

St a n o v i s k o

odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

č. 11/2010

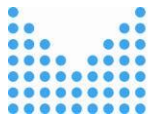
Označení stanoviska:	Vyřizování stížností na člena zastupitelstva obce
Právní předpis:	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Ustanovení:	§ 102 odst. 2 písm. n), § 16 odst. 2 písm. f), § 103
Související právní předpis:	§ 175 a § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Klíčová slova:	stížnost, člen zastupitelstva obce, starosta
Datum zpracování:	30. září 2010 (aktualizace 1. ledna 2014)

Dotaz: *Je oprávněn vyřizovat stížnost na chování starosty, místostarosty či jiného člena zastupitelstva obce kontrolní výbor zastupitelstva obce?*

Stanovisko:

Před zodpovězením dotazu, kdo je oprávněn vyřizovat stížnosti na jednotlivé členy zastupitelstva obce, je předně nutné vyjasnit otázku procesního režimu vyřizování stížností, a to v závislosti na obsahu (předmětu) stížnosti.

Směřuje-li obsah stížnosti do oblasti výkonu **přenesené působnosti** obce, přičemž se *dotčené osoby obrací na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany*, je její vyřízení třeba podřadit pod režim stanovený § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V podmínkách obcí se taková stížnost může týkat starosty, místostarosty, tajemníka obecního úřadu či úředníků zařazených do obecního úřadu. K vyřízení stížnosti je v první „instanci“ příslušný správní orgán, vůči němuž stížnost směřuje. Má-li stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, může v souladu s § 175 odst. 7 správního řádu požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti. Podle § 175 správního řádu bude nutno řešit i takové **stížnosti na představitele obce, kteří jednají v samostatné působnosti, avšak toto jednání je podřaditelné pod režim správního řádu.**



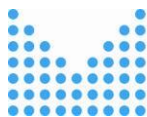
Ustanovení § 175 správního řádu se uplatní za předpokladu, že je dána zároveň působnost správního řádu podle jeho § 1, tedy jestliže se bude jednat o postup orgánů územních samosprávných celků za předpokladu, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. V § 1 se jedná o tzv. výsostnou či vrchnostenskou veřejnou správu, tedy o autoritativní postup vůči adresátům veřejné správy. Pokud by však obec prováděla nějaký úkon soukromoprávní povahy (uzavírání nájemní smlouvy, pracovněprávní úkon), nebylo by možné institut stížnosti podle § 175 správního řádu použít a použita by mohla být pouze vnitřní pravidla vyřizování stížností vydaná podle § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Správní řád se rovněž nevztahuje na tzv. fiskální („nevýsostnou“) veřejnou správu, v níž nejde o autoritativní vystupování veřejné správy vůči jejím adresátům.

Prošetření způsobu vyřízení stížnosti pak náleží **krajskému úřadu**, který je dle § 178 odst. 2 správního řádu nadřízeným orgánem **bez ohledu na to, zda se jedná o samostatnou či přenesenou působnost**.

V případě, že obsah stížnosti směřuje do oblasti výkonu **samostatné působnosti** obce a nejde-li o výše uvedenou možnost, je třeba postupovat podle **pravidel pro přijímání a vyřizování petic a stížností**, k jejichž vydání je příslušná **rada obce** [§ 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích], popř. v obcích, kde se rada obce nevolí, *starosta* (nevyhradí-li si tuto pravomoc samo *zastupitelstvo obce*). Jedná-li se o obec, která nevydala pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností, a je-li podatelem stížnosti některá z osob oprávněných dle § 16, příp. § 17 zákona o obcích, postupuje se při vyřízení takové stížnosti (jakožto žádosti o projednání konkrétní záležitosti v samostatné působnosti zastupitelstvem obce) v režimu **§ 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích**, podle kterého platí, že občan obce, který dosáhl věku 18 let, má 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*. Toto oprávnění svědčí i fyzické osobě starší 18 let vlastníci na území obce nemovitost (§ 16 odst. 3 zákona o obcích) či fyzické osobě, 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 (§ 17 zákona o obcích).

Při vyřizování podání (stížností) směřujících na chování starosty jakožto reprezentanta obce navenek (tedy v rámci samostatné působnosti obce) je třeba postupovat v režimu pravidel pro vyřizování petic a stížností na základě zmocnění § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích, podle kterého je *radě obce vyhrazeno stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností*.

Při stanovení pravidel pro vyřizování stížností ve smyslu výše citovaného ustanovení zákona o obcích přitom rada obce musí respektovat určité zásady, mj. pravidlo, že orgánem oprávněným řešit stížnost na člena zastupitelstva obce je zastupitelstvo obce, neboť ostatní orgány (rada obce, výbory) jsou ve vztahu k zastupitelstvu obce „podřízené“. To nevylučuje, aby předmětná pravidla pro vyřizování stížností pověřila radu obce, popř. kontrolní výbor věcným prošetřením



stížnosti, konečné projednání stížnosti na člena zastupitelstva obce by však mělo i v takovém případě náležet **zastupitelstvu obce**.

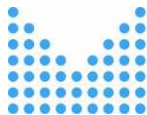
V této souvislosti však podotýkáme, že stížnost na člena zastupitelstva obce může směřovat pouze proti jeho činnosti jménem obce. Jeho jednání jako člena zastupitelstva obce, tedy jednání v pozici „politika“, pokud nevystupuje na základě pověření jménem obce, režimu vyřizování stížností nepodléhá. V případě stížnosti podané na starostu nebo místostarostu by tedy bylo možné řešit jen jejich postupy při výkonu těchto funkcí.

V případě, že podatelem takové stížnosti je občan obce, resp. jiná osoba oprávněná dle § 16 či § 17 zákona o obcích, **je nezbytné postupovat dle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích**.

V případě, že podatelem stížnosti na členy zastupitelstva obce není občan obce, resp. jiná osoba oprávněná dle § 16 zákona o obcích či dle § 17 zákona o obcích, je s odkazem na čl. 18 Listiny základních práv a svobod přinejmenším vhodné **analogicky aplikovat** ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, tzn. zastupitelstvo obce by mělo být alespoň seznámeno se skutečností, že byla někým podána stížnost na některého ze zvolených představitelů obce (starostu, místostarostu či jiné členy zastupitelstva obce). Považujeme za nutné dodat, že žádný zákon nestanovuje povinnost obce (zastupitelstva obce) projednat stížnosti „neobčanů“, proto věcné prověření a vyřízení takové stížnosti není právně vynutitelné, nicméně v rámci principu dobré správy a ve vztahu k voličům lze takový postup doporučit, neboť každé podání musí být adekvátním způsobem vyřízeno.

Zjednání nápravy, resp. přijetí nápravných opatření, v případě, že stížnost na člena zastupitelstva obce (vč. starosty, popř. místostarosty) je shledána důvodnou, **je záležitostí zastupitelstva obce**. V případě, že se však zastupitelstvo obce záležitostí nehodlá zabývat, nemá Ministerstvo vnitra žádné kompetence, jak je k tomu donutit, jelikož se jedná pouze o politickou odpovědnost zvolených členů zastupitelstva obce, s níž není spojena žádná sankce.

Jak bylo výše uvedeno, měly by být **stížnosti na člena zastupitelstva obce v konečné fázi projednány přímo zastupitelstvem obce**. To samozřejmě nevylučuje, aby zastupitelstvo obce pověřilo jejich vyřizováním kontrolní výbor, ten by však neměl stížnost „vyřizovat“ s konečnou platností, neboť člen zastupitelstva obce je odpovědný zastupitelstvu obce a pouze zastupitelstvo obce proto může posuzovat, zda jeho člen plní své povinnosti (§ 83 odst. 1 zákona o obcích) či se chová v souladu s požadavky očekávanými od osoby zastávající určitou funkci. Výbory dle § 117 zákona o obcích jsou obecně „pouhými“ poradními, iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva obce, nikoli samostatnými orgány, z čehož vyplývá, že v podstatě plní funkci sběru příslušných informací a jejich analyzování pro zastupitelstvo obce. Jakékoli výstupy z činnosti výborů (zápisy z jednání či z kontrol, připravená odpověď stěžovateli apod.), pokud mají směřovat vně obce, musí být předloženy zastupitelstvu obce, které samo rozhodne, jak s předloženými dokumenty naloží. Z postavení výborů jakožto iniciativních a kontrolních orgánů zastupitelstva obce lze totiž dovést, že nejsou **bez**



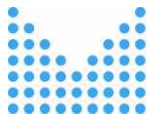
pověření zastupitelstva obce oprávněny jednat navenek jménem obce, tedy ani sdělovat výsledky své činnosti třetí straně (občanům obce, stěžovatelům apod.).

Jinak řečeno - kontrolní výbor zastupitelstva obce, který je rovněž iniciativním a pomocným orgánem zastupitelstva obce, není oprávněn jednat za obec navenek. Jakýkoli výstup výboru, a tedy i případná zpráva o projednání stížnosti kontrolním výborem zastupitelstva obce, je dokumentem, který je určen pouze zastupitelstvu obce, tj. jeho zřizovateli. Případné vyjádření (stanovisko, posouzení) kontrolního výboru tak může sloužit výhradně jako podklad pro rozhodnutí a případné opatření zastupitelstva obce, které jako jediné je orgánem oprávněným stížnost na starostu či místostarostu projednat. Vychází se přitom z toho, že starosta i místostarosta jsou ze zákona (§ 103 odst. 2 zákona o obcích) za výkon své funkce odpovědní zastupitelstvu obce. Se stížností na jednání (postup, chování) starosty a místostarosty by mělo proto být seznámeno zastupitelstvo obce, které by mělo projevit vůli, zda se podáním hodlá zabývat či nikoli. U ostatních členů zastupitelstva obce (tj. těch, kteří nejsou zastupitelstvem obce voleni do žádných funkcí) je pak nutno odkázat na politickou odpovědnost volených představitelů obce vůči občanům obce – voličům.

Za akceptovatelnou variantu lze považovat, pokud je vyřizováním stížnosti na členy zastupitelstva obce kontrolní výbor přímo pověřen zastupitelstvem obce [§ 119 odst. 3 písm. c) zákona o obcích], přičemž v takovém případě je nezbytné, aby **zastupitelstvo obce bylo se způsobem vyřízení stížnosti seznámeno**, je-li dle názoru výboru dokončeno (např. formou pravidelných měsíčních či čtvrtletních zpráv) a mělo tak možnost závěry kontrolního výboru změnit (nestačí tedy pouhé konstatování takového způsobu vyřizování v pravidlech vydaných radou obce).

Závěry:

- 1) **Stížnost směřující do oblasti přenesené působnosti a do samostatné působnosti, pokud se jí namítá *nevhodné chování úředních osob nebo směřuje proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany*, je třeba řešit podle § 175 správního řádu. Toto ustanovení správního řádu se použije pouze tehdy, pokud úřední osoby (správní orgán) postupují ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.**
- 2) **Ostatní stížnosti směřující do samostatné působnosti budou řešeny dle pravidel pro přijímání a vyřizování petic a stížností [§ 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích], a to za dodržení těchto minimálních pravidel:**
 - a/ **každou stížnost na chování starosty, místostarosty nebo jiného člena zastupitelstva obce směřující do samostatné působnosti obce, pokud její vyřízení nespadá pod režim § 175 správního řádu, je třeba předat zastupitelstvu obce (byť po předchozím posouzení kontrolním výborem), aby o stížnosti samo rozhodlo;**
 - b/ **případné stanovisko kontrolního výboru zastupitelstva obce může sloužit výhradně jako podklad pro rozhodnutí a případné opatření zastupitelstva**



obce, které jako jediné je orgánem oprávněným stížnost na starostu, místostarostu či jiného člena zastupitelstva obce projednat.

- 3) Vyřizováním stížností může být zastupitelstvem obce pověřen i kontrolní výbor – je však třeba, aby bylo zastupitelstvo obce seznámeno s vyřízením stížnosti a mělo tak možnost závěry kontrolního výboru změnit.**
- 4) Pokud obec nemá pravidla pro přijímání petic a stížností vydána, aplikuje se § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích (analogicky též na „neobčany“ obce).**

Toto stanovisko platí obdobně podle § 12 odst. 2 písm. d) a § 59 odst. 1 písm. h) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 7 písm. c), § 8 písm. c), § 68 odst. 2 písm. e) a § 94 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Poznámky:

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