@stoptunelum.cz