

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Kateřina Malá

Právní postavení člena zastupitelstva obce

Rigorózní práce

Olomouc 2018

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Právní postavení člena zastupitelstva obce vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Semilech dne:

podpis

Poděkování

Děkuji JUDr. Monice Horákové, Ph.D. za laskavou a podnětnou konzultaci při psaní této rigorózní práce.

Obsah

Úvod	6
1. Územní samospráva a zastupitelstvo obce	10
1.1 Územní samospráva jako součást veřejné správy	10
1.2 Právní vymezení a zakotvení obce a zastupitelstva obce	13
2. Zastupitelský mandát	16
2.1 Vznik mandátu	16
2.2 Soudní přezkum voleb	19
2.3 Slib zastupitele	23
2.4 Zánik mandátu	25
2.5 Neslučitelnost výkonu funkce zastupitele s výkonem jiných činností	28
2.6 Veřejná funkce a střet zájmů	33
3. Práva a povinnosti člena zastupitelstva obce	40
3.1 Účast na zasedání, povinnost plnění úkolů a hájení zájmů občanů	40
3.2 Právo iniciativy, interpelace a právo na informace	45
3.3 Právo hlasovat, volit a být volen do dalších funkcí a orgánů obce	51
3.4 Odměňování zastupitelů	52
4. Odpovědnost člena zastupitelstva obce	56
5. Právní postavení člena zastupitelstva obce za První republiky	61
5.1 Ústavní zakotvení územní samosprávy, obce a zastupitelstva obce	61
5.2 Zákonná úprava práv a povinností člena zastupitelstva obce	62
6. Právní postavení člena city council v USA	70
6.1 Místní správa	70
6.2 Public officer	73
6.3 Denver (Colorado)	75
6.4 Davenport (Iowa)	78
Závěr	80
Seznam použitých zdrojů (bibliografie)	85
Monografie a knižní publikace	85

Odborné články z časopisů	86
Právní předpisy	87
Stanoviska, metodická doporučení, další dokumenty	88
Judikatura	89
Internetové zdroje	90
Shrnutí	92
Summary	92
Seznam klíčových slov	93
The list of keywords	93

Úvod

V předkládané rigorózní práci se budu zabývat právním postavením člena zastupitelstva obce České republiky, přičemž obcí je myšleno taktéž město, městys i statutární město.¹ Každý zastupitel je členem zastupitelstva obce, které je vrcholným orgánem obce a jsou mu přisuzovány četné pravomoci. V práci se však nebudu věnovat pravomocem zastupitelstva, ale *chci prokázat, že práva, povinnosti i odpovědnost zastupitele jsou upraveny komplexně*. Zaměřím se přímo na právní postavení zastupitele - fyzické osoby, která je zvolena v komunálních volbách a která svým zvolením nabývá řadu práv, povinností a je také ze své funkce odpovědná. Vzhledem k šíři tématu se dále budu věnovat pouze „běžnému zastupiteli“ a pomínu úpravu právního postavení starosty obce, který je také členem zastupitelstva, avšak jeho postavení je specifické. Právní postavení zastupitele nutně souvisí se vznikem jeho mandátu. Členové zastupitelstva jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, přičemž jsou povinni vykonávat svůj mandát osobně. Všichni zastupitelé by měli reflektovat současnou právní úpravu, aby svoji funkci vykonávali zodpovědně. *V rigorózní práci se proto budu snažit postihnout charakter zastupitelského mandátu: celou šíři práv, povinností i odpovědnost, které jsou obsaženy v rámci výkonu mandátu obecního zastupitele*. V posledních dvou kapitolách stručně zmíním úpravu postavení člena zastupitelstva obce za První republiky (právní stav v Československu v letech 1918 – 15. 3. 1938) a úpravu daného tématu ve Spojených státech amerických jako země, která je svým právním systémem zcela odlišná od našeho kontinentálního právního systému.

Zvolené téma jsem si vybrala z důvodu, že sama působím jako zastupitelka města a plně si uvědomuji skutečnost, že zastupitelé svým rozhodováním ovlivňují směřování a chod obce a měli by si být vědomi svých práv, povinností, rizik i možností. Navzdory aktuálnosti tématu neexistuje celistvá úprava z právního hlediska.² Zpracované jsou zejména politologické či sociologické pohledy na zastupitelstva jako celky či na zastupitele jako

¹ „Obec je městysem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.“ (§ 3 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. „Statutárními městy jsou Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav a Prostějov.“ (§ 4 odst. 1 tamtéž). Pro hlavní město Praha platí zvláštní zákon. Ve své práci se okrajově dotknu i úpravy v tomto předpisu, není to však předmětem mé práce.

² Vždy pouze části kapitol se zaměřením na orgány obcí např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013. s. 329. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 106. PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 276 s.

jednotlivce ve vztahu k politické straně (politické příslušnosti).³ Z právního hlediska zpracovává řada monografií či odborných článků vždy jen určité dílčí téma – např. trestní odpovědnost zastupitelů.⁴

Pro danou rigorózní práci budu vycházet zejména z platných právních předpisů (ústavní zákony, zákony, nařízení vlády): mezi hlavní patří Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „*Ústava ČR*“), Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „*Listina základních práv a svobod*“), Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o obecním zřízení*“), zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o volbách*“). Monografie, učebnice, komentáře i odborné články jsou také nezbytným zdrojem pro zpracování tématu, jmenuji např. *Místní správu* P. Průchy, *Správní právo: obecná část* od D. Hendrycha, Kočího *Obecní samosprávu v České republice, Komentáře k zákonu o obecním zřízení* (Vedral, Váňa, Břeň, Pšenička - C. H. Beck, Kopecký, Průcha, Havlan, Janeček - Wolters Kluwer ČR) či *Obecné správní právo* od Vladimíra Sládečka. Takřka každá kapitola obsahuje judikaturu, na které vysvětluji konkrétní postupy soudů v souvislosti s dílčím tématem. Za velmi cenné zdroje považuji metodické vedení Ministerstva vnitra ČR (metodická doporučení, stanoviska), které je dostupné na jeho webových stránkách. Vycházím také z relevantních internetových zdrojů, které jsou v dnešní době neodmyslitelnou součástí každé práce. Kapitola předposlední, která se věnuje právnímu postavení člena zastupitelstva obce za První republiky, obsahuje také legislativu účinnou v dané době či publikace z daného období, a konečně pro kapitolu poslední (právní postavení člena city council v USA) bylo nutné využít i zahraniční zdroje a publikace s vlastním překladem.

³ Blíže viz monografie BALÍK, Stanislav, GONGALA, Petr, GREGOR, Kamil. *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2015. 159 s., dále např. BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. 250 s., dále např. RYŠAVÝ, Dan, ŠARADÍN, Pavel. *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. 191 s.

⁴ Blíže viz např. VICHEREK, Roman. *Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2017, roč. XXV, č. 1, s. 121-134, ČERNOCHOVÁ, Ilona, HRDLIČKA, Vojtěch. *Za co všechno odpovídám jako člen zastupitelstva obce?* Moderní obec. 8. 9. 2014. [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné na: <<http://moderniobec.cz/za-co-vsechno-odpovidam-jako-clen-zastupitelstva-obce/>>, TOMAN, Petr. *Trestněprávní odpovědnost zastupitelů*. Právní prostor. 15. 12. 2015. [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné na: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>>. Komplexnější zpracování jsem našla v odborném článku: BŘEŇ, Jan. *Práva a povinnosti zastupitelů: malý průvodce pro nové zastupitele obcí*. *Obec a finance*, 2007, roč. 12, č. 2, s. 19-20.

Práci rozčlením do 6 kapitol. První kapitola se bude věnovat zejména definici veřejné správy, samosprávy, územní samosprávy, a poté právnímu vymezení obce a zastupitelstva obce jako východiska pro další zpracování a pochopení daného tématu.

Druhá kapitola je nejobsáhlejší a rozčlením ji na šest podkapitol. Zanalyzuji, kdy mandát člena zastupitelstva vzniká, kdy naopak zaniká a jaké jsou možnosti soudně napadnout výsledky komunálních voleb. Kapitola se dále bude věnovat tématu složení slibu zastupitele, přičemž si zde položím následující výzkumnou otázku: *Je složení slibu podmínkou k výkonu mandátu člena zastupitelstva obce? Domnívám se, že slib je povinnost, kterou zastupitel musí splnit a pakliže tak neučiní, nemůže funkci zastupitele vykonávat.* Druhá výzkumná otázka v rámci této kapitoly zní: *existují činnosti, které jsou s funkcí zastupitele neslučitelné? Moje hypotéza směřuje k tomu, že zaměstnanec obce jistě nemůže být současně zastupitelem téže obce.* Zásadní je také zpracování problematiky střetu zájmů, a to jak z pohledu zákona o obecním zřízení, tak také z hlediska zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), proto si pokládám poslední výzkumnou otázku v rámci této kapitoly: *Může zastupitel, který je ve střetu zájmů v rámci určitého bodu programu jednání zastupitelstva, o tomto bodě hlasovat? Jsem toho názoru, že zastupitel musí pouze svůj domnělý střet zájmů ohlásit před tímto bodem programu jednání zastupitelstva, avšak poté hlasovat může.*

Třetí kapitola bude obsahovat rozbor dalších práv a povinností zastupitele obce, jakými jsou např. právo účasti na zasedání zastupitelstva (ve spojitosti také se zásadou veřejnosti zasedání zastupitelstva obce a možností pořizování audiovizuální nahrávky ze zasedání zastupitelstva), právo iniciativy, interpelace a právo na informace. Dalším právem je právo hlasovat, volit a být volen do dalších funkcí a orgánů obce. V poslední podkapitole se také budu zabývat odměňováním zastupitelů, kde došlo k podstatné změně s účinností od 1. 1. 2018. Ve třetí kapitole chci najít odpověď na tyto výzkumné otázky: *Je neúčast zastupitele na zasedání zastupitelstva sankcionována? Moje hypotéza je, že pokud se zastupitel zasedání neúčastní, není nikterak sankcionován, ani mu nezanikne mandát.* Dále zde budu zkoumat, *zda v případě pořizování audiovizuální nahrávky z jednání zastupitelstva musí vždy každý zastupitel souhlasit s nahráváním, přičemž moje hypotéza je, že nikoliv.* Poslední otázka v rámci této kapitoly zní: *Je právo na informace pro zastupitele upraveno pouze v rámci zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), nebo existuje úprava také v zákoně o obecním zřízení?*

Odpovědnosti zastupitelů se věnuje čtvrtá kapitola, která svým rozsahem pouze doplní právní postavení zastupitele, neboť se jedná o velmi obsáhlé téma a jsem si vědoma, že pro účely mé rigorózní práce postačí pouhý nástin. Na odpovědnost zastupitele obce je nahlíženo jak z hlediska zákona č. 89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů, občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), zákona o střetu zájmů, tak také z hlediska trestněprávních předpisů.

Pátá kapitola se bude věnovat úpravě institutu v období První republiky, neboť se jedná o první demokratické zřízení naší země a současná legislativa na tuto úpravu v mnoha ohledech navazuje a inspiruje se jí. Pokládám si zde dvě výzkumné otázky: *Byl upraven vznik mandátu zastupitele stejně, jak to stanovují současné právní předpisy? Byl upraven nějakým způsobem střet zájmů?*

Poslední šestá kapitola bude exkurzem do legislativy Spojených států amerických, neboť jsem si při studiu daného tématu chtěla ověřit, *zda s ohledem na federální uspořádání USA a uplatnění common law je právní postavení člena zastupitelstva upraveno vždy v jednotlivých obcích individuálně. Moje hypotéza je, že každá obec může zasahovat do úpravy postavení člena zastupitelstva obce.*

Pro rigorózní práci jsem využila popisnou, systémovou a historicko-srovnávací metodu a práce je zpracována k právnímu stavu ke dni 15. června 2018.

1. Územní samospráva a zastupitelstvo obce

Pro pochopení právního postavení jednotlivého zastupitele považují za nezbytné nejprve definovat a vymežit pojmy: veřejná správa, samospráva, územní samospráva a poté uvést právní vymezení a zakotvení obce a zejména pak zastupitelstva obce, neboť každý zastupitel je členem zastupitelstva a charakter jeho mandátu se v tomto kolektivním orgánu obce odráží. V následující kapitole se neobejdu bez definic a teoretického vymezení výše uvedených institutů, avšak podotýkám, že se bude jednat spíše o stručné vymezení, neboť existuje velké množství definic od řady autorů a cílem této podkapitoly je teoretické začlenění zastupitelstva resp. zastupitele obce do právního rámce.

1.1 Územní samospráva jako součást veřejné správy

Veřejná správa je chápána jako správa veřejných záležitostí. Subjekty vykonávají veřejnou správu ve veřejném zájmu. Naproti tomu soukromá správa je výkon soukromých záležitostí v soukromém zájmu.⁵

V oblasti veřejné správy je tedy rozhodující veřejný zájem – řízení veřejných věcí a mezi charakteristické znaky pro výkon veřejné správy patří omezenost a širší vázanost právem.⁶ Veřejná správa se obvykle dělí na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Já se budu zabývat níže samosprávou, která se dále dělí na územní samosprávu, zájmovou (profesní) samosprávu a ostatní samosprávu.⁷ „Předmětem samosprávy je správa (části) veřejných věcí na místní (územní) úrovni (obce, kraje apod.) anebo v souvislosti s výkonem určitého specifického, „svobodného“ povolání (profesní komory).“⁸

Na veřejnou správu lze nahlížet z hlediska materiálního (funkční pojetí) a formálního (organizační) pojetí. V prvně jmenovaném chápeme veřejnou správu jako určitou činnost. Formální přístup pak chápe veřejnou správu jako systém zařízení a institucí, které správu vykonávají. Právě formální přístup, tedy kdo (který orgán) vykonává veřejnou správu, je určující. „Rozhodujícím kritériem pro odlišení není především hledisko materiální, ale

⁵ Blíže viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 6. Dále viz PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNESIA, 1995, s. 34.

⁶ Blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, s. 19, přičemž autor zde odkazuje na čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁷ Blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, s. 311.

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, s. 20.

*formální (organizační). Určující tedy není druh činnosti, ale orgán ji vykonávající s jeho základními atributy, působností a pravomocí.*⁹

Samospráva, jak jsem uvedla výše, je tedy součástí veřejné správy a je „*vykonávána orgány subjektů odlišných od státu, tzv. veřejnoprávními korporacemi.*“¹⁰ Samospráva dle definice P. Průchy a K. Schelleho je tedy „*formou činnosti právně aprobovaných samosprávných subjektů správy veřejných záležitostí, a to takovou formou, jejímž posláním je realizace vlastní samosprávné moci. Tato samosprávná moc v sobě přitom zahrnuje jak prvotní pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž stát ponechává plný prostor samosprávným orgánům z hlediska její tvorby, tak výkonnou samosprávnou pravomoc, která slouží nejen k samosprávnému výkonu obsahu vlastních aktů, ale i k samosprávnému výkonu obsahu zákonů státu v daných podmínkách působení samosprávných subjektů.*“¹¹ Ještě bych však spíše uvedla definici V. Sládečka, který samosprávu ve své učebnici vymezuje takto: „*zcela nejjednodušeji a nejobecněji bývá samospráva chápána jako relativně nezávislá „správa vlastních záležitostí,“ kde ovšem (...) existuje nějaký veřejný prvek (zájem). Zdá se však, že ani taková lapidární charakteristika není plně uspokojivá a nevystihuje dosti přesně její skutečnou podstatu.*“¹² Samospráva se přibližuje soukromé správě tím, že se jedná o správu vlastních záležitostí, avšak současně se jí vzdaluje a přibližuje naopak státní správě tím, že tyto záležitosti jsou veřejnosprávního charakteru.¹³ V samosprávě nalezneme jak řídicí, tak i regulační prvky. Prvně jmenované se zde nachází zejména s ohledem na to, že se jedná o tvorbu samosprávné moci (v mezích práva). Regulační prvky pak vnímáme jako realizaci samosprávné moci. Při výkonu samosprávy dochází k tvorbě celé řady vztahů. Z hlediska činnosti samosprávných orgánů můžeme vztahy chápat jednak jako vztahy vnitřní (mezi jednotlivými orgány), jednak jako vztahy vnější (mezi orgány samosprávy a členy samosprávného společenství). Zásadní je to, že v samosprávných vztazích samosprávné orgány vystupují jménem a v zájmu samosprávného společenství (nikoliv jménem státu).¹⁴

Přes definování veřejné správy a samosprávy se nyní již dostávám k územní samosprávě, neboť součástí samosprávy je, jak jsem již uvedla, právě územní samospráva. Pokud chceme definovat územní samosprávu, pak se jí rozumí „*oprávnění územního celku (obce, kraje,*

⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013. s. 22, 23. Dále viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 2, 3. Zde také viz negativní vymezení veřejné správy.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013. s. 20.

¹¹ PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNESIA, 1995. s. 37.

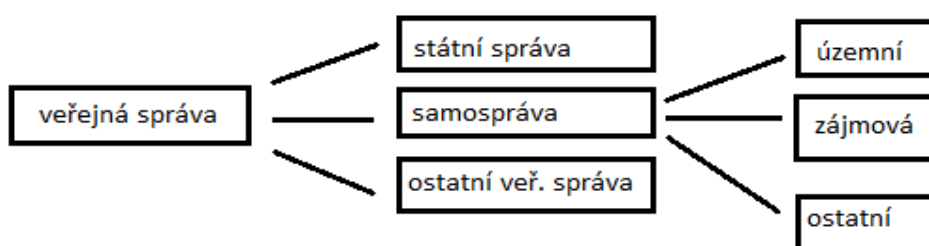
¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013. s. 316.

¹³ Blíže viz PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 19.

¹⁴ Blíže viz PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 20-21.

země) obstarávat určitý, právem vymezený okruh svých záležitostí samostatně, relativně nezávisle na státu, jehož je ovšem územní celek součástí. Stát může zasahovat do činnosti samosprávných celků, resp. jejich orgánů, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Tato samospráva se pak v obcích projevuje samostatnou působností.¹⁵

Právní slovník od Hendrycha a kol. definuje územní samosprávu jako „oprávnění vymezené územní jednotky (obec, kraj) obstarávat určitý, právem vymezený okruh svých záležitostí (své samostatné působnosti) samostatně, relativně nezávisle na širším společenském mechanismu (státu), jehož je ovšem samosprávná územní jednotka součástí.“¹⁶



zdroj grafu: autor

Hlubší rozbor historického vývoje územní samosprávy ponechám stranou, neboť se jedná o velmi obsáhlé samostatné téma a musela bych se zabývat vznikem např. královských měst, prozatímním zákonem obecním (č. 170/1849 ř. z.), ve kterém bylo ustanovení: „*Svobodná obec je základem svobodného státu.*“¹⁷ Ale také bych musela rozebrat Schmerlingovu ústavu (1861).¹⁸ Neminula by mě ani První republika a poté také vznik národních výborů (1967) a jejich následný zánik (po roce 1989). Podotknu však ještě, že územní samospráva byla po vzniku České republiky zakotvena v Ústavě ČR a přijetím zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, byly založeny kraje.¹⁹ Historické porovnání provedu konkrétně

¹⁵ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva.* Praha: Prospektum, 1994. s. 146-147.

¹⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 970.

¹⁷ Blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013. s. 322.

¹⁸ Blíže viz BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky.* Praha: Grada, 2009. s. 41.

¹⁹ Blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013. s. 323, 324.

v rámci srovnání právního postavení zastupitele obce za První republiky, kterému je věnována kapitola pátá.

Od územní samosprávy se konečně dostávám k obci jako nejnižší úrovni územní samosprávy a dále pak k zastupitelstvu, které je orgánem obce. Obec i zastupitelstvo definuji v následující podkapitole.

1.2 Právní vymezení a zakotvení obce a zastupitelstva obce

Ústava ČR a stejně tak i Listina základních práv a svobod zakotvuje ve svých člancích také územní samosprávu. Konkrétně Ústava ČR „*zaručuje samosprávu územních samosprávných celků*“ již v základních ustanoveních, konkrétně v článku osmém. Územní samosprávě je poté věnována celá hlava sedmá: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. (...) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem*“ (jiný orgán obce se v Ústavě ČR nevyskytuje). A konečně: „*územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi.*“²⁰ Listina základních práv a svobod, která je, také jako Ústava ČR, součástí ústavního pořádku, obsahuje některé principy vztahující se k obecní samosprávě. Článek 17 odst. 5 stanoví povinnost orgánům obecní samosprávy podávat přiměřeným způsobem informace o své činnosti.²¹ Právo na informace je dále upraveno zejména v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Pro nás však bude stěžejní článek 21 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje právo podílet se na správě věcí veřejných.

Zákonná úprava je představována dále zejména zákonem o obecním zřízení. Hned v úvodním ustanovení § 1 tohoto zákona („*obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.*“) nalezneme jak územní, tak osobní základ samosprávy. Území obcí kopíruje katastrální území, obce se dále mohou slučovat, rozdělovat apod. Osobní základ je spatřován ve společenství občanů obce.²²

Mimo ústavní a zákonnou úpravu je však důležité i mezinárodněprávní zakotvení. Konkrétně se jedná o Evropskou chartu místní samosprávy.²³ Článek třetí stanovuje, že místní

²⁰ Článek 99, 100, 101 Ústavy ČR.

²¹ Blíže viz KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. s. 16.

²² Blíže viz PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 56-57.

²³ Evropská charta místní samosprávy (sdělení č. 181/1999 Sb.). Informační systém pro implementaci práva EU, Úřad vlády ČR, [cit. 9. 10. 2017]. Dostupné na:
<<https://isap.vlada.cz/Dul/CESTY.NSF/91b9f824a0923e3bc1256dde0052230a/dd6e004154b6dc2a802566d70030a760?OpenDocument>>.

orgány řídí podstatnou část veřejných záležitostí, a toto právo „je vykonáváno radou nebo shromážděním, jejichž členové jsou svobodně zvoleni tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva; zvolený orgán si může ustanovit výkonný orgán, který je mu odpovědný. Toto opatření nesmí v žádném případě omezit možnost shromáždění občanů, referenda nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů tam, kde to dovoluje zákon.“ Dále je pro nás důležitý článek čtvrtý, v jehož bodě třetím je zakotvena „odpovědnost těch orgánů, které mají nejbližší k občanům. Stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolu, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.“ Evropská charta místní samosprávy vstoupila v platnost 1. 9. 1988 a v České republice začala platit 1. 9. 1999.²⁴

Obec vykonává jak samosprávu (zde hovoříme o samostatné působnosti), tak také státní správu (označujeme jako přenesenou působnost). Samosprávný cíl dle zákona o obecním zřízení je zejména povinnost obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.²⁵ V teorii je tradičně obec charakterizována čtyřmi základními znaky: území, občané, právní osobnost a svéprávnost a posledním znakem je majetek a hospodaření s ním.²⁶ Mezi orgány obce patří: zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Právě zastupitelstvu je věnováno ustanovení § 5 zákona o obecním zřízení: „Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.“ Dále pak ustanovení § 67 téhož zákona stanovuje, „že zastupitelstvo obce je složeno z členů zastupitelstva obce.“ Zastupitelstvo obce je vrcholným orgánem obce. Spravuje obec a vykonává samostatnou působnost.

Zastupitelstvo rozhoduje a jedná na veřejných zasedáních. Pouze veřejně lze vykonávat zákonem svěřenou působnost. Není proto možné, aby na pracovním jednání zastupitelstvo rozhodlo např. o zveřejnění záměru při prodeji nemovitosti. Zasedání zastupitelstva se uskutečňují v územním obvodu obce. Zpravidla se bude jednat o radnici či úřad. Zákon o obecním zřízení rozlišuje dva typy zasedání. První z nich je ustavující zasedání zastupitelstva obce a dále veřejná (řádná, běžná) zasedání zastupitelstva.²⁷ „Ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce svolává dosavadní starosta po uplynutí lhůty pro podání návrhu soudu na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování tak, aby se konalo do 15 dnů ode dne uplynutí této lhůty, a jestliže byl návrh na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování

²⁴ Blíže viz také SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013. s. 328.

²⁵ Blíže viz PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 59.

²⁶ Blíže viz KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. s. 19.

²⁷ Blíže viz KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. s. 80-81.

*podán, do 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí soudu o posledním z podaných návrhů, pokud žádnému z podaných návrhů nebylo vyhověno. Ustavujícím zasedání předsedá zpravidla dosavadní starosta, případně nejstarší člen zastupitelstva obce do doby, než je zvolen starosta nebo místostarosta. Na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce se volí starosta, místostarosta a další členové rady obce.*²⁸

Vůle zastupitelstva se tvoří ve sboru, jak jsem předeslala výše. Jedná se tudíž o kolegiální orgán, přičemž počet členů není stanoven pevně,²⁹ ale podle ustanovení § 67 zákona o obecním zřízení počet členů zastupitelstva stanoví zastupitelstvo obce nejpozději do 85 dnů přede dnem komunálních voleb. Přesný počet se takto stanovuje na každé volební období a je třeba při stanovení počtu členů zastupitelstva přihlídnout zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Zákon dále stanovuje rozpětí počtu zastupitelů dle počtu obyvatel.³⁰

Nakonec zmíním ještě ustanovení § 84 zákona o obecním zřízení, které vymezuje pravomoci zastupitelstva obce, mezi které patří např. schvalování programu rozvoje obce, schvalování rozpočtu obce, závěrečného účtu obce a účetní závěrky, dále zastupitelstvo obce ve své samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky obce či rozhoduje o vyhlášení místního referenda, zřizuje a ruší obecní policii apod. Neméně významné jsou majetkoprávní operace či poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 50 000 Kč. O všech výše uvedených i dalších záležitostech hlasuje zastupitelstvo resp. jeho členové a „*k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.*“³¹ Je třeba si proto uvědomit, jak důležitou roli hraje jednotlivý zastupitel, jednotlivá fyzická osoba, která svým hlasem může přispět k tomu, že daný návrh buď projde (bude schválen), nebo ne.

²⁸ Ustanovení § 91 ods. 1 zákona o obecním zřízení.

²⁹ Blíže viz BŘEŇ, Jan. Právní postavení zastupitelstva obce. *Moderní obec*, 2011, roč. 17, č. 7, s. 21.

³⁰ Viz ustanovení § 68 zákona o obecním zřízení: „*Počet členů stanoví tak, aby zastupitelstvo obce mělo v obci, městysu, městě, městském obvodu, městské části do 500 obyvatel 5-15 členů, nad 500 do 3 000 obyvatel 7-15 členů, nad 3 000 do 10 000 obyvatel 11-25 členů, nad 10 000 do 50 000 obyvatel 15-35 členů, nad 50 000 do 150 000 obyvatel 25-45 členů, nad 150 000 obyvatel 35-55 členů.*“

³¹ Ustanovení § 87 zákona o obecním zřízení.

2. Zastupitelský mandát

Mandátem (z latinského *mandatum* – příkaz, pověření) rozumíme „*právo a povinnosti poslance, jakmile byl zvolen, aby zastupoval veškerý příslušníky jisté třídy obyvatelstva.*“ Takto popisuje význam slova mandát Ottův slovník naučný v díle šestnáctém.³² V Právnickém slovníku od Hendrycha a kol. jsem našla také pouze vysvětlení k mandátu člena parlamentu: „*Mandát člena parlamentu je souhrn práv a povinností člena parlamentu. Podle Ústavy ČR vzniká mandát poslance nebo senátora zvolením.*“³³ Mandát zastupitele obce bych tedy dle výše uvedeného mohla definovat jako souhrn práv a povinností člena zastupitelstva obce. V následující kapitole se zaměřím zejména na charakteristiku a povahu mandátu a s tím souvisejících některých práv a povinností (dalšími se zabývám v kapitole třetí).

2.1 Vznik mandátu

Dříve než fyzické osobě zastupitelský mandát vznikne, musí mít možnost se o něj ucházet. Právo podílet se na správě věcí veřejných je zakotveno jak v Ústavě ČR, tak také v Listině základních práv a svobod. Zmíním nejdříve článek 21 Listiny základních práv a svobod, „*kde občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem.*“ Poslední odstavec tohoto článku poté dává občanům „*právo za rovných podmínek přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím.*“ Právo podílet se na správě veřejných věcí je politickým právem, možností, kterou občan disponuje. Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, stanovuje řadu dalších politických práv (petiční právo, shromažďovací právo atd.), přičemž tato politická práva jsou provedena zákony - např. zákony volebními, zákonem o sdružování v politických stranách, zákonem o právu petičním atd.³⁴ Dále je nezbytné uvést článek 102 Ústavy ČR, který stanovuje, že „*členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období zastupitelstva je čtyřleté.*“

³² Bližší viz *Ottův slovník naučný*, díl 16., Praha: J. Otto, 1900. s. 746.

³³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 400.

³⁴ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektum, 1994. s. 165.

To, že jsou zastupitelé voleni přímo, znamená, že nejsou voleni např. sborem volitelů, ale přímo voliči. V zákoně o obecním zřízení nalezneme také nepřímé volby, avšak takto se volí nikoliv primárně zastupitelé, ale poté další orgány obce, jako např. starosta či rada obce.³⁵

Výše jsem uvedla, že fyzická osoba má ústavně zaručené právo být zvolena do zastupitelstva (tzv. pasivní volební právo). Zákon o volbách však nutně toto právo dále definuje, neboť stanovuje podmínky pro pasivní volební právo. Za člena zastupitelstva obce může být zvolen každý volič, u kterého není překážka v podobě zákonem stanoveného omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody nebo dále překážka v podobě omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva.³⁶ Stejně překážky v rámci pasivního volebního práva jsou také stanoveny pro fyzické osoby, které se chtějí ucházet o funkci člena zastupitelstva městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy.³⁷ Je třeba si však uvědomit, že toto pasivní právo má volič (jedná se o legislativní zkratku, která zahrnuje některé podmínky aktivního volebního práva).³⁸

Charakteristickým rysem zastupitelské demokracie (potažmo tedy také rysem mandátu zastupitele obce) je tzv. reprezentativní (volný) mandát,³⁹ což znamená, že zastupitel obce není vázán žádnými pokyny, nařízeními, příkazy. Není dále vázán ani stranou (hnutím), za kterou kandidoval. Je povinen vykonávat svůj mandát pouze dle svého svědomí.⁴⁰ Mám za to, že na úrovni obcí se většinou zastupitelé skutečně rozhodují dle toho, zda předkládaný návrh chtějí, či nechtějí podpořit. Není zde ani běžné (zvláště v malých městech a obcích), aby politické strany uzavíraly koaliční smlouvu, která bývá sice pouhou proklamací, avšak poté

³⁵ Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 389-390.

³⁶ Zde považuji za nutné doplnit výše uvedenou překážku – omezení svéprávnosti, a sice tuto je třeba posuzovat ve světle ustanovení občanského zákoníku, konkrétně § 3032: „*Kdo byl podle dosavadních právních předpisů zbaven způsobilosti k právním úkonům, považuje se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona za osobu omezenou ve svéprávnosti podle tohoto zákona*“.

³⁷ Blíže viz ustanovení § 5 odst. 1 zákona o volbách.

³⁸ „*Voliče*“ upravuje ustanovení § 4 odst. 1 zákona o volbách: „*Právo volit do zastupitelstva obce, města nebo hlavního města Prahy má občan obce za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo v hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu, a státní občan jiného státu, který v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv, (dále jen "volič"); do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části města se zvláštním postavením (dále jen "územně členěné statutární město") anebo městské části hlavního města Prahy má právo volit ten volič, který je v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v tomto městském obvodu nebo městské části.*“

³⁹ Opak tzv. imperativního mandátu, viz teoretické rozlišení např. ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál s. r. o., 2002. s. 42-43.

⁴⁰ Blíže viz BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. s. 67. a dále viz také ustanovení § 69 odst. 4 zákona o obecním zřízení.

by se mohlo zdát, že koaliční smlouva váže zastupitele stranicky. Není tomu tak, i přes podepsanou koaliční smlouvu, ve které se většinou nachází prioritní oblasti nadcházejícího volebního období, může každý zastupitel hlasovat dle svého svědomí a názoru na konkrétní věc (záležitost).

A právě s tímto nutně souvisí skutečnost, že zastupitel se musí jednání zastupitelstva obce účastnit osobně. Není tudíž možné, aby za něj hlasoval na zasedání někdo jiný, nebo aby byl např. zastoupen na základě plné moci apod. Není dále možné hlasovat oběžníkem, telefonicky či pomocí videokonference.⁴¹

„Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením, ke zvolení dojde ukončením hlasování.“ Takto jasně definuje vznik mandátu zákon o obecním zřízení ve svém ustanovení § 69 shodně také zákon o volbách v ustanovení § 55. S tím nutně souvisí i skutečnost, co znamená ukončení hlasování. Volby do zastupitelstev obcí se dle zákona o volbách konají ve dvou dnech – v pátek a sobotu. V první den voleb začíná hlasování v 14.00 hodin a končí ve 22.00 hodin. V sobotu, čili druhý den voleb, začíná hlasování v 8.00 hodin a končí v 14.00 hodin. Mandát zastupitele obce tudíž vzniká druhý den ve dvě hodiny odpoledne. Z kandidáta se tak stává zastupitel, přičemž není podstatné, že ještě nejsou sečteny hlasy a vyhlášeny volební výsledky.⁴² Takový průběh považuji za ideální, avšak musím v této souvislosti upozornit na ustanovení § 39 odst. 1 zákona o volbách, který stanovuje, že *„jakmile uplyne doba stanovená pro ukončení hlasování, uzavře se volební místnost, avšak před tím se umožní odvolit všem, kteří jsou ve volební místnosti nebo před ní. Potom prohlásí předseda okrskové volební komise hlasování za ukončené.“* Z tohoto dovozují, že mohou nastat situace, kdy například v malé obci s jedním okrskem se v sobotu v 13:57 dostaví do volební místnosti více lidí najednou a nestihnou do 14:00 odvolit, těmto voličům však musí být ještě volba umožněna. V takový moment není ukončené hlasování a může se stát, že předseda okrskové volební komise prohlásí hlasování za ukončené např. v 14:15. Mandát fyzické osobě vznikne poté k tomuto momentu.

Oficiálně jsou volební výsledky vyhlášeny prostřednictvím zveřejněného zápisu o výsledku voleb do zastupitelstva obce na úřední desce registračního úřadu,⁴³ tj. s určitou

⁴¹ Blíže viz KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ONDRUŠ, R. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 4. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2016, s. 295.

⁴² Blíže viz BŘEŇ, Jan. Právní postavení zastupitelstva obce. *Moderní obec*, 2011, roč. 17, č. 7, s. 21-26.

⁴³ Registrační úřad viz ustanovení § 21 odst. 3 zákona o volbách: *„... registračnímu úřadu, kterým je pro účely tohoto zákona obecní úřad v obcích, kde jsou zřízeny alespoň 2 odbory; pro ostatní obce je registračním úřadem pověřený obecní úřad. ...“* a dále vyhlášení volebních výsledků viz ustanovení § 47 zákona o volbách: *„Registrační úřad vyhlásí výsledky voleb zveřejněním zápisu o výsledku voleb do zastupitelstva obce na úřední desce registračního úřadu bezodkladně po jeho odsouhlasení a podepsání...“*

časovou prodlevou po uzavření volebních místností.⁴⁴ S tímto může vyvstat otázka, proč např. mandát nevznikne až vyhlášením těchto oficiálních volebních výsledků. Mám za to, že je to zejména s důvodu časově rozdílného zveřejňování zápisů. Dalším čistě logickým vysvětlením se mi jeví také to, že když je ukončeno hlasování a nikdo již volit nemůže, pak skutečně již zastupitel existuje, jen ho ještě veřejnost nezná. Z těchto důvodů se mi zdá právní úprava jako správná.

Zvolený kandidát dostane osvědčení o zvolení, a to nejpozději do prvního zasedání zastupitelstva. Takové osvědčení mu vydá registrační úřad a má pouze deklaratorní charakter. Dále v ustanovení § 53 zákona o volbách najdeme odpověď na otázku, dokdy vydá registrační úřad osvědčení v případě, kdy soud shledá oprávněným návrh na neplatnost volby kandidáta. Registrační úřad tak musí učinit do 7 dnů po právní moci rozhodnutí o neplatnosti volby kandidáta.

2.2 Soudní přezkum voleb

Následující podkapitolu záměrně řadím za podkapitolu vznik mandátu, neboť pokud se ve volbách stanou chyby, může to ovlivnit právě i vznik zastupitelského mandátu a právní postavení zastupitele, proto považuji za nutné hned po vzniku mandátu, zabývat se možným soudním přezkumem voleb. Například kandidát, který neuspěl a mandát nezískal, by po soudním přezkumu voleb mohl mandát získat a naopak. Soudní přezkum je tudíž pro dané téma důležitým institutem, neboť i kandidát v jeho rámci (potencionální možný budoucí zastupitel) disponuje právy a je aktivně legitimován (mimo dalších) k podání určitého návrhu. Zaměřím se na toto právo kandidáta/zastupitele, neboť jinak se jedná o materii velmi obsáhlou.

Soudní přezkum voleb je upraven v zákoně o volbách (ustanovení § 59 - 61). Procesní úpravu nalezneme dále v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (§ 88 – 93, dále jen „*soudní řád správní*“).⁴⁵ Přezkum vykonávají v případě voleb do zastupitelstva obcí krajské soudy. Volební soudnictví se vyznačuje jednoinstančností. Kasační stížnost je tedy ve věcech volebních nepřípustná.⁴⁶ Nejvyšší správní soud potvrdil, že skutečnost, že zde neexistuje mimořádný opravný prostředek (čili, že nelze rozhodnutí napadnout kasační stížností), není protiústavní. Soud rozhoduje s účinky *ex tunc*, čili

⁴⁴ Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 395.

⁴⁵ BŘEŇ, Jan. Právní postavení zastupitelstva obce. *Moderní obec*, 2011, roč. 17, č. 7, s. 24.

⁴⁶ Blíže viz MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. s. 203-204.

rozhoduje, zda volba byla nebo nebyla uskutečněna platně. Pokud tedy soud rozhodne, že volba nebyla učiněna platně, neznamená to, že kandidátovi mandát zanikl, nýbrž znamená to, že kandidátovi mandát vůbec nevznikl.⁴⁷

Dle zmíněného soudního řádu správního a zákona o volbách do zastupitelstev obcí rozlišujeme soudní ochranu v záležitostech:

- 1) ochrany ve věcech seznamů voličů
- 2) ochrany ve věcech registrace
- 3) ochrany ve věcech neplatnosti voleb nebo hlasování
- 4) ochrany ve věcech zániku mandátu.⁴⁸

1) Ochrana ve věcech seznamů voličů je zajištění ochrany proti chybám a nedostatkům ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku.⁴⁹ V takovémto případě se může osoba tím dotčená obrátit na soud. Účastníky jsou správní orgán a navrhovatel a soud rozhodne do tří dnů poté, kdy návrh došel na soud. Aktivně legitimován je volič. Nejedná se o příliš častou agendu.⁵⁰ Pro účel práce se dále touto ochranou zabývat nemusím, postačí nám pouze jako doplnění přehledu soudního přezkumu. Další oblasti pro nás budou zajímavější, neboť mohou ovlivnit více zastupitelský mandát.

2) Ochrana ve věcech registrace kandidátní listiny je následující: pokud správní orgán odmítne kandidátní listinu nebo odmítne přihlášku k registraci, dále pokud správní orgán škrtně kandidáta na kandidátní listině či v posledním případě registruje kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, lze se v těchto případech domáhat soudní ochrany. Aktivně legitimovaná je politická strana, nezávislý kandidát a další., kteří podali kandidátní listinu. Tito se mohou domáhat vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu kandidátní listinu registrovat. Dále je aktivně legitimovaný ten kandidát (mimo dalších), který byl rozhodnutím správního orgánu z kandidátní listiny vyškrtnut a může se domáhat vydání rozhodnutí o ponechání na této kandidátní listině. Lhůta k podání návrhu činí dva pracovní dny a počíná běžet ode dne doručení rozhodnutí o provedení registrace kandidátní listiny.⁵¹ Podotýkám, že

⁴⁷ Blíže viz MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. s. 207.

⁴⁸ Blíže viz Ustanovení § 88 – 91 soudní řád správní.

⁴⁹ Blíže viz ustanovení § 28 odst. 1) zákona o volbách: „*Stálý seznam voličů vede obecní úřad pro voliče, kteří jsou v této obci přihlášení k trvalému pobytu. Voliče, který není státním občanem České republiky, zapíše na jeho vlastní žádost obecní úřad do dodatku stálého seznamu voličů vedeného jen pro volby podle tohoto zákona, jestliže tento volič prokáže státní občanství státu, jehož občanům právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv, a dále přihlášení se k trvalému pobytu v obci. Z dodatku stálého seznamu voličů lze voliče vyškrtnout na jeho vlastní žádost nebo z důvodu pozbytí práva volit.*“

⁵⁰ Blíže viz MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. s. 241.

⁵¹ Blíže viz ustanovení § 59 zákon o volbách a ustanovení § 89 soudního řádu správního.

aktivně legitimovaní musí počítat s faktem, že za doručené se považuje rozhodnutí třetím dnem ode dne vyvěšení na úřední desce registračního úřadu. Krajský soud v Praze se v souvislosti s touto problematikou vyjádřil ve svém rozhodnutí ze dne 19. 9. 2006, čj. 44 Ca 132/2006-11: „*Dvoudenní lhůtu k podání návrhu na soudní ochranu proti provedení registrace kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce stanovenou v § 59 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, je nutno počítat ode dne vyvěšení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny na úřední desce, neboť den vyvěšení je dnem doručení (§ 23 odst. 4 věta třetí), bez ohledu na to, kdy oprávněný subjekt rozhodnutí o registraci obdržel.*“

3) Ochrana ve věcech neplatnosti voleb nebo hlasování spočívá v možnosti každého voliče (zapsaného v daném volebním okrsku) a každé politické strany (zaregistrované pro volby do tohoto zastupitelstva) k podání návrhu na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo na neplatnost volby kandidáta. Navrhovatelé mají na podání 10 dnů po vyhlášení výsledků Státní volební komisí.⁵² Ustanovení § 60 zákona o volbách ve svém druhém odstavci však doplňuje podmínku, že ustanovení tohoto zákona musí být porušena způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky hlasování (resp. voleb, resp. volby kandidáta).

Z výše uvedeného vyplývá, že stížnost musí splňovat tři podmínky. První z nich je protizákonnost, tedy porušení volebního zákona či jiného právního předpisu, který se obsahově váže na volební proces. Druhou podmínkou je existence přímého vztahu mezi protizákonností a výsledkem voleb a poslední podmínkou je intenzita této protizákonnosti, která musí být taková, že ve svém důsledku výrazně zpochybňuje volební výsledek.⁵³

K výše uvedenému se vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ve svém rozhodnutí ze dne 20. 11. 2006, čj. 52 Ca 71/2006-68, ve kterém se navrhovatel (ODS) domáhal rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb do zastupitelstva obce Moravany v Pardubickém kraji: „*Zjistí-li soud v řízení o návrhu na neplatnost voleb do obecního zastupitelstva (§ 60 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů) pochybení okrskové volební komise spočívající v chybném uvedení počtu odevzdaných platných hlasů pro kandidátní listinu jedné volební strany a jejího kandidáta, které se projevilo nejen ve vyhlášených výsledcích voleb, ale i v nesprávném rozdělení mandátů do zastupitelstva obce, rozhodne se zřetelem k zásadám právní jistoty a legitimního očekávání pouze o neplatnosti volby toho kandidáta, který by dle skutečných výsledků voleb*

⁵² Blíže viz ustanovení § 60 volebního zákona.

⁵³ Blíže viz MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. s. 295-297.

nezahrnujících uvedenou chybu mandát nezískal.“ V daném rozhodnutí je evidentní, že kandidát, který získal mandát, by při správném uvedení počtu platných hlasů pro kandidátní listinu jedné volební strany a tohoto kandidáta, mandát nezískal. Do právního postavení zastupitele obce poté vstoupil kandidát jiný. Takovou chybu lze pochopitelně vnímat jako porušení ustanovení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky voleb: *„Intenzita porušení uvedeného zákona spočívajícího v chybném sečtení hlasů odevzdaných pro Zdeňka K. v daném případě dosáhla takového stupně, že způsobila zásadní zpochybnění volebních výsledků. Pokud by bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že pro Zdeňka K. bylo odevzdáno o 80 hlasů více, potom by rozvržení mandátů zastupitelů obce Moravany mezi jednotlivé kandidující politické strany bylo jiné. Navrhovatel, za něhož Zdeněk K. kandidoval, by tak namísto celkových 4456 hlasů získal 4536 hlasů, takže v konečném důsledku by namísto 5 mandátů získal mandátů 6, neboť patnáctý přidělovaný mandát by při zjišťování výsledků voleb postupem podle § 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí připadl právě navrhovateli, a nikoliv volební straně „CESTA POROZUMĚNÍ“.*⁵⁴ Návrh na rozhodnutí o neplatnosti voleb byl v daném případě zamítnut, ale soud současně rozhodl o tom, že volba kandidáta volební strany „CESTA POROZUMĚNÍ“ Ladislava J. je neplatná. Soud neshledal důvod pro vyslovení neplatnosti voleb, neboť považoval za prioritní ochranu aktivního volebního práva, které by bylo opakovaním celých voleb ohroženo.

Zásadním se mi jeví náleží Ústavního soudu ČR ÚS 3673/14 ze dne 10. 2. 2015, kterým bylo konstatováno porušení základního práva stěžovatele (kandidáta) *„na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, zaručené v článku 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod“* a dále porušení základního práva dalšího stěžovatele (města) *„na výkon práva na samosprávu svobodně zvoleným zastupitelstvem, zaručeného článkem 101 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 100 odst. 1 a čl. 8 Ústavy, čímž rovněž porušil zákaz nezákonného státního zásahu do činnosti územního samosprávného celku, zakotvený v článku 101 odst. 4 Ústavy.“*⁵⁵ Usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla výše uvedená základní práva porušena, bylo zrušeno. Krajský soud totiž vyslovil neplatnost voleb, přičemž takovýto zásah (zrušení voleb do zastupitelstva) byl dle Ústavního soudu *„svévolný a neproporcionální k žádanému legitimnímu cíli.“* Danému kandidátovi (stěžovateli) vznikl mandát a tím, že krajský soud vyslovil neplatnost voleb, mu byl odepřen výkon základního práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Ústavní soud tak stížnost stěžovatelů posoudil jako důvodnou.

⁵⁴ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 20. 11. 2006, čj. 52 Ca 71/2006-68, dostupné v Systému ASPI – stav k 16. 10. 2017.

⁵⁵ Nález Ústavního soudu ČR: ÚS 3673/14, ze dne 10. 2. 2015, dostupné v Systému ASPI – stav k 17. 10. 2017.

Vidíme, že rozhodnutí o neplatnosti voleb by mělo být ultima ratio a soud by měl vždy posuzovat, zda došlo k hrubému porušení zákona, neboť volby jsou ve své podstatě neopakovatelné – myšleno s ohledem na fakt, že nelze zaručit, že přijde volit stejný počet občanů a bude volit stejným způsobem.⁵⁶

4) Ochrana ve věcech zániku mandátu je posledním zmíněným soudním přezkumem voleb. Pokud zastupitelstvo obce vysloví, že mandát člena zastupitelstva obce zaniká, může se takovýto člen zastupitelstva (nebo volební strana, která podala kandidátní listinu v obci) domáhat podáním návrhu (do dvou pracovních dnů od doručení) na zrušení takového usnesení. Stejně tak se lze bránit proti obdobnému rozhodnutí ředitele krajského úřadu nebo ministra vnitra. Návrh má odkladný účinek.⁵⁷ Zániku mandátu se věnuje podkapitola 2.4.

2.3 Slib zastupitele

Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením a ke zvolení dojde ukončením hlasování. Z kandidáta se tak stane zastupitel se všemi právy a povinnostmi. První povinností nového zastupitele je složení slibu. Ustanovení § 69 odst. 2 zákona o obecním zřízení, kde slib nalezneme, stanovuje: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.*“ Člen zastupitelstva skládá slib tak, že pronese před zastupitelstvem slovo „*slibuji*“ a potvrdí slib svým podpisem.⁵⁸ Tento úkon by měl učinit na začátku prvního zasedání zastupitelstva. Slib můžeme považovat za etické prohlášení morální povahy, avšak pokud člen zastupitelstva nebude postupovat v zájmu obce, bude se jednat o porušení slibu a zákona.⁵⁹

Dle dříve platné legislativy do 11. července 2002 skládal člen zastupitelstva slib do rukou předsedajícího a pronesením slova „*slibuji*“. Časové hledisko zákon o obecním zřízení z roku 1990 nereflektoval. Bylo tedy jedno, v jaké fázi zasedání člen zastupitelstva slib složí.⁶⁰ Před rokem 1990 naopak zákony o národních výborech (zákon č. 13/1954 Sb., č. 65/1960 Sb. a č. 69/1967 Sb.) otázku slibu neobsahovaly. Za První republiky, v ustanovení § 59 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé, bylo

⁵⁶ Blíže viz Nález Ústavního soudu ČR: ÚS 3673/14, ze dne 10. 2. 2015, dostupné v Systému ASPI – stav k 17. 10. 2017.

⁵⁷ Blíže viz ustanovení § 59 odst. 3 volebního zákona.

⁵⁸ Blíže viz dále také ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Blíže viz HAMPLOVÁ, Jana. Člen zastupitelstva obce. *Právní rádce*, 2000, č. 8, s. 16.

⁶⁰ Blíže viz BŘEŇ, Jan. Slib zastupitele se změnami. *Moderní obec*. 11. 6. 2003. [cit. 17. 10. 2017]. Dostupné na: <<http://moderniobec.cz/slib-zastupitele-se-zmenami/>>.

stanoveno, že „*dohlédací úřad vyšle ke schůzi té svého úředníka neb jiného zástupce, který vezme členy zastupitelstva do slibu věrnosti Československé republice.*“ Dohlédacím úřadem byl úřad nadřízený obci.⁶¹

Nyní však je otázkou, co se stane, když zastupitel složí slib nikoliv na začátku zasedání, ale až na jeho konci. Tato případná skutečnost nemá sama o sobě vliv na existenci mandátu.⁶² Co však má vliv na existenci mandátu je to, když zastupitel slib složit odmítne, či ho složí s výhradou. V takovém případě mandát zastupitele zaniká. S výhradou znamená, že člen zastupitelstva nesouhlasí s obsahem slibu. Pokud by člen zastupitelstva svůj řádně složený slib odvolal kdykoliv později, mělo by to za následek zánik mandátu *ex lege*.⁶³

Odmítne-li zastupitel složit slib, či jej složí s výhradou, je třeba tuto skutečnost poznamenat v zápise ze zasedání a také v listině, která osvědčuje složení slibu. V metodickém doporučení Ministerstva vnitra ČR je uvedena také situace, kdy zastupitel místo slova „*slibuji*“ prohlásí „*ano, souhlasím*“. V daném případě není naplněna litera zákona zcela přesně, avšak je třeba posoudit obsah, zda došlo ke složení slibu s výhradou či nikoliv. Pronesením slov „*ano, souhlasím*“ a zároveň podepsáním je patrné, že zastupitelova vůle směřuje ke kladnému stanovisku a ke složení slibu došlo tudíž platně.⁶⁴ Odlišnou situací by bylo, pokud by člen, který je přítomen na prvním zasedání zastupitelstva, si chtěl ještě slib rozmyslet, nebo by požádal o odložení slibu (na příští zasedání zastupitelstva), toto by bylo považováno jako odmítnutí složení slibu.⁶⁵

Průcha ve své publikaci uvádí, že „*práv a povinností se člen zastupitelstva obce ujímá složením slibu.*“⁶⁶ Zásadní skutečností se mi tedy jeví, zda bez složení slibu může zastupitel dále vykonávat funkci zastupitele. Může také nastat situace, že se zastupitel jednání zastupitelstva stále neúčastní a slib nesloží. Zákon o volbách stanovuje, že k zániku mandátu dojde v případě odmítnutí či složení slibu s výhradou.⁶⁷ Avšak případ nečinnosti zastupitele zákon neřeší. Přikláním se k názoru, že zastupiteli skutečně mandát nezanikne ani v případě, že se již konalo např. pět zasedání zastupitelstva a zastupitel nebyl ani na jednom přítomen,

⁶¹ Blíže viz VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 396.

⁶² Blíže viz BŘEŇ, Jan. Právní postavení zastupitelstva obce. *Moderní obec*, 2011, roč. 17, č. 7, s. 21-26.

⁶³ Blíže viz BŘEŇ, Jan. Slib zastupitele se změnami. *Moderní obec*. 11. 6. 2003. [cit. 17. 10. 2017]. Dostupné na < : <http://moderniobec.cz/slib-zastupitele-se-zmenami/>>.

⁶⁴ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 6.1, *Správa obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2014. s. 30-31.

⁶⁵ Blíže viz KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. Aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 167.

⁶⁶ Blíže viz PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 64.

⁶⁷ Blíže viz ustanovení § 55 odst. 2 zákona o volbách.

tudíž nesložil slib. Pokud by se však zastupitel práv a povinností ujímal až složením slibu, jak naznačuje Průcha, pak by zastupitel před složením slibu práva a povinnosti neměl. Mám za to, že složení slibu je skutečně podmínkou dalšího trvání mandátu zastupitele, tudíž bez složení slibu nemůže zastupitel svůj vzniklý mandát dále vykonávat. Blíží se k tomu názor autorů komentáře zákona o obecním zřízení, kde *„rovněž obecně nelze dovodit zánik mandátu člena zastupitelstva obce, pokud by byl slib složen až na druhém či dalším zasedání zastupitelstva, jehož se po svém zvolení zúčastní člen zastupitelstva obce, pokud by však toto „oddalování“ složení slibu nebylo projevem vůle člena zastupitelstva obce vyhnout se jeho složení (tehdy by šlo o faktické odmítnutí složení slibu).“*⁶⁸ V takovém případě by však dle mého názoru bylo obtížné dokazování, že vůle daného zastupitele směřovala právě k faktickému odmítnutí slibu. Domnívám se, že právní úprava v rámci složení slibu a potažmo zániku mandátu s tímto spojeného není vyřešena zcela precizně. Legislativa by měla řešit i případ, pokud by se zastupitel dlouhodobě a opakovaně jednání neúčastnil. Např. by bylo vhodné doplnit ustanovení § 69 odst. 2 zákona o obecním zřízení takto: *„člen zastupitelstva obce skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib. Člen zastupitelstva musí slib složit nejpozději na pátém po sobě jdoucím zasedání zastupitelstva obce. Slib zní: (...).“* a s tímto i ustanovení § 55 odst. 2 písm. a) zákona o volbách: *„mandát zaniká odmítnutím slibu člena zastupitelstva obce, složením slibu s výhradou, nebo nesložením slibu nejpozději na pátém po sobě jdoucím zasedání zastupitelstva obce, jehož je zastupitel členem.“*

Poslední poznámku učiním k novelizaci obecního zřízení (zákonem č. 106/2016 Sb.) s účinností od 1. 7. 2016, kde v ustanovení § 137 byl upraven slib členů zastupitelstev městských obvodů či městských částí územně členěných statutárních měst, a to tak, že zastupitelé nebudou již skládat slib ke *„statutárnímu městu“*, ale budou jej skládat k *„městskému obvodu“* či *„městským částem“*.⁶⁹

2.4 Zánik mandátu

Mandát člena zastupitele zaniká dle ustanovení § 55 odst. 2 zákona o volbách:

- 1) odmítnutím slibu nebo složením slibu s výhradou (viz také podkapitola 2.3),

⁶⁸ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 398.

⁶⁹ Blíže viz KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář. 2. Aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 167.

- 2) dnem, kdy starosta obce obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát (popř. rezignace starosty dnem, kdy starosta podá rezignaci na zasedání zastupitelstva), přičemž tuto rezignaci nelze vzít zpět,
- 3) úmrtím člena zastupitelstva obce,
- 4) dnem voleb do zastupitelstva obce,
- 5) pokud vysloví zánik zastupitelstvo obce z důvodu pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody,
- 6) pokud vysloví zánik zastupitelstvo obce z důvodu, že člen zastupitelstva přestal být volitelný (ztráta pasivního volebního práva),⁷⁰
- 7) pokud vysloví zánik zastupitelstvo obce z důvodu, neslučitelnosti funkcí (viz také podkapitola 2.5),

Pokud nevysloví zastupitelstvo obce zánik mandátu (body 5, 6, 7), poté musí ředitel krajského úřadu požádat o svolání mimořádného zasedání (lhůta je 21 dnů). Jestliže není takto dosaženo zániku mandátu, mandát zaniká, vysloví-li to ředitel.⁷¹

Zánikem mandátu z důvodu odmítnutí slibu a z důvodu neslučitelnosti funkcí se zabývají samostatné podkapitoly. Chtěla bych se však ještě podrobněji věnovat zániku mandátu z důvodu rezignace. Všechny tyto tři důvody mají totiž společné tu skutečnost, že zastupitel vědomě může daný zánik ovlivnit. Nepochybně se tak stane i v případě spáchání trestného činu, kterým by byl člen zastupitelstva odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, avšak zde zánik mandátu následuje po jiném (dalším) právním jednání.

V případě rezignace mandát zaniká dnem, kdy starosta obce obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát, přičemž tuto rezignaci nelze vzít zpět. Člen zastupitelstva se svého mandátu může kdykoliv vzdát. Zákon o volbách nestanovuje, že by rezignace musela být odůvodněna. Rezignace musí být pouze písemná a doručena starostovi – to jsou jediné podmínky. Je právně irelevantní, když zastupitel v rezignaci uvede, že se vzdává mandátu k určitému datu, neboť zákon jasně říká, že mandát zaniká dnem, kdy starosta obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát. Tento den se považuje za den, kdy je písemnost doručena. Mandát zaniká uplynutím 24:00 hodiny daného dne.⁷² To je zcela jasné a nevzbuzuje to žádné pochybnosti. Jiná situace nastane, pokud by

⁷⁰ Blíže viz také ustanovení § 5 zákona o volbách.

⁷¹ Blíže viz ustanovení § 55 odst. 4 zákona o volbách.

⁷² Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 6.1, *Správa obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2014. s. 62.

chtěl rezignovat sám starosta. Zákon o volbách pouze uvádí ve svém ustanovení § 55 odst. 2 písm. b), že mandát zaniká dnem, kdy starosta podá rezignaci na zasedání zastupitelstva. Komu však má starosta rezignaci podat či zda musí být taktéž písemná, zákon neřeší. Stejně tak mě napadá situace, když je starosta dlouhodobě nemocen a nemůže se zasedání účastnit. Zákon o detailnějším postupu mlčí. Dokáží si představit řešení, že rezignace bude písemná a bude doručena zastupitelstvu dané obce a jednotliví zastupitelé v kopiích tuto rezignaci obdrží jako informaci/bod na zasedání zastupitelstva. Dle zákona by však i ústní rezignace starosty byla platná.

Je také velmi časté, že zastupitelstvo rezignaci svého člena projednává jako samostatný bod programu zastupitelstva a bere jej na vědomí, dokonce jsem se setkala i s tím, že zastupitelstvo vyslovuje souhlas s rezignací, což rozhodně není správné. Jak stanoví zákon, mandát zaniká doručením rezignace starostovi. Osobně považuji za nadbytečné také brát rezignaci na vědomí, ačkoliv tímto není porušen žádný zákon či jiný předpis.

Pokud mandát z některého výše uvedeného důvodu zanikne, mandát získá náhradník, a to dnem, který následuje po dni, kdy došlo k zániku.⁷³ Náhradníkovi nebude vydáno osvědčení o zvolení, ale pouze osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva. K postavení náhradníka se váže usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 15. listopadu 2000, sp. Zn. 25 Nc 217/99: *„náhradníci nejsou zvoleni ve volbách členy zastupitelstva, nejsou jim ani vydávána osvědčení o zvolení členem zastupitelstva. Náhradníkovi není vydáváno osvědčení o zvolení členem zastupitelstva, a to ani poté, co nastoupí na uvolněný mandát, ale pouze osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva.“*⁷⁴

Zásadní otázkou se mi jeví situace, když zastupitelstvo obce odmítne osvědčení o tom, že se náhradník stal členem zastupitelstva, vydat. Nebo naopak, pokud by jeden zastupitel obce rezignoval a náhradníkovi by bylo vydáno osvědčení, avšak ten původní zastupitel by tvrdil, že jeho mandát nezanikl, resp. by namítal, že rezignace nebyla platná. Tímto se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 8. 8. 2012, čj. 8 As 84/2011-208. Ze zákona o volbách je evidentní, že pokud zastupitelstvo nesplní svoji povinnost vydat náhradníkovi osvědčení, přechází tato povinnost na ředitele krajského úřadu. *„Teprve pokud by ředitel krajského úřadu nesplnil svou povinnost, která na něj přešla na základě § 68 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, mohl by se náhradník domáhat ochrany proti nečinnosti*

⁷³ Postavení náhradníka zaniká podle ustanovení § 57 zákona o volbách dnem voleb, popřípadě nových voleb do zastupitelstva obce, dnem, kdy starosta nebo primátor obdrží písemnou rezignaci na postavení náhradníka; rezignaci nelze vzít zpět, ztrátou volitelnosti, nebo úmrtím náhradníka.

⁷⁴ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 15. listopadu 2000, sp. Zn. 25 Nc 217/99, blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck 2008. s. 401.

*správního orgánu prostřednictvím žaloby podle § 79 s. ř. s.*⁷⁵ Pokud by naopak zastupitelstvo osvědčení vydalo, avšak původní zastupitel by tvrdil, že jeho rezignace nebyla platná (zpochybnil by ji), tudíž by tvrdil, že jeho mandát nezanikl rezignací, pak by se tento původní zastupitel nemohl domáhat ochrany v rámci soudnictví ve věcech volebních, neboť mandát zanikl přímo ze zákona (neexistuje zde jakékoliv rozhodnutí správního orgánu). Mohl by se však domáhat ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle ustanovení § 82 s.ř.s. Nejvyšší správní soud se ještě v tomto rozhodnutí zabýval otázkou případného zásahu do samosprávy, kde konstatoval, „že v případě, že se předáním osvědčení ředitelem krajského úřadu cítí dotčena obec a tvrdí, že bylo zasaženo do jejího práva na samosprávu, které zaručuje čl. 101 odst. 4 Ústavy, může podat také ústavní stížnost (čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).“⁷⁶

2.5 Neslučitelnost výkonu funkce zastupitele s výkonem jiných činností

Neslučitelnost výkonu funkce zastupitele s výkonem jiné činnosti je významným aspektem v rámci postavení zastupitele obce a takovou neslučitelnost můžeme chápat jako určitou nestrannost zastupitele při výkonu jeho funkce a rozhodování, jako minimalizaci střetu zájmů.

Zákon o volbách stanovuje ve svém § 5 odst. 2 a 3 podmínky, kdy nelze funkci člena zastupitele vykonávat. Funkce člena zastupitelstva obce je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce zařazeným do obecního úřadu. Dále je funkce člena zastupitelstva obce neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu, krajského úřadu nebo finančního úřadu. Oba případy však platí pouze za podmínky, že takovýto zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti dané obce, nebo za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného starostou (primátorem, hejtmanem) či radou obce (městské části, městského obvodu).

Vedral ve svém článku upozorňuje na problematické slovní spojení „*funkce vykonávaná zaměstnancem obce*“. Výklad totiž umožňuje nahlížet takto ne na všechny zaměstnance obce, ale pouze na ty, kteří „*vykonávají nějakou funkci*“ (např. pouze vedoucí odborů). Vedral dochází k závěru, že funkcí ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 je třeba rozumět jakýkoliv pracovní poměr zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu. A následně nabízí řešení, že ustanovení by mělo znít spíše „*funkce člena zastupitelstva obce je*

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, čj. 8 As 84/2011-208, dostupné v Systému ASPI – stav k 13. 11. 2017.

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, čj. 8 As 84/2011-208, dostupné v Systému ASPI – stav k 13. 11. 2017.

*neslučitelná s pracovním poměrem zaměstnance této obce zařazeného do obecního úřadu této obce.*⁷⁷ Dalším problémem se zabývají autoři komentáře k zákonu o obecním zřízení, když spatřují obtíž v pojmu přímý výkon státní správy. Autoři poukazují na fakt, že si lze těžko představit zaměstnance, který by vykonával zaměstnání nepřímo, například prostřednictvím jiného zaměstnance. Nelze si totiž ztotožnit tento příklad s přímým a nepřímým výkonem státní správy. Další nepřesnost spatřují v pojmu územní působnosti, přičemž zákon o obcích zná pouze území obce.⁷⁸ S obojím se lze ztotožnit.

Jak jsem již naznačila výše, aby byla podmínka neslučitelnosti uvedených činností (zastupitel, zaměstnanec) splněna, pak by se mělo jednat o zaměstnance zařazeného do obecního úřadu. Pojem zaměstnanec obecního úřadu je užší než pojem zaměstnanec obce. Prvně jmenovaný lze vymezit následovně: vůči takovému zaměstnanci vykonává personální pravomoc tajemník, nebo pokud rada obce pro jednotlivé činnosti obecního úřadu zřídila odbory nebo oddělení, pak by se mělo jednat o zaměstnance, který v takovémto odboru pracuje. Naopak jako slučitelné pozice lze považovat člena zastupitelstva a zaměstnance, který vykonává pomocné nebo manuální práce. Nepodílí se tak na výkonu státní správy. Dovedeme si jistě představit, že by se mohlo jednat např. o uklízečku. Posuzování neslučitelnosti náleží dle zákona o volbách do pravomoci zastupitelstva obce, neboť to dle jeho ustanovení § 55 vyslovuje zánik mandátu z důvodu takovéto neslučitelnosti.⁷⁹ Nově zvoleným zastupitelům může zastupitelstvo umožnit, aby do tří dnů po ustavujícím zasedání učinili nějaký úkon, kterým by prokázali skončení jejich pracovního poměru. Pokud takový zastupitel ani do tří měsíců nepředloží nějaký důkaz o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul, poté zastupitelstvo postupuje tak, že vysloví zánik mandátu. Je třeba si uvědomit, že nějaký čas zde neslučitelnost být musí, tzn., že je zde časový prostor mezi vznikem mandátu či trváním mandátu a tím, než zánik vysloví zastupitelstvo.⁸⁰

Naopak možnost vzniku pracovněprávního vztahu mezi obcí a jejím členem zastupitelstva potvrdil i Nejvyšší soud svým rozsudkem ze dne 4. 6. 2015, sp. zn. 21 Cdo 2430/2014, ve kterém vyjádřil, že *„mezi obcí a členem jejího zastupitelstva, který byl zvolen místostarostou obce, může vzniknout pracovněprávní vztah, není-li náplní tohoto vztahu výkon funkce člena zastupitelstva obce (místostarosty) a nejde-li ani o žádný z případů*

⁷⁷ VEDRAL, Josef. K otázce neslučitelnosti funkce člena obecního zastupitelstva. *Veřejná správa*, 2007, č. 43, s. 6.

⁷⁸ Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 393.

⁷⁹ Blíže viz Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 6.1, *Správa obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2014. s. 54, 57.

⁸⁰ Blíže viz ustanovení § 55 odst. 6 zákona o volbách.

neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva obce s funkcí vykonávanou v pracovněprávním vztahu uvedených v § 5 odst. 2 a 3 zák. č. 491/2001 Sb.“ Předmětem dohod o pracovní činnosti byl výkon práce spočívající v přípravě, zpracování a administraci podkladů pro získávání peněžních prostředků (z fondů EU či ze státního rozpočtu ČR). Dohody byly napadeny neplatností právě z důvodu možné neslučitelnosti funkcí místostarosty a výše uvedenou prací, kterou dělala ta samá osoba. Nejvyšší soud však věc uzavřel s tím, že „o případ neslučitelnosti těchto prací s funkcí člena zastupitelstva města ve smyslu § 5 odst. 2 a 3 zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 13. září 2009, zde zjevně nešlo.“⁸¹

Jako velmi podstatné vnímám teoretický nesoulad v pojmech neslučitelnost funkcí (není možné být současně ve dvou funkcích) a neslučitelnost výkonu funkcí (zde je možné být držitelem obou funkcí, avšak vykonávat lze jen jednu).⁸² Metodické doporučení ministerstva vnitra se přiklání k druhému jmenovanému pojmu a vysvětluje to na příkladu, kdy zaměstnankyně je na mateřské/rodičovské dovolené a fakticky státní správu nevykonává, může si tak ponechat obě funkce, neboť vykonává v danou chvíli pouze funkci zastupitelky obce.⁸³ Opačný názor mají autoři komentáře k zákonu o obecním zřízení, kteří vyvozují, „že ustanovení § 5 odst. 2, 3 zákona o volbách do zastupitelstva obcí by sice nasvědčovala tomu, že se jedná o neslučitelnost výkonu funkcí, avšak některá další ustanovení tohoto zákona mluví o neslučitelnosti funkcí, tj. inkompatibilitě (viz např. § 55 odst. 3 písm. c), podle kterého mandát člena zastupitelstva obce zaniká, vysloví-li to příslušné zastupitelstvo z důvodu neslučitelnosti funkcí podle § 5 odst. 2, tj. nikoliv z důvodu neslučitelnosti výkonu funkcí). Skutečnost, že zákon č. 491/2001 Sb. má na mysli zřejmě neslučitelnost funkcí, se dovozuje rovněž z § 55 odst. 6, který též hovoří o neslučitelnosti funkcí.“⁸⁴ Přikláním se k názoru druhému, neboť ačkoliv zaměstnankyně je například na rodičovské dovolené a mohla by být zastupitelkou, mohou se v rámci jejího zastupitelského hlasování/jednání objevit problémy, které souvisely s její prací (v rámci výkonu státní správy dané obce) v minulosti, nebo naopak budou souviset pro futuro. Neslučitelnost funkcí vnímám jako důležitý zejména s ohledem na

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2015, sp. zn. 21 Cdo 2430/2014.

⁸² Blíže viz Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 6.1, *Správa obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2014. s. 57., dále VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 393.

⁸³ Blíže viz Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 6.1, *Správa obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2014. s. 57

⁸⁴ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 394.

možný střet zájmů a zejména na nestrannost úředníka. Ačkoliv je jisté, že zákon vykazuje v tomto směru nepřesnosti a zákonodárce v některých ustanoveních napsal neslučitelnost výkonu funkcí a v jiných zase neslučitelnost funkcí, mám za to, že tím myslel, že není možné, aby jedna osoba měla obě funkce. Považovala bych za vhodné všechna ustanovení zákona dát do souladu a všude používat neslučitelnost funkcí. Také rozhodnutí Ústavního soudu České republiky ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. IV. ÚS 333/03 pracuje s pojmem neslučitelnost funkcí. V daném rozhodnutí byla řešena otázka možného zásahu do ústavně zaručeného práva na přístup k volené funkci člena zastupitelstva a právu podílet se jako člen zastupitelstva na správě věcí veřejných, zakotveném v čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod. Z důvodu neslučitelnosti funkcí dle ustanovení § 5 odst. 2 zákon a o volbách do zastupitelstva obcí zastupitelstvo obce vyslovilo zánik mandátu daného zastupitele. Tento zastupitel krok zastupitelstva obce zpochybnil, a jako stěžovatel se domáhal, aby Ústavní soud nálezem zrušil usnesení krajského soudu a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce a také výše uvedený § 5 odst. 2 a 3. Stěžovatel uvedl, že Listina základních práv a svobod nepřipouští žádné omezení práva na přístup k volené funkci, a proto takové omezení nelze zákonem podle čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁸⁵ stanovit. Daný stěžovatel tedy napadl neslučitelnost funkcí a spatřoval v ní zásah do ústavně zaručených práv. Zásadní na tomto spatřuji skutečnost, že na jedné straně by měl právní řád chránit a podporovat nestrannost veřejné správy, avšak nemůže a priori odejmout určitou funkci bez konkrétního případu. Třeba by nějaká osoba dokázala zastávat obě funkce zcela bez problémů, svědomitě, nestranně. Ústavní soud se v daném problému vyjádřil zcela jasně a konstatoval, že *„základní práva zakotvená v čl. 21 odst. 1 Listiny, resp. v čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, nejsou právy absolutními (jakým je např. rovnost v důstojnosti zakotvená v čl. 1 Listiny), jak se mylně stěžovatel domnívá, ale mohou podléhat důvodným omezením. To zřejmě vyplývá jak ze znění cit. čl. 25 Mezinárodního paktu (slova „bez neodůvodněných omezení“), tak i ze znění čl. 4 Listiny. S omezením základních práv souvisí i princip rovnosti v právech, zakotvený především v čl. 1 Listiny. K otázce rovnosti v právech se vyslovil Ústavní soud již ve svém nálezu uveřejněném pod č. 132/1994 Sb., v němž zdůraznil, že rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy. Jestliže stát poskytne v zájmu zajištění svých funkcí (a zajištění řádného výkonu státní správy takovou funkcí nepochybně je) určité skupině méně výhod než jiné, může tak učinit pouze ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho (srov. R 11/1992 Sbírký usnesení a nálezů*

⁸⁵ „Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem.“

Ústavního soudu ČSFR, s jehož závěry se Ústavní soud ztotožňuje). Uvedená situace podle přesvědčení Ústavního soudu v případě stěžovatele (a jemu obdobných případech) nastala a je ústavně konformním způsobem (tj. splňujícím zejména podmínku předvídatelnosti následků) vyjádřena v ústavní stížnosti napadeném ust. § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb. Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že rovnost v právech (čl. 1 Listiny), zákaz diskriminace v oblasti základních práv a svobod (čl. 3 odst. 1 Listiny) a zásada, že zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (čl. 4 odst. 3 Listiny), nejsou ustanovením § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., v platném znění, porušeny. Z týchž důvodů neshledal Ústavní soud ani porušení čl. 25 Mezinárodního paktu, resp. porušení čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny. Z uvedeného nezbyvá než uzavřít, že ústavní stížnost a návrh s ní spojený jsou zjevně neopodstatněné.“⁸⁶

Dále naopak uvedu demonstrativně ty činnosti, které zastupitel vykonávat může. Například zastupitel a současně ředitel školské příspěvkové organizace, jež byla zřízena obcí, jsou funkce slučitelné, neboť tato organizace má svoji právní osobnost a ředitel tak není zaměstnancem zařazeným do obecního úřadu. Dále zastupitel může být současně příslušníkem Policie České republiky (stejně tak i příslušníkem Hasičského záchranného sboru České republiky). Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších zákonů (dále jen „*služební zákon*“) stanovuje, „*že příslušník nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí ani vykonávat činnost v jejich prospěch, volební právo tím není dotčeno.*“⁸⁷ Funkci zastupitele určitě nelze ztotožňovat s činností „*ve prospěch politické strany*“, a to i s ohledem, co jsem zmínila výše o volném (reprezentativním) mandátu. Na kandidátní listině by však takovýto kandidát měl mít napsáno u politické příslušnosti „*bez politické příslušnosti*“. Dále, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně ustanovení § 19 odst. 1 písm. i), stanovuje, že pokud by se „*voják z povolání stal členem politické strany, politického hnutí či odborové organizace, bude propuštěn ze služebního poměru.*“ A v ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) téhož zákona se dozvíme, že se „*služební poměr vojákovi přerušuje po dobu výkonu funkce v zastupitelstvu územní samosprávy, za jejíž výkon náleží podle zvláštního právního předpisu odměna.*“

⁸⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu České republiky ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. IV. ÚS 333/03, dostupné v Systému ASPI – stav k 14. 11. 2017.

⁸⁷ Blíže viz Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 6.1, *Správa obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2014. s. 57.

Poslední krátká poznámka, kterou učiním, se bude týkat zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, ve znění pozdějších předpisů, který ve svém ustanovení § 74 odst. 2 stanovuje, že s výjimkou funkce předsedy soudu nebo místopředsedy soudu nesmí soudce zastávat žádnou jinou funkci ve veřejné správě. Jedná se tak o další neslučitelnost člena zastupitelstva obce. A dále zmíním insolvenční zákon – č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém nalezneme (§ 9 odst. 1 písm. g) další neslučitelnost, kde se právo vykonávat činnost insolvenčnímu správci pozastavuje dnem, kdy insolvenční správce začal vykonávat funkci člena orgánu územní samosprávy.

2.6 Veřejná funkce a střet zájmů

Považuji za nutné věnovat tématu veřejná funkce a střet zájmů samostatnou podkapitolu, neboť se jedná o důležité téma s ohledem na postavení zastupitele. „*Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí,*“ stanovuje § 70 zákona o obecním zřízení a dále stanovuje, že takový člen nesmí být krácen na svých právech, které vyplývají z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. Zkrácení na právech by pochopitelně muselo souviset s výkonem jeho funkce.

Co znamená veřejná funkce, však v zákoně o obecním zřízení nenalezneme. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákoník práce*“) ve svém ustanovení § 201 stanovuje podmínky, za kterých je funkce veřejná, a dále jej doplňuje demonstrativním výčtem. „*Výkonem veřejné funkce je tak plnění povinností vyplývajících z funkce, která je vymezena funkčním či časovým obdobím a obsazovaná na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenováním podle zvláštních právních předpisů.*“ Zastupitel obce dané kumulativní podmínky splňuje, neboť je volen tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva a dále víme, že funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Člen zastupitelstva je dále uveden v demonstrativním výčtu veřejných funkcí, a to jako „*člen zastupitelstva územního samosprávného celku.*“⁸⁸

Na právní vztahy člena zastupitelstva se použije zákoník práce, pokud tak výslovně stanoví zákoník práce nebo zákon o obecním zřízení.⁸⁹ Nemůžeme však rozhodně funkci člena zastupitelstva zaměňovat s pracovněprávním vztahem. Daná funkce v žádném případě nevykazuje znaky závislé práce tak, jak jej chápe zákoník práce, není zde žádný

⁸⁸ Viz ustanovení § 201 odst. 2 zákoníku práce.

⁸⁹ Blíže viz KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ONDRUŠ, R. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 4. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2016, s. 296. Dále viz nová právní úprava v rámci podkapitoly 3.4 Odměňování zastupitelů.

zaměstnavatel a zaměstnanec, funkce není vykonávána ve vztahu podřízenosti a nadřízenosti, zastupitel není povinen poslouchat ničí pokyny, zastupitel dále nemá žádnou pracovní dobu.⁹⁰

Jak jsem již uvedla výše, člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon funkce zkrácen na svých právech, které vyplývají z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. Jiným obdobným poměrem můžeme chápat např. služební poměr. Služební zákon⁹¹ chápe výkon funkce člena zastupitele jako překážku ve službě příslušníka bezpečnostního sboru z důvodu obecného zájmu. Tato překážka je obdobná překážce v práci z důvodu obecného zájmu tak, jak ji chápe zákoník práce.⁹² Výkon funkce člena zastupitelstva není rozhodně důvod pro výpověď ze strany zaměstnavatele. Avšak v současně platném zákoně o obecním zřízení není nutnost souhlasu zastupitelstva obce, který dříve zaměstnavatel potřeboval, pokud chtěl dát výpověď zaměstnanci, který byl členem zastupitelstva obce (stanovoval zákon č. 367/1990 Sb., o obcích).⁹³ Současný zákoník práce stanovuje ve svém ustanovení § 53 ochrannou dobu, ve které nemůže dát zaměstnavatel zaměstnanci výpověď a mimo další uvedené případy je pod písmenem c) stanoveno, že „*zákaz výpovědi platí v době, kdy je zaměstnanec dlouhodobě plně uvolněn pro výkon veřejné funkce.*“ Dané ustanovení tedy platí pouze pro zastupitele, kteří jsou dlouhodobě uvolněni.

Zaměstnanci musí být zaměstnavatelem poskytnuto také volno v nezbytném rozsahu k výkonu veřejné funkce. Zákoník práce dále upravuje možnost poskytnutí pracovního volna v rozsahu nejvýše 20 pracovních dnů (směn) v kalendářním roce. Volno by mělo být pochopitelně poskytnuto z důvodu výkonu veřejné funkce.⁹⁴

S výkonem veřejné funkce je také spojena problematika střetu zájmů. Je nutné střet zájmů posuzovat ve dvojí rovině. Jednak dle zákona o obecním zřízení a také dle zákona o střetu zájmů.⁹⁵

⁹⁰ Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 406.

⁹¹ Viz ustanovení § 68 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších poměrů: „1) Nemůže-li příslušník službu vykonávat z důvodu obecného zájmu, má nárok na udělení služebního volna s poskytnutím služebního příjmu. 2) Překážkou ve službě z důvodu obecného zájmu je výkon veřejné funkce, plnění občanské povinnosti a výkon jiného úkonu v obecním zájmu, který nelze uskutečnit mimo dobu služby. 3) Za výkon veřejné funkce se považuje zejména výkon povinností, které vyplývají příslušníkovi z funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku a přisedícího.“

⁹² Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 405.

⁹³ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář. 2. Aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 169.

⁹⁴ Blíže viz ustanovení § 201 odst. 3 zákoníku práce.

⁹⁵ Blíže viz KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. s. 91.

1) První rovinou je tedy střet zájmů dle zákona o obecním zřízení. Cituji ustanovení § 83 odst. 2: „Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.“ Jedná se o oznamovací povinnost, neboť příslušný orgán nemůže nějakého zastupitele vyloučit z projednávání či hlasování. Jedná se pouze o informaci.⁹⁶ Je třeba však dodat, že donedávna (právní stav do 10. 3. 2013) byla ještě za výše uvedenou citací jedna věta: „o tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce.“ Novelou zákona o obecním zřízení, provedenou zákonem č. 72/2012 Sb., (účinnost od 11. 3. 2013), byla tato věta vypuštěna. Jak jsem již výše zmínila, orgán rozhodoval pouze o tom, zda existuje či neexistuje důvod pro vyloučení zastupitele z projednávání konkrétní záležitosti a rozhodování o ní. Nemohl rozhodnout o vyloučení samotném. Jednalo by se o protiústavní zásah. K tomuto se také váže rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011 čj. NSS 1 Ao 2/2010-185.⁹⁷ V daném rozhodnutí byla řešena otázka změny územního plánu obce v rámci opatření obecné povahy, které bylo schváleno zastupitelstvem obce. Navrhovatelé namítali schválení územního plánu v rozporu se zákonem a Nejvyšší správní soud usnesení zastupitelstva, kterým bylo přijato předmětné opatření obecné povahy, zrušil. Co je však pro nás stěžejní, je skutečnost, že jedna z námitek směřovala k jednání zastupitelstva obce a námitce navrhovatelů, že změny územního plánu se týkaly některých pozemků, na kterých byli zainteresovaní tři zastupitelé. Starostka vyzvala tyto zastupitele k vyjádření ke střetu zájmu, tito se však odmítli vyjádřit. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že účelem této zákonné úpravy není zakotvení podmínky pro zákonnost a platnost projednávání a rozhodování, ale zajištění podmínky oznámení a informování jak ostatních členů, tak široké veřejnosti. Zastupitelstvo nemůže rozhodnout tak, že člen, který střet zájmů oznámí, je vyloučen z projednávání věci. Podle soudu by došlo k porušení zejména článku 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle kterého mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí. „Pokud tedy člen zastupitelstva obce oznámí možný střet zájmů v určité věci, rozhoduje zastupitelstvo obce pouze o existenci či neexistenci důvodu pro vyloučení tohoto

⁹⁶ Blíže viz BŘEŇ, Jan. Práva a povinnosti zastupitelů: malý průvodce pro nové zastupitele obcí. *Obec a finance*, 2007, roč. 12, č. 2, s. 20. Zde se však autor vyjadřuje k právnímu stavu před novelou zákona o obcích, provedenou zákonem č. 72/2012 Sb.

⁹⁷ Blíže viz KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. Aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 195.

*zastupitele z projednávání a rozhodování této záležitosti. Nemůže však rozhodnout o vyloučení samotném.*⁹⁸ Nejvyšší správní soud rezignaci na povinnost oznámení střetu zájmu označil za nedodržení zákonného postupu, avšak nelze z ní dovozovat nezákonnost přijatého aktu – konkrétně opatření obecné povahy. Vliv na zákonnost opatření obecné povahy by mělo pouze v extrémních případech, kdy zatajení informací by způsobilo to, že by při jejich znalosti zastupitelé akt vůbec nepřijali, či ho přijali ve zcela odlišné podobě. Uvedené rozhodnutí se také vyjadřuje ke střetu zájmu dle zákona o střetu zájmu (toto viz níže).

Mám za to, že i s ohledem na rozhodnutí výše uvedené, zákonodárce dospěl k závěru, že poslední věta ustanovení § 83 ods. 2 zákona o obecním zřízení „*o tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce,*“ je nadbytečná a zcela zmatečná. V současně platné zákonné úpravě proto absentuje. Vnímám to jako správné a pozitivní. V oznamovací povinnosti dle zmíněného současně platného § 83 odst. 2 zákona o obecním zřízení zákonodárce nespaturuje možnost zabránění zastupiteli hlasovat. Jedná se o posouzení člena zastupitelstva, zda se poté u projednávané věci zdrží hlasování či nikoliv.⁹⁹ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 8/2011 (aktualizované k 1. 1. 2014) se vyjadřuje zcela jasně, plně se s ním ztotožňuji: „*Existence střetu zájmů zastupitele však neznámá, že se člen orgánu nesmí jednání dále účastnit a v dané věci hlasovat, neboť takový následek by musel zákon stanovit výslovně, což nečiní (mandát člena zastupitelstva může být omezen vzhledem ke svému ústavněprávnímu rozměru jen výslovným ustanovením zákona).... Výklad opačný, podle kterého by byl člen zastupitelstva z důvodu existence střetu zájmů podle § 83 odst. 2 zákona o obcích zbaven možnosti účastnit se jednání a hlasovat, by v praxi vyvolával jen obtížně řešitelné situace související s dopadem na usnášenischopnost zastupitelstva a s tím spojenou možnost vyloučení nadpoloviční většiny všech či úplně všech zastupitelů (např. při hlasování o odměnách všem neuvolněným členům zastupitelstva obce). Vyloučení z rozhodování sebou nese též riziko zneužití proti „nepohodlným“ opozičním zastupitelům a ve svém důsledku by mohlo vést až k nezákonným zásahům do mandátu člena zastupitelstva obce.*“¹⁰⁰

2) Někteří členové zastupitelstva se také řídí výše uvedeným zákonem o střetu zájmů, který upravuje konkrétní situace střetu zájmů, a některým zastupitelům jsou uloženy různé

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 – 185. s. 44. [cit. 8. 11. 2017]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz>>.

⁹⁹ Blíže viz KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. Aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 195.

¹⁰⁰ Blíže viz Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 8/2011 (aktualizované k 1. 1. 2014). Označení stanoviska: *vyloučení člena zastupitelstva obce z hlasování pro existenci střetu zájmů*.

povinnosti.¹⁰¹ Je třeba si však uvědomit, že zákon se vztahuje pouze na ty zastupitele, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni a dále na starostu, místostarostu a členy rady, kteří být dlouhodobě uvolněni nemusí. Všechny uvedené osoby zákon o střetu zájmu pojmenovává jako veřejné funkcionáře. Zákon o střetu zájmů ukládá zastupitelům povinnost, aby svůj mandát vykonávali tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni prosazovat z titulu své veřejné funkce.¹⁰² Pokud dojde ke střetu veřejného a osobního zájmu, veřejný funkcionář nesmí upřednostnit svůj zájem nad zájem, který je povinen hájit v rámci své funkce. Slovní spojení osobní zájem vysvětluje ustanovení § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů: *„veřejný funkcionář je povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů.“*

Veřejný funkcionář také nesmí využít svého postavení, pravomoci či informací, které získal při svém výkonu funkce a tímto by získal majetkový nebo jiný prospěch či výhodu pro sebe nebo jiného. Zákon spatřuje také ohrožení veřejného zájmu tím, že by se veřejný funkcionář odvolával na svoji funkci v záležitostech, které souvisí s jeho osobním zájmem. Jeho vyobrazení nebo uvedení jména v souvislosti s využitím ke komerčním účelům a za úplatu by bylo také vnímáno jako ohrožení veřejného zájmu.¹⁰³

Pokud se vrátím k již zmíněnému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011 čj. NSS 1 Ao 2/2010-185, ve kterém soud zkoumal změnu územního plánu, resp. opatření obecné povahy a v dílčím hledisku také střet zájmu dle zákona o střetu zájmu, konkrétně s ustanovení § 8 výše citovaném, pak soud dospěl ke stejnému závěru jako v případě posouzení střetu zájmu se zákonem o obecním zřízení. A sice i zde soud shledal, že případné porušení povinnosti dle ustanovení § 8 zákona o střetu zájmů nemůže vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Porušení povinnosti je sankcionováno jako přestupek dle zákona o střetu zájmů, avšak zákon nikterak nepostihuje samotné hlasování zastupitele, tudíž není možné učinit závěr, že by z tohoto hlediska mohlo být opatření obecné povahy

¹⁰¹ Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 404.

¹⁰² Blíže viz KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. s. 92.

¹⁰³ Blíže viz ustanovení § 3 odst. 3 zákona o střetu zájmů.

zrušeno (pouze pro doplnění: zrušeno nakonec bylo z jiných zákonných důvodů, resp. z porušení jiných zákonných předpisů).¹⁰⁴

Dalším zamezením možného střetu zájmu je zákaz pobírání odměny u uvolněných členů zastupitelstva za zastupování obce v řídicích, kontrolních či dozorčích orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní má obec podíl či hlasovací práva.¹⁰⁵

Neméně důležitou povinností veřejného funkcionáře je dle zákona i podávání oznámení formou čestného prohlášení o:

- osobním zájmu (již zmíněné ustanovení § 8 zákona o střetu zájmů)
- jiných vykonávaných činnostech (zda zastupitel podniká, zda je členem nějakého statutárního orgánu apod.)
- majetku (který zastupitel vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a majetku nabytém v průběhu výkonu funkce)
- příjmech, darech a závazcích (závazky se uvádí ty, které v jednotlivém případě přesahují částku 100.000 Kč.)¹⁰⁶

Oznámení musí učinit veřejný funkcionář do 30. června následujícího roku. Pro dané oznámení byl zřízen registr oznámení, do kterého se ukládají výše uvedené dokumenty. Tento Centrální registr oznámení byl vtělen do zákona o střetu zájmů novelou¹⁰⁷ vyhlášenou jako zákon č. 14/2017 Sb. s účinností od 1. 9. 2017. Registr je veřejný a každý má právo do něj bezplatně nahlížet. Důvodem, proč vláda novelizovala zákon o střetu zájmů, byla zejména roztržitost evidence oznámení a příliš mnoho sběrných míst (do 1. 9. existovalo 6500 evidenčních míst). Další úpravou v rámci novely mimo Centrální registr oznámení bylo také zavedení povinnosti, aby veřejní funkcionáři podávali oznámení na začátku funkce. Dle dříve platné legislativy tak činili až v kalendářním roce následujícím po roce, v němž zahájili výkon své funkce. Upraveny byly také sankce za spáchání přestupků dle zákona o střetu zájmu. Zavedení dolní hranice a zvýšení horní hranice by mělo mít preventivní účinek.¹⁰⁸

Zastupitel je za nedodržení zákonného postupu dle zákona o střetu zájmů vystaven pokutě, neboť by se v případě porušení zákona jednalo o přestupek dle tohoto zákona. Např. veřejnému funkcionáři, v našem případě tedy dlouhodobě uvolněnému zastupiteli, starostovi, místostarostovi a členům rady, kteří uvolnění pro výkon funkce nejsou, a tito neučiní

¹⁰⁴ Blíže viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011 čj. NSS 1 Ao 2/2010-185. s 43.

¹⁰⁵ Blíže viz KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. s. 92.

¹⁰⁶ Blíže viz ustanovení § 7 a násl. zákona o střetu zájmů.

¹⁰⁷ Novela byla také napadena u Ústavního soudu, verdikt však není doposud znám.

¹⁰⁸ Blíže viz <http://www.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=6783&d=353265> [cit. 10. 11. 2017].

oznámení ve lhůtě stanovené zákonem, hrozí pokuta až 50.000 Kč.¹⁰⁹ Závěrem podotýkám, že 30. června 2018 nabyde účinnosti další novela zákona o střetu zájmů č. 112/2018, která změní, resp. zmírní rozsah zveřejňovaných údajů komunálních politiků.¹¹⁰

¹⁰⁹ Blíže viz ustanovení § 23 zákona o střetu zájmů.

¹¹⁰ Blíže viz < <https://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=6803&d=355059> > . [cit. 20. 6. 2018]: např.: “*v případě neuvolněných komunálních politiků s výjimkou statutárních měst a jejich městských obvodů a městských částí nově nebude zveřejňována část oznámení, která se týká věcí movitých, závazků a příjmů.*”

3. Práva a povinnosti člena zastupitelstva obce

Některá práva a povinnosti jsem již analyzovala výše a věnovala jim např. celou podkapitolu (složení slibu). Považuji však za nutné uvést přehled dalších práv a povinností, kterými zastupitel obce disponuje.

3.1 Účast na zasedání, povinnost plnění úkolů a hájení zájmů občanů

Povinnost účasti na zasedání je dána zákonem o obecním zřízení, který tak činí ve svém ustanovení § 83 odst. 1, když „člen zastupitelstva obce je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce.“ Zastupitelstvo se schází dle potřeby, což je logické, neboť nelze předjímat nutnost řešení různých problémů. Jeden limit zde však existuje: minimálně se musí zastupitelstvo sejít jednou za tři měsíce. Zpravidla se častěji koná zastupitelstvo ve větších městech. O místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva informuje obecní úřad tím způsobem, že vyvěsí na úřední desku tuto informaci alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva.¹¹¹

Povinnost účasti na zasedání zastupitelstva není nikterak sankcionována v případě, že ji člen zastupitelstva nedodrží. Ve své podstatě nemusí být přítomen ani jednomu zasedání a mandát mu nezanikne. Ovšem v takovém případě je třeba pamatovat na nutnost složení slibu a vyhodnocení, zda se nejedná o účelné odmítnutí složení slibu. I ostatní povinnosti, jako je hájení zájmů občanů a vystupování tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce, jsou povinnostmi proklamativními.¹¹²

Účast zastupitele je však důležitá nejen v aktivním projevu (například nutnost zastupitele reagovat na konkrétní dotaz občana), ale je důležitá i pasivní účast, a to s ohledem na usnášeníschopnost zastupitelstva, neboť pokud se nesejde zastupitelstvo po dobu delší než 6 měsíců tak, aby se bylo schopné usnášet, ministerstvo vnitra jej rozpustí.¹¹³

Člen zastupitelstva obce je dále povinen účastnit se zasedání jiných orgánů obce. Pokud je zastupitel radním, je jeho povinnost účastnit se jednání rady obce. Zde však není jasné, zda se toto ustanovení vztahuje i na komise či výbory, neboť se jedná o orgány orgánů obce.

¹¹¹ Blíže viz ustanovení § 92 odst. 1, § 93 odst. 1 zákona o obecním zřízení.

¹¹² Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 462.

¹¹³ Blíže viz BŘEŇ, Jan. Právní postavení zastupitelstva obce. *Moderní obec*, 2011, roč. 17, č. 7, s. 21-26. A dále VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 461.

Komise je orgán rady obce a výbor je orgán zastupitelstva obce.¹¹⁴ Mám však za to, že s ohledem na fakt, že se jedná o odvozené orgány od těch orgánů, u nichž je účast zastupitele povinná, vztahuje se tato povinnost i na tyto orgány. Povinnost účasti na zasedání výboru či komise je mnohdy stanovena v jednacím řádu daného orgánu.

Povinnost plnit úkoly, které zastupiteli uložilo zastupitelstvo obce či jiné orgány obce, je nutné vnímat obecně. Vždy se bude jednat o konkrétní úkol. Ten by se však měl vztahovat k výkonu funkce zastupitele. Je možné také určit termíny apod.¹¹⁵ Také pokud je zastupitel na začátku zasedání zastupitelstva obce zvolen do návrhové komise či je zvolen jako ověřovatel zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, je jeho povinnost tyto úkoly splnit. O průběhu zasedání zastupitelstva se pořizuje zápis, který podepisuje nejen starosta (nebo místostarosta), ale také určení ověřovatelé. Zápis je nutné pořídit do 10 dnů po skončení zasedání a musí být uložen k nahlédnutí na obecním úřadu. Zastupitel, který byl určen jako ověřovatel, tudíž musí do 10 dnů zápis zkontrolovat a podepsat. V praxi se děje často tak, že zapisovatel zápisu zašle ověřovatelům zápis ke kontrole a ti jej buď schválí, či namítnou nějaký nesoulad (chyby atd.). Poté podepíší. Na začátku příštího zasedání zastupitelstva vyzve starosta ověřovatele, aby se vyjádřili k zápisu z minulého zastupitelstva. Dle ustanovení § 95 ods. 2 zákona o obecním zřízení je také možné, aby zastupitel podal námitku proti zápisu. O námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva obce.

Zastupitel je také povinen hájit zájmy občanů a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. Hájení občanů je velmi široký pojem, neboť každý občan může mít zájmy jiné a prosazení zájmu jednoho nemusí být zájmem druhého. Rovněž povinnost vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce, může být chápána různými zastupiteli subjektivně.¹¹⁶ Mám za to, že každý zastupitel může tuto povinnost plnit dle svého uvážení a je poté na voličích, zda zastupitele znovu zvolí či nikoliv.

Za stěžejní skutečnost však považuji to, že zastupitel musí počítat s tím, že zastupitelstva jsou veřejná. Zákon o obecním zřízení toto jasně stanovuje v ustanovení § 93 odst. 3. Zásada veřejnosti je velmi důležitá, neboť vůle zastupitelstva je vykonávána na veřejných zasedáních, pouze na těch mohou zastupitelé hlasovat a přijímat platná usnesení. Nelze tak činit například

¹¹⁴ Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 462.

¹¹⁵ Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 463.

¹¹⁶ Blíže viz BŘEŇ, Jan. Právní postavení zastupitelstva obce. *Moderní obec*, 2011, roč. 17, č. 7, s. 21-26.

na pracovních jednáních. Občané by na taková pracovní zasedání nemohli přijít a vznášet dotazy.¹¹⁷ S tím souvisí práva občanů obce vůči obecnímu zastupitelstvu.¹¹⁸

Konání pracovních porad (jednání) zastupitelů není zákonem zakázáno, avšak je třeba hledět na to, aby nebyl narušen princip veřejnosti a aby se diskuze odehrála pouze na tomto pracovním jednání a na zasedání zastupitelstva se pouze hlasovalo.¹¹⁹ K této problematice se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 8. 8. 2007, čj. 3 Aps 5/2006 – 55. Žalobce se nejprve domáhal žalobou na ochranu před nezákonným zásahem u Krajského soudu v Ústí nad Labem (15 Ca 145/2005-28), aby soud vyslovil, že se žalovanému (Zastupitelstvu města Roudnice nad Labem) zakazuje, aby konal jiná než veřejná zasedání Zastupitelstva města Roudnice nad Labem. Protože byla žaloba zamítnuta, žalobce podal kasační stížnost v dané věci. Žalobce napadal pracovní zasedání zastupitelstva, z nichž není pořizen zápis a kde není přítomna veřejnost a která se koná přibližně stejně často jako veřejná oficiální zasedání. Na těchto jednání zastupitelé dané body předjednájí a poté na veřejném zastupitelstvu bez větší diskuze body schválí. Žalobce v takovém jednání spatřoval rozpor s článkem 17 odst. 5 a článkem 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalovaný namítal, že pracovní jednání se koná, pokud je zde nějaká obsáhlá materie, aby se s ní zastupitelé mohli detailně seznámit. Popřel, že by se pracovní setkání zastupitelů konalo tak často, jako veřejná oficiální. Kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná a Nejvyšší správní soud se ztotožnil s rozsudkem soudu krajského: „*Řádný (kompetentní) výkon funkce zastupitele bude vyžadovat podrobnější seznámení s určitými náročnějšími body programu plánovaného veřejného zasedání, neboť ne všechny záležitosti budou vždy zcela jasné a jednoznačné. Je pak nepochybně i v zájmu občanů obce, aby jejich zastupitelé byli o projednávaných věcech co nejlépe informováni a byli schopni je do problematiky v průběhu veřejného zasedání co nejlépe zasvětit. Zda by v zájmu transparentnosti výkonu samosprávy nebylo vhodné informovat veřejnost alespoň o tom, že se předmětné pracovní schůzky zastupitelstva konají a za jakým účelem (případně z nich pořizovat alespoň stručný zápis), již ponechává Nejvyšší správní soud na úvaze představitelů města.*“¹²⁰ Krajský soud zdůraznil, že na pracovních zasedáních nelze přijímat žádná usnesení: „*Pokud náplní setkání zastupitelů*

¹¹⁷ Blíže viz KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. s. 80-81.

¹¹⁸ Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 502. Viz ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) a d): *občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, 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.*

¹¹⁹ Blíže viz VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 503.

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, čj. 3 Aps 5/2006- 55.

obce, popř. kraje, není projednání a rozhodnutí konkrétní věci, a to v podobě přijetí usnesení či jiných závazných právních aktů při respektování procedurálních pravidel, tak zastupitelstvo obce, popř. kraje, nevykonává svoji zákonem svěřenou působnost.¹²¹ Nejvyšší správní soud a Krajský soud v Ústí nad Labem tak byly ve shodě. Ministerstvo vnitra ČR se k problematice konání pracovních jednání vyjadřuje ve svém Stanovisku odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 1/2008 (aktualizované k 1. 1. 2014). O zasedání zastupitelstva lze hovořit pouze v případě, že je řádně svoláno, že je dopředu navržen program a dále že se občané mohou zastupitelstva účastnit. Pouze na takovém zasedání zastupitelstva lze přijímat platná usnesení. Stanovisko však pracovní setkání zastupitelů nevyklučuje, neboť ani zákonem nejsou vyloučena. Zastupitelé zde však nemohou rozhodovat, nelze, aby na pracovních jednáních byla konána vůle zastupitelstva. „Konání pracovních porad členů zastupitelstva obce by však nemělo být zneužíváno k obcházení smyslu veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, tedy k tomu, že bude rozprava členů zastupitelstva obce k jednotlivým bodům programu uskutečňována mimo řádné zasedání zastupitelstva obce.“¹²²

V souvislosti se zásadou veřejnosti bych chtěla dále zmínit také možnost pořizovat audiovizuální nahrávku ze zasedání zastupitelstva, což se stává velmi častým jevem, a zastupitel je tak povinen strpět přítomnost občanů na zasedání zastupitelstva, ale také to, že zasedání bude nahráváno a videozáznam pak umístěn na webové stránky města, či dokonce na sociální síť. Střetávají se zde dvě práva: právo na informace na jedné straně a právo na ochranu osobních údajů/osobnosti na straně druhé. Vystávají pak otázky, zda např. zastupitelé musí souhlasit s tím, že budou nahráváni nebo že se záznam může umístit na webové stránky obce. Některé obce či města vysílají jednání zastupitelstva přímo on-line. Například město Semily ve svém Jednácím řádu Zastupitelstva města Semily¹²³ předjímá pořizování audiovizuálního záznamu a také starosta vždy na počátku zasedání upozorní, že pro účely informování veřejnosti se bude záznam pořizovat a bude umístěn na internetu a v kabelové televizi. Jednání ze Zastupitelstva města Jilemnice nebo města Turnov si můžete pustit v přímém přenosu na webových stránkách měst (na webových stránkách je také umístěn archiv předchozích zasedání). Jmenuji záměrně (demonstrativně) města v rámci Libereckého kraje, kde působím. Daná praxe je však čím dál častější. Považuji to za velký krok v rámci

¹²¹ KS Ústí nad Labem 15 Ca 145/2005-28 dostupné v KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích*. Komentář. 2. Aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 221.

¹²² Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2008 (aktualizované k 1. 1. 2014). Označení stanoviska: *neveřejná zasedání zastupitelstva obce a pracovní porady členů zastupitelstva obce*.

¹²³ Blíže viz Jednací řád Zastupitelstva města Semily ve znění dodatku č. 3 ze dne 18. září 2017 schváleného usnesením č. 170918/ZM/80. Dostupné na < <http://www.semily.cz/> >.

transparentnosti a posílení práva na informace. Zaznamenávání a zveřejňování záznamů je možné hlavně proto, že obec má povinnost pořizovat zápis ze zastupitelstva. Ze záznamu pak může být vytvořen zápis. A dále také zákon o obecním zřízení klade obci za povinnost, aby o jednání orgánů byla informována veřejnost. Nad tím vším je čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který příkazuje, „*aby státní orgány a orgány územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovaly informace o své činnosti.*“¹²⁴

Jak jsem předeslala výše, ochrana osobních údajů, soukromí i ochrana osobnosti musí být také chráněna. Zákonnou ochranu podoby a soukromí nalezneme v občanském zákoníku, který v ustanovení § 84¹²⁵ stanovuje, že „*zachytit jakýmkoli způsobem podobu člověka tak, aby podle zobrazení bylo možné určit jeho totožnost, je možné jen s jeho svolením.*“ Stejně tak je třeba svolení i k rozšiřování podoby člověka. Ustanovení § 88 odst. 2 téhož zákona však hned poté stanovuje, že „*svolení není třeba v případě, když se podobizna, písemnost osobní povahy nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použijí na základě zákona k úřednímu účelu nebo v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu.*“ Konání zastupitelstva tak vnímáme právě jako vystoupení v záležitosti veřejného zájmu a zastupitel nemusí souhlasit s pořizováním audiovizuálního záznamu, neboť tento je pořizován za účelem informování veřejnosti ve veřejném zájmu a zastupitel musí nahrávání strpět. Kromě občanského zákoníku je nezbytné ověřit si dále zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, a sice to, zda zde neexistuje ustanovení, které by pořizování audiovizuálního záznamu zakazovalo. Obec bude zpracovatelem osobních údajů a jako zpracovatel si v určitých případech musí vyžádat souhlas ke zpracování osobních údajů. V ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) však souhlasu není třeba, „*pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.*“ Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (GDPR) a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) však plně nahradí výše uvedený zákon. Nařízení bude účinné od 25. 5. 2018 a já ho s ohledem na rozsah pouze zmiňuji.

Stejně tak jako zastupitel musí publicitu strpět i občan, který na zasedání zastupitelstva přijde a chce se např. na něco dotazovat. K tomuto se vyjádřil i Krajský soud v Praze v rozsudku 8 A 316/2011, který pracoval ještě s původně platným občanským zákoníkem:

¹²⁴ KUŽÍLEK, Oldřich. *Přenosy, pořizování a zveřejňování audiovizuálních záznamů z jednání zastupitelstva obce či kraje*. Praha: Oživení, o. s., 2012. s 5. Dostupné na < <https://www.oziveni.cz/publikace/>>.

¹²⁵ Úprava v původním občanském zákoníku, zákonu č. 40/1964 Sb., byla stanovena v ustanovení § 11 a násl.

„Pokud teda na zasedání zastupitelstva obce Pletený Újezd se stává, že v jeho průběhu se k projednávaným záležitostem vyjadřují i soukromé osoby (tedy osoby odlišné od členů zastupitelstva obce nebo od jiných volených zástupců obecní samosprávy či dalších úředních osob), pak se projevy těchto soukromých osob stávají součástí zasedání zastupitelstva obce Pletený Újezd a ztrácejí tak status projevů osobní povahy, na něž by se vztahovalo ustanovení § 11 a § 12 občanského zákoníku.“¹²⁶

Je také otázkou, zda si jiné osoby mohou ze zasedání zastupitelstva pořizovat záznamy o průběhu jednání (zda musí každý zastupitel souhlasit, že ho občan, který na zastupitelstvo přišel, bude nahrávat). Zastupitelstvo není oprávněno zakázat pořizování záznamu ve svém jednacím řádu, neboť by došlo k porušení čl. 4 odst. Listiny základních práv a svobod: „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“ V případě občana tedy platí zásada, že může činit to, co není zákonem zakázáno. A žádný zákon takový zákaz nestanovuje, proto daný občan si záznam ze zasedání zastupitelstva pořídít může, musí však dbát, aby nebyl např. narušen řádný průběh zasedání.¹²⁷

3.2 Právo iniciativy, interpelace a právo na informace

Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo předkládat návrhy na projednání zastupitelstvu obce, radě obce, komisím i výborům. Toto právo nazýváme jako právo iniciativy.¹²⁸ Zákon o obecním zřízení neřeší konkrétně postup práva iniciativy ani to, jak se daný orgán s návrhem zastupitele vypořádá. Také není stanovena žádná sankce v případě, že orgán daný návrh neprojedná. K právu iniciativy bychom také mohli přiřadit právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce.¹²⁹ Mám za to, že k právu iniciativy lze zařadit i možnost zastupitele obce v průběhu zasedání zastupitelstva obce činit protinávry. Pokud člen zastupitelstva nesouhlasí či chce upravit daný bod programu, může tak uskutečnit svým protinávrem, o kterém se bude hlasovat zpravidla jako o prvním v pořadí. Poté se bude hlasovat o původním návrhu. K formulaci protinávru či k potvrzení, zda lze o protinávru hlasovat (z procedurálního hlediska), bývá

¹²⁶ KUŽÍLEK, Oldřich. *Přenosy, pořizování a zveřejňování audiovizuálních záznamů z jednání zastupitelstva obce či kraje*. Praha: Oživení, o. s., 2012. s. 7. Dostupné na < <https://www.oziveni.cz/publikace/> >.

¹²⁷ Blíže viz HORNÍK, Jan. DVOŘÁK, Miloš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Dílčí aspekty související se zasedáními zastupitelstev obcí*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2009. s. 26.

¹²⁸ Blíže viz ustanovení § 82 zákona o obecním zřízení, dále BŘEŇ, Jan. *Právní postavení zastupitelstva obce*. *Moderní obec*, 2011, roč. 17, č. 7, s. 21-26.

¹²⁹ BŘEŇ, Jan. *Právní postavení zastupitelstva obce*. *Moderní obec*, 2011, roč. 17, č. 7, s. 21-26., dále viz ustanovení § 94 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

ustanovena návrhová komise. Děje se tak zpravidla na počátku jednání zastupitelstva. Komise pak může daný návrh posoudit či pomoci s formulací.

Právo interpelace spočívá v možnosti zastupitele vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a jejich jednotlivé členy. Také může tyto dotazy vznášet na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, které obec založila, dále na vedoucí příspěvkových organizací, které obec zřídila. Zákon o obecním zřízení stanovuje, že zastupitel musí dostat písemnou odpověď do 30 dnů.¹³⁰

Právo na informace je pro zastupitele velmi důležité a v kontextu si zaslouží vyšší míru pozornosti. Člen zastupitelstva ke svému rozhodování potřebuje znát situaci komplexně tak, aby si utvořil na danou věc jednoznačný názor. Někdy zpracované materiály na zasedání zastupitelstva obce nejsou dostatečné, nebo se je daný úředník snaží zpracovat co možná nejsrozumitelněji, až mohou být zkratkovité a nedostatečné. Zastupitel proto potřebuje jejich doplnění. Informace může zastupitel pochopitelně potřebovat i v dalších případech, nejen přímo v rámci materiálů na zasedání zastupitelstva.

Právo na informace je zakotveno ve stejném ustanovení jako dvě výše uvedená práva, a sice v § 82 zákona o obecním zřízení konkrétně písm. c), kde je zastupitel oprávněn požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce. Takové informace může požadovat také od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila. I zde mají dotazovaní lhůtu 30 dnů na odpověď, avšak zákon nestanovuje povinnost, aby odpověď byla písemná. Je otázkou, jaké informace jsou s výkonem funkce spojeny. Kritéria nejsou jednoznačná. V úvahu přicházejí informace jak ze samostatné působnosti, tak ale i z působnosti přenesené, neboť např. podle ustanovení § 9 odst. 5 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení má i pověřený člen zastupitelstva obce přístup k osobním údajům uvedeným v matričních knihách a sbírkách listin.¹³¹ Jednoznačnou odpověď, které informace můžeme považovat za související s výkonem funkce, nedávají ani komentáře k danému ustanovení.¹³² Jasnější postoj zaujímá Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2016 (právo člena zastupitelstva obce na informace), které propojuje informace sloužící zastupiteli k výkonu funkce s pravomocemi zastupitelstva obce:¹³³ „Podle § 84 odst. 1 zákona o obcích

¹³⁰ Blíže viz ustanovení § 82 písm. b) zákona o obecním zřízení.

¹³¹ Blíže viz BŘEŇ, Jan. Právní postavení zastupitelstva obce. *Moderní obec*, 2011, roč. 17, č. 7, s. 21-26.

¹³² Blíže viz např. KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář. 2.* Aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 192., VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 458., KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ONDRUŠ, R. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 4.* vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2016, s. 306.

¹³³ Taktéž např. JANEČKOVÁ, Eva. Právo člena zastupitelstva na informace. *UNES*, 2015, č. 4, s. 24-25.

*rozhoduje zastupitelstvo v záležitostech samostatné působnosti obce (v přenesené působnosti vydává nařízení obce v obcích, v nichž není zřízena rada obce, jak stanoví § 84 odst. 3 zákona o obcích). Informacemi podle § 82 písm. c) zákona o obcích proto jsou informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem zastupitelstva obce. Jedná se o informace vypovídající o vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích i informace vztahující se k pravomocem ostatních obecních orgánů, které si zastupitelstvo může vyhradit, tj. především k pravomocem rady obce, uvedeným v § 102 odst. 3 zákona o obcích (ve spojení s § 84 odst. 4 téhož zákona). Do této kategorie ovšem náleží i informace vztahující se k pravomocem starosty obce podle § 103 odst. 4 zákona o obcích a k úkolům tajemníka obecního úřadu např. v personální oblasti podle § 110 zákona o obcích. Mezi informace, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, je nutné zahrnout i ostatní informace, které vypovídají o samosprávných aktivitách jiných obecních orgánů než je zastupitelstvo obce, v nichž však zastupitelstvo obce nemá ani potencionální rozhodovací oprávnění. Jedná se o informace vypovídající o výkonu pravomocí v samostatné působnosti, které jsou vyhrazeny radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích. I když v těchto záležitostech není dána rozhodovací pravomoc zastupitelstva obce, nelze tomuto orgánu jakožto vrcholnému samosprávnému orgánu obce bránit v tom, aby alespoň zprostředkovaně hodnotil činnost rady, resp. dalších obecních orgánů (starosty obce či obecního úřadu) v samostatné působnosti, a tudíž nelze tyto informace bez dalšího vyloučit z rozsahu informací vztahujících se k výkonu mandátu člena zastupitelstva obce.*¹³⁴

Jak bylo uvedeno výše, odpověď na interpelaci či na informaci musí být zastupiteli poskytnuta do 30 dnů. Na informaci nemusí být písemná, na interpelaci však ano. Spatřuji v tomto nesoulad a zákonodárce by měl upravit shodně, zda postačí odpověď v jakékoliv formě, či zda požaduje písemnou formu. Osobně bych se přikláněla k úpravě v jakékoliv formě. Dokáži si představit, že se zastupitel plně spokojí s informací po telefonu či ústně. Proto bych zakotvila poskytnutí odpovědi v jakékoliv formě a písemnou, pouze vyžaduje-li to zastupitel výslovně. Konkrétně bych tedy u obou práv (interpelace i informace) stanovila: „...informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů. Vyžaduje-li to zastupitel obce, odpověď musí být poskytnuta písemně.“

V daném právu zastupitele na informace je však třeba zohlednit ještě skutečnost, pokud zastupitel požádá o informaci, která se k jeho funkci nevztahuje. Dle výše uvedeného Stanoviska je třeba tuto žádost posuzovat jako žádost dle zákona o svobodném přístupu

¹³⁴ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2016. Označení stanoviska: právo člena zastupitelstva obce na informace. s. 3, 4.

k informacím. Zásadní je, v jakém režimu bude povinný subjekt posuzovat žádost, když zastupitel požádá o informaci, která se k výkonu jeho funkce vztahuje, avšak odkáže na zákon o svobodném přístupu k informacím. Pamatujme, že jsou zde odlišné lhůty pro vyřízení (30 vs. 15 dnů). Stanovisko má za to, že pokud zastupitel výslovně vyjádří přání, aby jeho žádost byla posuzována dle zákona o svobodném přístupu k informacím, musí jeho přání obec respektovat.¹³⁵ Pokud zastupitel požádá o informaci v souladu s ustanovením § 82 písm. c) zákona o obecním zřízení, tak se mohou subsidiárně použít pouze procesní ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Takto na situaci nahlíží rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013 č. j. 8 Aps 5/2012 - 47: „*pro poskytování informací členům zastupitelstva obce podle § 82 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je třeba použít procesní úpravu obsaženou v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je-li povinný subjekt podle zákona o obcích zároveň povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím.*“¹³⁶ Nepoužijí se tak hmotněprávní ustanovení (omezení neposkytnutí informace, úhrada atd.).¹³⁷ Zákon o obecním zřízení nestanovuje náležitosti, jak má být dotaz vznesen (ústní, písemný atd.). I v tomto případě lze tak použít zákon o svobodném přístupu k informacím. Pokud však zastupitel požádá o informace s odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím a tyto informace se vztahují k jeho funkci, pak je povinný subjekt musí vyřídit jako jakoukoliv běžnou žádost, avšak (!) bez omezujících ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 7-11, § 17¹³⁸). Neboť pokud by se zastupitel dostal k informacím dle zákona o obcích, není možné jej omezit dle zákona o svobodném přístupu k informacím a danou informaci mu neposkytnout. Právo na informace zastupitele obce můžeme vnímat širěji než právo občana.¹³⁹

Může nastat situace, že se stane, že zastupiteli dle ustanovení § 82 písm. c) informace poskytnuta nebude. Tímto se zabývalo výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013 č. j. 8 Aps 5/2012 – 47, a sice kasační stížností, již předcházela žaloba na obranu proti nečinnosti u Krajského soudu v Praze. Stěžovatelem byl zastupitel obce Tišice. Tento žádal konkrétní informace, které se týkaly společnosti s ručením omezeným, přičemž

¹³⁵ Blíže viz Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2016 Označení stanoviska: *právo člena zastupitelstva obce na informace*. s. 3, 4.

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012 – 47.

¹³⁷ Blíže viz Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2016 Označení stanoviska: *právo člena zastupitelstva obce na informace*. s. 5.

¹³⁸ Zastupitel má právo na bezplatné podání informací, tudíž nelze aplikovat ustanovení § 17 o hrazení nákladů. Je však nutné zohlednit požadavek přiměřenosti, tudíž v některých situacích, kdy je množství kopií vysoké, lze úhradu žádat. (Blíže viz Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2016 Označení stanoviska: *právo člena zastupitelstva obce na informace*. s. 10.)

¹³⁹ Blíže viz Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2016 Označení stanoviska: *právo člena zastupitelstva obce na informace*. s. 8.

tato společnost měla jediného společníka – obec Tišice. Informace zastupiteli nebyly poskytnuty, a proto se obrátil na soud. Krajský soud posoudil žalobu jako žalobu před nezákonným zásahem, nikoliv jako žalobu na ochranu proti nečinnosti, neboť tou se lze domáhat vydání osvědčení nebo rozhodnutí, ne však odpovědi dle § 82 písm. b) zákona o obecním zřízení. Žalobu však Krajský soud v Praze odmítl z důvodu opožděnosti. Nejvyšší správní soud vyhodnotil věc opačně, rozhodnutí Krajského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil s těmito závěry: zákon o obecním zřízení neobsahuje žádnou procesní úpravu, jak se má subjekt, který dle ustanovení § 82 požádá o informace, avšak odpověď nedostane, bránit. Nejvyšší správní soud odkázal na již dřívější judikaturu, která říká, že *„pokud je povinnému subjektu uloženo poskytovat některé informace podle informačního zákona, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje.“*¹⁴⁰ Opět zde tak zdůraznil nutnost použití procesní úpravy dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud musel kladně potvrdit, že žalovaná (společnost s ručením omezeným) je povinným subjektem (veřejnou institucí) dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud dále odůvodnil, že *„pro posouzení přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti zbývá posoudit, zda stěžovatel bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (viz § 79 s. ř. s.). Pokud by tomu tak nebylo, krajský soud by správně žalobu odmítl, byť z jiných důvodů. Podle informačního zákona je možné se bránit proti nečinnosti žalovaného stížností podle § 16a odst. 1 písm. b). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že ochrana podle informačního zákona směřující proti nečinnosti nadřízeného orgánu při vyřizování stížnosti nevylučuje v některých případech možnost, aby žadatel o informace podal žalobu přímo proti nečinnosti povinného subjektu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace. Po žadateli totiž nelze spravedlivě požadovat, aby se nejprve soudně bránil nečinností žalobou proti nečinnosti při vyřizování stížnosti a teprve potom proti nečinnosti při vyřizování samotné žádosti o informaci. Takový požadavek by nemohl vést ke skutečné, účelné a účinné ochraně ústavně zaručených práv. Za bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s. se proto považuje podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, pokud o ní není rozhodnuto ve lhůtě stanovené zákonem. Proti neposkytnutí informace podle § 82 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, se tedy člen*

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012 – 47.

*zastupitelstva obce může bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti (§ 79 s. ř. s.), nikoliv žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.).*¹⁴¹

S přístupem k informacím můžeme dále spojovat i právo člena zastupitele nahlédnout do zápisu ze schůze rady obce. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce. Ustanovení § 101 odst. 3 zákona o obecním zřízení tak může evokovat to, že pouze zastupitel obce má výlučnou možnost získat informace z jednání rady obce, a pokud o takové informace požádá občan, nemá na ně právo. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004 však takové tvrzení (krajského soudu) vyvrátil a dal za pravdu kasační stížnosti, ve které se stěžovatelka domáhala zrušení rozhodnutí právě krajského soudu. Stěžovatelka – občanka – žádala o zápisy z Rady obce Černošice. Byla odmítnuta. Nejvyšší správní soud jí dal za pravdu a potvrdil, že na zápisy z rady obce má nárok dle zákona o svobodném přístupu k informacím a dovedl, že *„závěr krajského soudu o tom, že zákon o obcích v § 101 odst. 1 a 3 představuje omezení práva na informace předvídané Listinou základních práv a svobod v čl. 17 odst. 4, aniž by se tento soud blíže vyjádřil k nezbytnosti takového omezení a jeho účelu, jež ve svém rozhodnutí dovedl, nerespektuje podle Nejvyššího správního soudu pokyn obsažený v čl. 4 odst. 4 téže Listiny, totiž při výkladu jakýchkoli omezení ústavních práv šetřit jejich podstaty a smyslu.*¹⁴²

Nakonec bych chtěla zmínit skutečnost, že zastupitel dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), ve znění pozdějších předpisů, má stejná práva (iniciativy, interpelace, na informace), avšak v ustanovení § 51 odst. 3 písm. c), (právo na informace) není zakotvena žádná lhůta pro odpověď povinného subjektu. Z toho dovozují, že je třeba tudíž použít procesní ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, kde je stanovena lhůta 15 dnů. Považuji to za nesourodé, a pokud jsou použita stejná ustanovení pro obě skupiny zastupitelů (obec, Praha), pak by měly i lhůty být stejné. Zastupitel města musí dle zákona o obecním zřízení dostat informaci do 30 dnů, naproti tomu člen zastupitelstva hlavního města Praha musí odpověď obdržet do 15 dnů. Možná to je opomenutí zákonodárce, který při opisu jednoho zákona od druhého lhůtu zapomněl uvést. Do zákona bych tedy doplnila také to, co jsem již uvedla výše: *„...informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů. Vyžaduje-li to zastupitel hlavního města Praha, odpověď musí být poskytnuta písemně.“*

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012 – 47.

¹⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004.

3.3 Právo hlasovat, volit a být volen do dalších funkcí a orgánů obce

Právo hlasovat na zasedání zastupitelstva, v komisích rady obce či výborů zastupitelstva je pro zastupitele samozřejmostí. Člen zastupitelstva bývá také vyslán do různých funkcí v rámci obchodních společností, jež jsou zřízené obcí. Zastupitel tak může hlasovat například i v řídicích či kontrolních orgánech takových společností, pokud je jejich členem. Mám za to, že dále toto právo není třeba rozebírat, pouze je nutné si uvědomit, že zastupitel svým hlasováním nerozhoduje, neboť svůj hlas pouze připojí k ostatním hlasům v kolektivním orgánu a poté vznikne rozhodnutí.

Zastupitel může být jak volen do dalších funkcí, tak může také volit. Myslím tím to, že zastupitel se může stát starostou či místostarostou, pokud ho zastupitelstvo zvolí. Zastupitel dále sám má právo zvolit za starostu či místostarostu někoho jiného. Stejně tak se může zastupitel stát členem rady obce. Zákon o obecním zřízení výslovně stanovuje v ustanoveních § 103 odst. 2, § 99 odst. 3, že starosta či místostarosta musí být členové zastupitelstva dané obce a že jsou voleni zastupitelstvem. Jak jsem popsala výše, člen zastupitelstva může být zvolen a volit do různých řídicích a kontrolních orgánů společností obce. A v neposlední řadě jsou zastupitelé účastni ve výborech zastupitelstva a komisích rady. Zastupitelstvo obce může zřídit jako své orgány výbory. Zastupitelstvo musí zřídit vždy finanční a kontrolní výbor, dále za určitých podmínek výbor pro národnostní menšiny.¹⁴³ Předsedou výboru musí být (kromě osadního výboru) vždy zastupitel. Naopak u finančního a kontrolního výboru je vyloučeno, aby členem byl starosta či místostarosta.¹⁴⁴ Členové výborů zastupiteli být nemusí. Rada obce pak jako své iniciativní a kontrolní orgány zřizuje komise rady obce. Ve všech těchto orgánech a funkcích má zastupitel právo účasti, diskutovat v nich, předkládat náměty, hlasovat, přičemž zákon neklade omezení, v kolika výborech zastupitel může být. Aby výbory plnily svoji funkci a nebyly pouze formálním fõrem, je podle mého názoru závislé především na aktivitě členů. Členové se v daném výboru mohou profilovat profesně (např. zastupitel, který je lékař, bude pravděpodobně prospěšnější ve zdravotním výboru než ve výboru dopravním. Nejdůležitější funkcí výborů či komisí spatřuji právě v teoretické fundovanosti jednotlivých členů výborů/komisí a možnosti předkládat náměty zastupitelstvu či radě obce. Doporučením (námětem) např. výboru se zastupitelstvo řídit nemusí, avšak v praxi je časté, že taková doporučení bere zastupitelstvo v potaz.

S otázkou, kolik výborů/komisí bude vytvořeno, je také spojeno odměňování v těchto výborech/komisí (viz následující podkapitola).

¹⁴³ Blíže viz ustanovení § 117 odst. 2 a 3 zákona o obecním zřízení.

¹⁴⁴ Blíže viz ustanovení § 117 odst. 4 zákona o obecním zřízení.

Závěrem bych chtěla podotknout, že člen výboru, komise či dalších orgánů společnosti obce může kdykoliv na svoji funkci rezignovat.

3.4 Odměňování zastupitelů

Nejprve musím poznamenat, že je třeba rozdělit zastupitele na ty, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění (tzv. uvolnění zastupitelé), a na ty, kteří takto uvolnění nejsou (tzv. neuvolnění zastupitelé).¹⁴⁵

Prvně jmenovaným poskytuje obec za výkon funkce odměnu. Neuvolněným členům, jsou-li v pracovním poměru, poskytne zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy či platu. Avšak i těmto neuvolněným členům může být poskytnuta měsíční odměna.¹⁴⁶

Změna právní úpravy v oblasti odměňování členů zastupitelstva za výkon funkce nabyla účinnosti od 1. 1. 2018. Tato změna je provedena zákonem č. 99/2017, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Odměnou se rozumí peněžité poskytnutí plnění v souvislosti s výkonem funkce. Úprava do 31. 12. 2017 stanovovala, že u uvolněných zastupitelů se rozlišovala měsíční odměna a odměna při skončení funkčního období. Vliv na odměnu měl dále počet obyvatel obce a druh vykonávané funkce. Odměna byla stanovena pevnou částkou a příplatkem dle počtu obyvatel, přičemž počet obyvatel se určuje k 1. lednu příslušného kalendářního roku – kolik obyvatel je hlášeno v obci k trvalému pobytu. Konkrétní částky stanovovalo poté nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, toto nařízení vlády však bylo k 1. 1. 2018 zrušeno a nahradilo je nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, v jehož příloze nalezneme konkrétní částky. Výše odměn uvolněným členům zastupitelstva je stanovena pevnou částkou, kdežto výše odměn neuvolněným členům zastupitelstva je stanovena v maximální výši a vždy záleží na konkrétním zastupitelstvu, v jaké výši odměnu zastupitelům schválí. Zákon o obecním zřízení ve svém § 73 stanovuje, že výši odměn stanoví dle velikostních kategorií obcí a dále, že *„odměna uvolněného člena zastupitelstva obce, který vykonává funkci primátora statutárního*

¹⁴⁵ Ustanovení § 71 odst. 1 zákona o obecním zřízení: *„Funkci člena zastupitelstva obce vykonávají a) členové zastupitelstva obce zvolení do funkcí, jež zastupitelstvo obce určilo jako funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni, (dále jen „uvolněný člen zastupitelstva obce“), b) ostatní členové zastupitelstva obce (dále jen „neuvolněný člen zastupitelstva obce“).*

¹⁴⁶ Blíže viz PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 64.

města, ve velikostní kategorii obcí nad 200 000 obyvatel se stanoví tak, aby činila nejméně 2,5násobek odměny uvolněného člena zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty, v obci ve velikostní kategorii obcí do 300 obyvatel a současně nebyla vyšší než odměna uvolněného člena zastupitelstva kraje, který vykonává funkci hejtmána kraje, v kraji ve velikostní kategorii krajů do 500 000 obyvatel.“

Zákon o obecním zřízení dále stanovoval,¹⁴⁷ že uvolněnému členu zastupitelstva (a také neuvolněnému členu zastupitelstva ve funkci starosty) náleží odměna při skočení funkčního období, pokud jim ke dni voleb příslušela měsíční odměna a pokud jim nevznikl opětovný nárok na měsíční odměnu. Výše odměny při skončení funkčního období se stanovuje jako výše měsíční odměny spolu s násobkem této částky a počtu celých ukončených let, po které je funkce vykonávána, nejdéle však pěti ukončených let. I zde zákonodárce změnil úpravu, když místo odměny při skončení funkce použil termín odchodné. Počet ukončených let snížil z pěti na tři roky.

Rozdílné je u uvolněných a neuvolněných zastupitelů, odkdy se odměna poskytuje. Odměna se uvolněnému zastupiteli poskytuje ode dne, kdy byl zvolen do funkce, konkrétně toto upravuje ustanovení § 72 odst. 1 zákona o obecním zřízení, kde *„odměna se poskytuje ode dne zvolení do funkce, již zastupitelstvo obce určilo jako funkci, pro kterou budou členové zastupitelstva obce uvolněni, nejdříve však ode dne, od kterého ji zastupitelstvo obce jako takovou funkci určilo.“* Zde je tedy nutné, aby zastupitelstvo určilo funkce, které budou vykonávány jako uvolněné. Naproti tomu odměna neuvolněnému členovi zastupitelstva obce se poskytuje ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce, tudíž zastupitelstvo musí hlasovat a určit den, odkdy budou neuvolnění zastupitelé odměnu pobírat. Pokud se tak nestane, odměna jim vyplácena nebude. Rozdíl je také, pokud zastupitelé vykonávají více funkcí najednou. V případě souběhu výkonu několika funkcí bude uvolněnému zastupiteli vyplácena ta nejvyšší odměna, která se mu poskytuje, tudíž se odměny nesčítají. Naproti tomu neuvolněnému členovi zastupitelstva obce může obec poskytnout měsíční odměnu až do výše souhrnu odměn za jednotlivé funkce. I zde došlo výše uvedenou změnou k úpravě, a sice nově *„v případě souběhu výkonu více funkcí může být neuvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytnuta odměna až do výše souhrnu odměn za tři různé funkce. Do tohoto souhrnu lze zahrnout pouze odměny za výkon funkce člena rady obce, předsedy nebo člena výboru zastupitelstva obce, předsedy nebo člena komise rady obce, anebo předsedy nebo člena zvláštního orgánu obce. Pokud zastupitelstvo obce nerozhodne o poskytnutí odměny podle věty první, náleží*

¹⁴⁷ V ustanovení § 75, nově pak v ustanovení § 77 zákona o obecním zřízení.

*neuvolněnému členovi zastupitelstva obce odměna za funkci, za kterou mu náleží nejvyšší odměna schválená zastupitelstvem obce.*¹⁴⁸

Odměna se výjimečně poskytuje i v průběhu volebního období při zániku mandátu. Subjektem je uvolněný člen zastupitelstva obce a neuvolněný člen zastupitelstva obce, kteří vykonávali funkci starosty nebo místostarosty, za niž náležela měsíční odměna. V případě zániku mandátu, stejně tak jako v případě odvolání nebo vzdání se funkce jim bude odměna vyplácena po dobu 3 měsíců ode dne zániku mandátu, resp. ode dne vzdání se funkce nebo odvolání z funkce.¹⁴⁹

Zákon o obecním zřízení upravuje ve svém ustanovení § 81a také nárok na dovolenou. Ačkoliv se nejedná o pracovněprávní vztah, má uvolněný člen zastupitelstva nárok na dovolenou. Délka dovolené je 5 týdnů za kalendářní rok, přičemž nejvýše 25 dnů dovolené může připadnout na pondělí až pátek, pokud tento den není svátkem. Je pochopitelně možné, že funkční období některého uvolněného zastupitele netrvá po dobu celého kalendářního roku. Tento zastupitel má pak nárok na poměrnou část dovolené, která činí za každý i započatý kalendářní měsíc trvání výkonu funkce jednu dvanáctinu dovolené za kalendářní rok. Odměna náleží i po dobu dovolené. V rámci dovolené je také upravena spolupráce mezi obcí a tím zaměstnavatelem, který zastupitele pro funkci uvolňoval. Jedná se o případ, když zastupitel nevyčerpá dovolenou před uvolněním k výkonu veřejné funkce. V takovém případě obec poskytne uvolněnému členu zastupitelstva obce tuto nevyčerpanou část dovolené. Logicky se děje i naopak, pokud uvolněný člen zastupitelstva obce dovolenou před uplynutím doby výkonu funkce nevyčerpá, poskytne mu ji uvolňující zaměstnavatel.

Zákon o obecním zřízení přiznává dále členovi zastupitelstva možnost z peněžního fondu či z rozpočtu obce poskytnout speciální bonusy, např. příspěvek na úhradu zvýšených nákladů na úpravu zevnějšku, čímž zákonodárce myslel výdaje např. na ošacení apod. Toto právo však přiznal pouze starostovi, místostarostovi či členu zastupitelstva, který je zastupitelstvem pověřen oddávat. Dále může být přiznán např. příspěvek na podporu vzdělávání v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva obce, odměna při významném životním výročí, příspěvek na pojištění rizik spojených s výkonem funkce člena zastupitelstva obce.¹⁵⁰

Na závěr této podkapitoly bych chtěla zmínit rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2126/2011, který se zabýval vyplacením odměny, která byla shledána

¹⁴⁸ Ustanovení § 74 odst. 3 zákona o obecním zřízení.

¹⁴⁹ Blíže viz KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. s 90.

¹⁵⁰ Blíže viz ustanovení § 80 zákona o obecním zřízení.

jako bezdůvodné obohacení: „Předně je třeba zdůraznit, že jakákoliv odměna může být členu zastupitelstva přiznána pouze v případě, že s tím počítá zákon o obcích. Pokud určitý druh odměny zákon nezná, je nepřípustné, aby takovou odměnu zastupitelstvo obce přiznalo, neboť k tomu nemá pravomoc. V opačném případě by docházelo k nekontrolovanému rozdělování veřejných prostředků, jež není možné akceptovat. Podle usnesení ze čtvrtého zasedání zastupitelstva města Dubí schválilo zastupitelstvo „odměnu zastupiteli panu M. Č. ve výši trojnásobku měsíční odměny, jako kompenzaci za nemožnost vyplacení odstupného“ v situaci, kdy tento se vzdal funkce člena rady města. Zákon o obcích rozeznává v případě členů zastupitelstva jednak měsíční odměnu, jednak odměnu při skončení funkčního období (viz ust. § 71 odst. 3 zákona o obcích, v příslušném znění). Vzhledem k dikci rozhodné části usnesení ze čtvrtého zasedání zastupitelstva žalobce se nemohlo jednat o odměnu měsíční. Přicházelo by tedy v úvahu jedině vyplacení odměny podle ust. § 75 zákona o obcích, v jehož odst. 1 je odměna vázána na skončení funkčního období, přičemž funkční období členů zastupitelstva (ať už uvolněných či neuvolněných) končí dnem voleb do zastupitelstva obce, neboť tímto dnem jim ze zákona zaniká mandát (viz Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 429). O takovou situaci se v posuzovaném případě nejedná, neboť žalovaný se vzdal funkce člena rady žalobce, aniž by skončilo funkční období členů zastupitelstva. ... Zásadní je zde to, že se jedná o zánik mandátu člena zastupitelstva, nikoliv o vzdání se funkce člena rady. Opět se tedy toto ustanovení nevztahuje na posuzovaný případ. ... Z uvedeného výkladu je zřejmé, že zákon o obcích nepamatuje na výplatu jakékoliv odměny v případě, že se člen zastupitelstva (lhostejno, zda uvolněný či neuvolněný), který nevykonával funkci starosty či místostarosty, vzdal funkce člena rady města. Jestliže pak o udělení takové odměny bylo zastupitelstvem rozhodnuto a ta byla následně vyplacena, stalo se tak v rozporu s příslušnými ustanoveními zákona o obcích a na straně žalovaného tím došlo ke vzniku bezdůvodného obohacení ve smyslu ust. § 451 obč. zák. Je tedy zjevné, že za daných okolností je nerozhodné, zda se v případě žalovaného jednalo o člena zastupitelstva uvolněného či nikoliv, neboť to na otázku oprávněnosti vyplacené odměny nemohlo mít vliv.“¹⁵¹

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2126/2011.

4. Odpovědnost člena zastupitelstva obce

Každý zastupitel obce by si měl být vědom nejen svých práv a povinností, ale také své odpovědnosti. V poslední době se poukazuje na odpovědnost zastupitelů obcí či krajů ve větší míře než v minulosti. Toto téma však přesahuje rozsah mé rigorózní práce, a proto si v následující kapitole kladu za cíl, z důvodu komplexnosti, pouze doplnit právní postavení zastupitelů.

Z dikce již zmíněného ustanovení § 2 odst. 1 zákona o obecním zřízení víme, „že obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů.“ Jistě nemusím poukazovat na to, že odpovědnost nese daná právnická osoba. Avšak zastupitelstvo jako vrcholný orgán rozhoduje o mnoha věcech, ze kterých následně vyplývají vztahy, vazby, řešení situací. Zastupitelstvo rozhoduje o svěřeném majetku, vydává obecně závazné vyhlášky atd. A právě každý jednotlivý zastupitel svým hlasováním přispívá ke konečnému usnesení. Zastupitel obce by měl být proto obeznámen se všemi materiály, řádně si je prostudovat, rozumět jim, aby se mohl zodpovědně rozhodovat.

I rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 8 Tdo 1131/2011 poukazuje na nutnost znalosti základních právních předpisů, které se k funkci zastupitele vztahují: „... z tohoto jeho tehdejšího postavení (a honorované politické funkce) lze presumovat i jeho znalost takových právních předpisů, jakými jsou například zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), nebo zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).“¹⁵²

Nároky na to, aby zastupitel svoji funkci vykonával pečlivě a znale, klade také ustanovení § 159 odst. 1 občanského zákoníku: „Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.“ Člen zastupitelstva odpovídá za případnou škodu, která vznikla v důsledku jeho hlasování. Důvodová zpráva k výše uvedenému ustanovení je velmi lakonická, když stanovuje, že porušení péče řádného hospodáře je právě i situace, pokud někdo je ve volené funkci, na

¹⁵² Blíže viz také TOMAN, Petr. *Trestněprávní odpovědnost zastupitelů*. Právní prostor. 15. 12. 2015. [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné na: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>>.

kteřou nestačí svými znalostmi či z jiných důvodů. Je patřně logické, že nikdo nemůže být odborníkem na vše. Je třeba si v případě, že dané věci zastupitel nerozumí, vyžádat další informace či posudky. Musím ještě v této souvislosti také poukázat na skutečnost, že může nastat situace, že zastupitel obdrží nepřesné či nepravdivé podklady. Metodické doporučení ministerstva vnitra¹⁵³ říká, že pokud se zastupitel spolehne na materiály obce, které se později ukážou jako chybné, nelze mu přičítat k tíži, že se jimi řídil. Dále odkazuje v souvislosti s touto problematikou na právní větu rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. 5 Tdo 316/2015: „*Okolnost, že příslušné orgány obce připravily neúplné nebo nedostatečné podklady k hlasování kolektivních orgánů obce o hospodaření s jejím majetkem, přičemž jednotliví členové těchto kolektivních orgánů nakonec hlasovali v rozporu se zákonem a v rozporu s majetkovými zájmy obce, zpravidla vylučuje úmyslné zavinění jednotlivých členů příslušného kolektivního orgánu. V úvahu však může za splnění i ostatních zákonných podmínek přicházet zavinění ve formě nedbalosti nebo hrubé nedbalosti...*“¹⁵⁴

Pěči řádného hospodáře bychom mohli definovat „*jako povinnost zastupitele pečovat o svěřený majetek tak, jak by o svůj majetek pečoval rozumně uvažující vlastník.*“¹⁵⁵ Zastupitel musí upřednostňovat veřejný zájem nad svým osobním.¹⁵⁶ Zastupitelé musí rozhodovat o svěřeném majetku transparentně a účelně. To také dovozuje Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008, který klade důraz právě na průhlednost a účelnost v rámci rozhodování s obecním majetkem (konkrétně se soud zabýval nezveřejněním záměru dodatků k nájemním smlouvám - dodatky o prodloužení nájemních smluv): „... je zřejmé, že obec, ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Tyto zásady jsou ostatně vyjádřeny i v některých ustanoveních zákona č. 128/2000 Sb. (např. § 2 odst. 2 či § 38 odst. 1). Zásady

¹⁵³ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 7.2, *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016. s. 18.

¹⁵⁴ Blíže viz FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 7.2, *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016. s. 18.

¹⁵⁵ ČERNOCHOVÁ, Ilona, HRDLIČKA, Vojtěch. Za co všechno odpovídám jako člen zastupitelstva obce? *Moderní obec*. 8. 9. 2014. [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné na: <<http://moderniobec.cz/za-co-vsechno-odpovidam-jako-clen-zastupitelstva-obce/>>.

¹⁵⁶ Blíže viz ČERNOCHOVÁ, Ilona, HRDLIČKA, Vojtěch. Za co všechno odpovídám jako člen zastupitelstva obce? *Moderní obec*. 8. 9. 2014. [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné na: <<http://moderniobec.cz/za-co-vsechno-odpovidam-jako-clen-zastupitelstva-obce/>>.

*průhlednosti a účelnosti nakládání s majetkem se však hroutí při představě, že záměr obce prodloužit nájemní smlouvu (jejímž nepřímým předmětem je navíc nemovitost sloužící veřejným potřebám) není třeba zveřejňovat, není třeba s ní seznámit občany obce běžně takovou nemovitost využívající či že není dána možnost jiným subjektům předkládat jiné (výhodnější) nabídky...*¹⁵⁷

Velmi citlivým bývá právě zacházení s obecním majetkem, zejména prodej, kde zákon o obecním zřízení požaduje (§ 39 odst. 2), aby se při úplatném převodu majetku sjednala cena zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá. Pokud by byl majetek prodán za cenu nižší, je třeba precizní zdůvodnění, proč cena byla nižší než cena obvyklá. Není-li nižší cena zdůvodněna, jedná se o právní jednání neplatné. Sankci neplatnosti přinesla novela zákona o obecním zřízení (provedená zákonem č. 106/2016 Sb.), která dovětek „*jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné*“, vtělila na konec ustanovení § 39 odst. 2. Na řadu (na pomoc) pak přicházejí různé cenové mapy, podle nichž se zastupitelé mohou řídit či orientovat se a měli by mít pak alespoň trochu jistotu, že svým hlasováním nezpůsobí škodu (nevýhodným prodejem pod cenou).

Obec má však za úkol také pečovat o všestranný rozvoj obce, pečovat o své obyvatele. Je zde tedy rozdíl např. od korporace, jejímž primárním cílem je dosažení zisku. Často se tak může stát, že prosazení obecního zájmu je v rozporu s péčí řádného hospodáře a zastupitelé tak musí zvažovat, co je výhodnější pro obec nejen z ekonomického hlediska, ale také s ohledem na podporu obyvatel a rozvoj obce.¹⁵⁸ To také potvrzuje již výše uvedené Metodické doporučení ministerstva vnitra, které jako první poukazuje sice na ekonomický aspekt, hned však dodává, že druhým aspektem může být plnění úkolů obce a dosahování jejích zájmů, tedy existence rozumného důvodu pro výběr ekonomicky méně výhodné nabídky¹⁵⁹ (např. město vlastní pozemky a má zájem na tom, aby na nich vznikly rodinné domy, nikoliv průmyslová zóna. V takovém případě by bylo možné přijmout nižší kupní cenu od občana, který zde bude stavět rodinný dům, než od společnosti, která má záměr zde vystavět halu).

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

¹⁵⁸ Blíže viz TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů. *Právní prostor*. 15. 12. 2015. [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné na: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>>.

¹⁵⁹ Blíže viz FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 7.2, *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016. s. 33.

Nyní se budu krátce věnovat trestněprávní oblasti, zákonu č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*trestní zákoník*“), a uvedu, jaké trestné činy přicházejí v úvahu v rámci výkonu mandátu zastupitele a mohou být ve spojitosti s funkcí spáchány. Zastupitel v souvislosti s výkonem své funkce může spáchat trestný čin zneužití úřední osoby (§ 329 trestního zákoníku) a dále trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku (z nedbalosti), (§ 220, § 221 trestního zákoníku). Zastupitel dle trestního zákoníku patří mezi úřední osoby (§ 127 odst. 1 písm. d). Prvně jmenovaný trestný čin musí být způsoben pouze úmyslně, a to tak, že se ho dopustí ta úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu, nebo opatřit sobě anebo jinému neoprávněný prospěch, vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, nebo překročí svou pravomoc, nebo nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci. Porušení povinnosti při správě cizího majetku zná trestní zákoník v úmyslné (§ 220), ale také v nedbalostní (§ 221) formě. Pachatel se musí dopustit dle zákona porušení povinnosti (mu uložené nebo smluvně převzaté) opatrovat nebo spravovat cizí majetek. A dále tím musí způsobit jinému škodu nikoli malou (tedy 25.000 Kč). Pro nedbalostní formu výše uvedeného trestného činu zákonodárce zvolil hrubou nedbalost a dále povinnost, která by měla být porušena, musí být důležitá a škoda značná (min. tedy 500.000 Kč).¹⁶⁰ Dále existují další trestné činy, kterých se zastupitel jako úřední osoba může dopustit. Jedná se především o tzv. korupční trestné činy, jakými je např. přijetí úplatku, které ve své kvalifikované podstatě obsahuje možnost spáchání tohoto trestného činu jako úřední osoba. Ještě doplním judikaturu, která potvrzuje (umožňuje) trestní stíhání zastupitelů obce v rámci jejich hlasování. Rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 265/07 ze dne 6. 6. 2007 připustilo trestní stíhání zastupitelů za hlasování v zastupitelstvu, když konstatovalo že, „*trestní stíhání bývalých či současných zastupitelů města, členů jeho rady nebo dokonce starosty v souvislosti s hlasováním zastupitelstva o nakládání s majetkem města může mít nepřímý vliv na budoucí výkon samosprávy a způsob nakládání s majetkem města.*“¹⁶¹ Zásadním rozhodnutím je usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012, jehož právní věta je přímo dostupná na stránkách Nejvyššího soudu. Předmětné rozhodnutí spatřuje v jednání obviněných zastupitelů, kteří hlasovali pro prodej nemovitého majetku obce za cenu podstatně nižší, než jaká byla v daném místě a čase dosažitelná, porušení „*povinnosti při opatrování*“

¹⁶⁰ Blíže viz TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů. *Právní prostor*. 15. 12. 2015. [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné na: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>>.

¹⁶¹ Blíže viz VICHEREK, Roman. Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. XXV, č. 1, 124 s.

nebo správě cizího majetku vyplývající zejména z § 39 odst. 2 a § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.“ Konkrétně je dále uvedeno, že „trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, pak nebrání ani skutečnost, jestliže rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce. Ke schválení prodeje nemovitého majetku obce se totiž vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce (§ 87 zákona o obcích), takže všichni členové zastupitelstva představující tuto většinu, bylo-li jí dosaženo, se bezprostředně podíleli na přijetí takového rozhodnutí zastupitelstva obce, přičemž každý z nich měl stejný hlas. Proto i trestní odpovědnost za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce (§ 38 a násl. zákona o obcích), mohou nést všichni členové zastupitelstva obce, kteří hlasovali pro schválení určitého rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda na majetku obce.“¹⁶²

Na závěr kapitoly zmíním statistická data uvedená v článku Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí od Vicherka, který pracuje s daty zpracovanými Nejvyšším státním zastupitelstvím. Ke konci února 2015 bylo pravomocně ukončeno 43 trestních řízení proti 100 zastupitelům. V 19 případech byla uznána vina obžalovaného zastupitele. Na co však autor dále upozorňuje je skutečnost, že 58 % trestních řízení, která byla pravomocně skončena, byla vedena nezákonně.¹⁶³ To považuji za vysoké číslo a rozdíl mezi počtem obviněných a počtem odsouzených je tak opravdu výrazný. Možná je na místě obava řady zastupitelů, že jejich funkce je vystavena přílišné trestní represí.

Výše uvedené nasvědčuje tomu, že odpovědnost zastupitelů je poměrně velká a každý zastupitel (či ten, kdo o kandidatuře uvažuje) musí zvážit i tuto stránku, neboť je nedílnou součástí výkonu mandátu. Dále mám za to, že je třeba neustálé vzdělávání zastupitelů, kteří by měli dostávat informace nejen od své obce, ale také metodicky od krajských úřadů a Ministerstva vnitra ČR. Posledně zmíněnou instituci hodnotím kladně, neboť různými metodickými výklady a stanovisky nešetří a i v případě písemného dotazu zaměstnanci ministerstva vnitra odpoví.

¹⁶² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012.

¹⁶³ Blíže viz VICHEREK, Roman. Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. XXV, č. 1, 132 s.

5. Právní postavení člena zastupitelstva obce za První republiky

Každá etapa právní úpravy daného institutu je důležitá. Já jsem se však rozhodla porovnat právní postavení zastupitele obce v období První republiky, tedy v období po vzniku Československa v roce 1918 až do 15. 3. 1938. Mým zdůvodněním je především to, že se jednalo o první a na dlouho poslední demokratické zřízení naší republiky, a také to, že z tohoto období současná legislativa čerpala.

5.1 Ústavní zakotvení územní samosprávy, obce a zastupitelstva obce

Na začátku zmíním, že pojem obec byl základem místní samosprávy již v Prozatímním obecním zákoně z března 1849 a v tomto zákoně byla zakotvena také dvojí působnost obcí (samostatná/přirozená a přenesená). Obecní zákony¹⁶⁴ z roku 1863 a 1864, které platily v Čechách, na Moravě a ve Slezsku vycházely z principů právě úpravy z roku 1849.¹⁶⁵ Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu Československého, tzv. recepční norma,¹⁶⁶ upravoval ve svém článku druhém a třetím, že „*veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti a všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.*“ Prozatímní ústava z 13. listopadu 1918 (zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě) nezmiňuje ani pojem obec, územní samosprávu či zastupitelstvo obce. Soustředí se na pravomoci Národního shromáždění, prezidenta a na vládu. Jedině v ustanovení § 4 daného právního předpisu je uvedeno, že „*Národní shromáždění vykonává pravomoc zákonodárnou pro celý stát i jednotlivé jeho části a pravomoc dozorcí nad mocí výkonnou až do doby, kdy dle ústavy konečně sejde se a ustaví sněmovna vyšlá z voleb.*“ Ústava z roku 1920, tzn. zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky ze dne 29. února 1920, se stala základním zákonem. Územní samospráva nebyla v ústavní rovině upravena. Pouze ustanovení § 91 stanovovalo, že „*složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony.*“

¹⁶⁴ Říšský obecní zákon č. 18/1862 ř. z., obecní zřízení a řád pro Čechy a Moravu č. 4/1864 z. z. m.

¹⁶⁵ Blíže viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 86. Dále viz GERLOCH, Aleš, HŘEBEK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektum, 1994. s. 140.

¹⁶⁶ Blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013. S 323. Dále PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNESIA, 1995. s. 20.

5.2 Zákonná úprava práv a povinností člena zastupitelstva obce

Během období První republiky nebylo vydáno nové obecní zřízení pro obce v českých zemích, avšak byly přijaty některé zásadní novely a další předpisy. Významným novým předpisem byl zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé¹⁶⁷ (dále jen „volební řád“). Již v ustanovení § 4 volebního řádu se dozvíme, že do zastupitelstva obecního mohli být voleni ti, kterým bylo minimálně 26 let, měli volební právo, museli být v dané obci alespoň jeden rok a nesměli být výslovně vyloučeni z volitelnosti. Ze Zprávy ústavního výboru Národního shromáždění,¹⁶⁸ které volební řád připravovalo, se dočteme podrobné zdůvodnění ke každému ustanovení. Kandidovat mohli muži i ženy, ačkoliv dle výše uvedené Zprávy se o tomto diskutovalo a nejprve v původním znění bylo ustanovení, které stanovovalo, že počet členů obecního zastupitelstva „*pohlaví ženského nesmí býti vyšší než polovice všech členů.*“ Hlavním zdůvodněním bylo, že „*péče o rodinu a domácnost absorbují čas ženy v plné míře.*“ Nakonec ženám bylo přiznáno pasivní volební právo za stejných podmínek jako mužům.

Následující ustanovení (§ 5) volebního řádu stanovovalo okolnosti vylučující z volitelnosti. Domnívám se, že první dvě okolnosti bychom mohli považovat za *neslučitelnost funkcí*, neboť „*volení za členy obecního zastupitelstva a obecních komisí býti nemohou zaměstnanci obecní, nad nimiž přísluší obecnímu zastupitelstvu nebo obecní radě moc disciplinární, avšak jen v obcích s méně než 5000 obyvatelů. V obcích, majících 5000 nebo více obyvatelů, nemohou býti zvoleni za starostu, náměstka nebo člena obecní rady.* Dále nemohli být zvoleni ti *úředníci všech úřadů správních, jimž přísluší nad obcí přímá moc dohlédací.*“¹⁶⁹ Výše zmíněná Zpráva ústavního výboru hovoří o možnosti obecního zastupitele dostat se do rozporu, neboť tento by mohl rozhodovat v obecním zastupitelstvu a působit i v „*druhé stoličce*“.¹⁷⁰

Každý byl povinen nejen volit,¹⁷¹ ale také funkci, do které byl zvolen, přijmout, pokud nešlo o výjimky stanovené zákonem.¹⁷² To znamená, že existovala možnost funkci nepřijmout

¹⁶⁷ Blíže viz BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. s. 46.

¹⁶⁸ Blíže viz tisk 302: Zpráva ústavního výboru o předloze řádu volení do obcí, ze dne 9. 1. 1919. [cit. 7. 2. 2018]. Dostupné na http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0302_07.htm.

¹⁶⁹ Dohlédací úřad: ustanovení § 69 volebního řádu: *Dohlédacím úřadem v §§ 10 a násl. jest míněn úřad politický, obci přímo nadřízený. Úřad tento bdí nad řádným a včasným prováděním všech úředních úkonů, volebním řádem nařízených. Shledá-li nedbalost nebo nesprávnost, může, zachovávaje pravomoc komisí v tomto volebním řádě ustanovených, úkon zcela nebo zčásti dáti provést vlastními orgány nákladem obce. Obec má pak právo postihu na povolaných orgánech obecních.*

¹⁷⁰ Tisk 302: Zpráva ústavního výboru o předloze řádu volení do obcí, ze dne 9. 1. 1919. [cit. 7. 2. 2018]. Dostupné na http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0302_07.htm.

¹⁷¹ Povinnost volební – blíže viz § 7 volebního řádu. Dále viz FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, s. 24.

pouze z taxativně vymezených důvodů. Například mohli funkci do obecního orgánu nepřijmout ti, „kdož překročili 60. rok věku; ženy, jimž péče o rodinu brání vykonávati úřad; kdož lékařsky prokáží vážnou nemoc nebo vadu tělesnou, pro niž by nebyli schopni úřad vykonávati.“¹⁷³ Dále např. „volení členové zákonodárných, veřejnoprávních, správních nebo poradních sborů.“¹⁷⁴ Není mi zcela jasné, zda přijetí funkce bylo presumováno či musel zastupitel učinit nějaký souhlas s funkcí. Mám za to, že funkce byla automaticky přijata a zastupitel mohl pouze využít některý z taxativně daných důvodů k nepřijetí mandátu. V publikaci¹⁷⁵ právníka Musila z roku 1904 jsem dohledala pouze vzory, které jsou připojeny jako příloha a ve kterých jsem našla vzor jak pro nepřijetí mandátu (omluva), tak i pro výzvu, pokud zastupitel mandát nepřijal. Ačkoliv se jedná o publikaci vydanou před rokem 1918, je možné zde jako příklad uvést, neboť jak jsem popsala výše, předpisy byly recipovány. Je třeba však upozornit na přejmenování orgánů, tudíž dříve výbor, poté zastupitelstvo.

Vzorec čís. 63.

Omluva z úřadu člena obecního výboru.

(§ 20. obec. zřiz.; 31. strana spisu.)

Obecnímu výboru

ve Lhotě.

Při volbách obecních, dne 1. ledna 1902 konaných, byl jsem zvolen za člena obecního výboru ve Lhotě, poněvadž však jsem, jak připojený list křestní, vydaný ve Vsetíně dne 10. dubna 1840 dosvědčuje, přes 60 let stár, děkuji za poctu, které se mi volbou tou dostalo, nemohu však volbu tu přijmouti, neboť mi stáří mé nedovoluje, abych úřad ten řádně zastával.

Ve Lhotě, dne 3. ledna 1902.

Kašpar Chroust,
výměnkář.

¹⁷² Blíže viz FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, s. 28. Dále viz PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNESIA, 1995, s. 21.

¹⁷³ Blíže viz ustanovení § 8 volebního řádu.

¹⁷⁴ Blíže viz ustanovení § 8 volebního řádu.

¹⁷⁵ MUSIL, Josef. *Stručný výklad obecního zřízení král. Českého ze dne 16. dubna 1864*. Čáslav: Knihhtiskárny Josefa Frengla, 1904, s. 187, 188.

Vzorec čís. 65.

Vyzvání zvoleného, aby přijal úřad člena obecního výboru.

(§ 20. obec. zřízení; 32. strana spisu.)

Čís. jed. 55.

Panu Karlu Štěpánkovi,
rolníku čp. 10

ve Lhotě.

Poněvadž Jste hned po obecních volbách, dne 1. ledna 1902 vykonaných, prohlásil, že úřad člena obecního výboru nepřijmete, žádám Vás podle § 20. obecního zřízení, abyste úřad ten přijal, a tím se nepříjemných následků, v uvedeném paragrafu vytknutých uvaroval.

Ve Lhotě, dne 10. ledna 1902.

Pečeť.

Karel Brázda,
starosta.

Ze stejných důvodů (jako nepřijetí funkce) se mohli obecní zastupitelé své funkce vzdát. Pokud takový důvod nenastal, byla tu ještě možnost, aby rezignaci schválila nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva (sám rezignující zastupitel je z jednání i hlasování v tomto případě vyloučen). Pakliže obecní zastupitelstvo souhlas s rezignací odepřelo, měl zastupitel možnost odvolat se k dohlédacímu úřadu. Pokud se stalo, že obecní zastupitelstvo, resp. dohlédací úřad nesouhlasili s rezignací, a daný zastupitel odmítl funkci vykonávat, ztratil volitelnost pro běžné a nejbližší volební období.¹⁷⁶ Z pohledu současnosti se mi to pochopitelně zdá jako velmi přísné. Nyní, jak jsem již uvedla výše, zastupitel nemusí vůbec uvést důvody, pro které se své funkce vzdává. Je pouze na něm, zda tak učiní, a to z jakéhokoliv důvodu i bez důvodu. Volební řád dokonce stanovoval sankce za odepření přijmout bez zákonného důvodu volbu. Zastupiteli hrozila pokuta od 20 do 500 korun nebo vězení od 24 hodin do 1 měsíce.¹⁷⁷

Ustanovení § 10 volebního řádu se zabývá volebním obdobím a ztrátou mandátu. Volební období obecního zastupitelstva bylo čtyřleté, poté šestileté.¹⁷⁸ Členství v zastupitelstvu pozbyl zastupitel, který umřel, nebo který ztratil volitelnost (či pokud vyšly najevo okolnosti, pro které nemohl být volen původně), nebo dále ten, který se svého mandátu

¹⁷⁶ Blíže viz ustanovení § 8 volebního řádu.

¹⁷⁷ Blíže viz ustanovení § 68 III. odst. 3 volebního řádu.

¹⁷⁸ Blíže viz VEDRAL, Josef. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Dostupné v Systému ASPI – stav k 6. 2. 2018: novela volebního řádu č. 122/1933 Sb., jejímž hlavním smyslem bylo prodloužení volebního období na šest let.

právoplatně vzdal.¹⁷⁹ Posledním důvodem volebním řádem jmenovaným bylo také „vystoupení nebo vyloučení ze strany, na jejíž jméno zněla volební skupina, která zvoleného kandidovala,¹⁸⁰ což je velmi zajímavé, neboť v současné době není mandát vázán na žádnou politickou stranu či hnutí. Pokud je zastupitel členem nějaké politické strany, kandiduje za ni, je zvolen a v průběhu volebního mandátu ze strany vystoupí, jeho zastupitelský mandát pochopitelně nezanikne. K zániku mandátu bych ještě chtěla doplnit, že dané ustanovení volebního řádu je koncipováno tak, že v případě úmrtí a vzdání se mandátů dochází k zániku mandátu ex lege. Naproti tomu o ztrátě mandátu v případě volitelnosti a vyloučení (vystoupení) ze strany rozhodoval dohlédací úřad do tří měsíců.¹⁸¹

Je velkou otázkou, kdy mandát zastupiteli vzniká. Vznik mandátu a vůbec volbu neřeší případ, pokud je v obci přihlášena pouze jedna kandidátní listina či pokud je různými skupinami dohromady navrženo tolik kandidátů, kolik je členů zastupitelstva. V takovém případě místní komise prohlásila bez volby za zvolené všechny navržené kandidáty.¹⁸² Z předešlých kapitol víme, že v současné době mandát vzniká ukončením hlasování, přičemž v zákoně o volbách je daná přesná hodina, tj. 14. hodina druhého dne voleb. Tímto okamžikem vzniká zastupiteli mandát nehledě na to, že ještě nejsou hlasy sečteny (dále je třeba však vzít v potaz ustanovení § 39 odst. 1 volebního zákona, který jsem rozebrala v kapitole 2.1). Tehdejší volební řád stanovoval pouze začátek volby, nikoliv konec: „*volba obecního zastupitelstva koná se v neděli od 8. hodiny ranní. Hodinu konečnou určí dohlédací úřad.*“¹⁸³ Konečná hodina se tedy dle mého názoru stanovovala každé volby *ad hoc* dohlédacím úřadem. Avšak ustanovení § 42 tehdejšího volebního řádu uvádělo takřka stejné znění jako současně platný § 39 odst. 1 volebního zákona. Přesně § 42 volebního řádu uváděl: „*Volební doba uplyne, uzavře se volební místnost, avšak odvolí ještě všichni voličové, kteří před ukončením jsou ve volební místnosti nebo v čekárně, volební komisí pro voliče určené, nebo přímo před volební místností, načež prohlásí předseda volební komise hlasování za skončené.*“ Z výše uvedeného vyplývá, že mandát zastupiteli vzniká okamžikem, který určoval dohlédací úřad, avšak s přihlédnutím k ustanovení § 42 volebního řádu.

Po skončení hlasování docházelo ke sčítání hlasů volební komisí a přidělování mandátů a v následujících ustanovení se dozvíme, „*že obecní úřad vyhlásí výsledek volby*

¹⁷⁹ Blíže viz FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, s. 28.

¹⁸⁰ Ustanovení § 10 odst. 4 volebního řádu.

¹⁸¹ Ustanovení § 10 odst. 4 volebního řádu.

¹⁸² Ustanovení § 27 volebního řádu. Dále viz FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, s. 26.

¹⁸³ Blíže viz ustanovení § 28 volebního řádu. Dále viz FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, s. 26.

veřejnou vyhláškou a způsobem v obci obvyklým.¹⁸⁴ Z volebního řádu se tedy oproti současně platnému a účinnému zákonu nedozvíme, kdy mandát zastupiteli vzniká, tudíž kdy přesně nabude práva a povinností, které mu z mandátu vznikají. Námitky proti volbě mohou podávat voliči do osmi dnů od vyhlášení výsledků voleb, přičemž volební řád nehovoří o aktivní legitimaci ani kandidátní strany, ani samotného kandidáta. Dohledací úřad poté rozhoduje o námitkách nejpozději do tří měsíců od podání námitek a zjišťuje, zda se ve volbě nevyskytly vady takového rozsahu, které mohly mít vliv na výsledek volby. Úřad může zrušit celé volební řízení nebo příslušnou část a nařídit nové volby.¹⁸⁵

Stejně tak jako současně platná právní úprava i volební řád upravoval složení slibu zastupitele. Konkrétně jej nalezneme v ustanovení § 59 volebního řádu, přičemž *„dohledací úřad vyšle ke schůzi té svého úředníka neb jiného zástupce, který vezme členy zastupitelstva do slibu věrnosti Československé republice. Výhrady nebo dodatky ke slibu považují se za odepření slibu a za odmítnutí přijmouti volbu.“* Z tohoto usuzují, že zastupitelé skládali slib do rukou úředníka dohledacího úřadu. Pokud slib odepřeli, ztratili volitelnost na běžné (toto) a nejbližší volební období. Volební řád nehovoří o zániku mandátu, nýbrž o ztrátě mandátu, jak je uvedeno výše, jedná se však o totéž.

Obecní zastupitelé dle volebního řádu měli právo volit ze svého středu starostu obce, jeho náměstkyni, ostatní členy obecní rady i členy obecních komisí.¹⁸⁶

Dalším neméně důležitým předpisem se stala novela obecního zákona ze dne 18. 2. 1919, zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice (dále jen *„novela o obecním zřízení“*) a která šla ruku v ruce s volebním řádem.

Změny přinesla výše uvedená novela v rámci organizace obecních orgánů, když místo obecního výboru se dále používal název obecní zastupitelstvo, dále obecní rada, starosta a komise. Obecní zastupitelstvo se skládalo z 9 až 60 členů dle počtu obyvatelstva. Zastupitelé měli právo volit nejen starostu, členy obecní rady, ale také členy komise. Komise byly fakultativní poradní orgány, avšak výše uvedenou novelou o obecním zřízení se jako obligatorní musely zřídit vždy finanční a letopisecká komise, přičemž finanční komise byla volena z jedné poloviny obecním zastupitelstvem, avšak z druhé poloviny byla jmenována

¹⁸⁴ Ustanovení § 51 volebního řádu.

¹⁸⁵ Blíže viz ustanovení § 54 volebního řádu.

¹⁸⁶ Blíže viz ustanovení § 60 volebního řádu.

příslušným dohlédacím úřadem.¹⁸⁷ Právo zastupitele na to, aby zvolil starostu, bylo omezeno novelou č. 122/1933 Sb., neboť ta zavedla nutnost potvrzovat volbu starosty státními orgány.¹⁸⁸

Další změnou, která se vztahuje k právnímu postavení obecních zastupitelů a byla obsažena v novele o obecním zřízení, bylo zavedení diet, které měly umožnit, aby i chudší občané mohli zastávat veřejné funkce.¹⁸⁹ Konkrétně *„členové obecních zastupitelstev, rad a komisí, kteří ztrátou času při výkonu těchto svých funkcí, vyjímajíc schůze obecního zastupitelstva, by trpěli hmotnou újmu, mají nárok na náhradu dietami, které určí obecní zastupitelstvo. K platnosti tohoto usnesení jest třeba schválení vyššího správního úřadu, který má dozor nad hospodářstvím obce.“*¹⁹⁰ Avšak k dietám je třeba zmínit, že Flögel ve své publikaci z roku 1923 uvádí, že *„úřad člena zastupitelstva jest zásadně úřadem čestným, který nutno vykonávati zdarma, pouze hotové výlohy učiněné pro obec hradí se z pokladny obecní... Nyní mají i členové, kteří trpěli by hmotnou újmu ztrátou času při výkonu těchto svých funkcí, vyjímajíc schůze zastupitelstva, nárok na náhradu dietami, jež určí zastupitelstvo a schválí dohlédací úřad samosprávný.“*¹⁹¹ Dnes tedy není možné, aby zastupitelé některým členům přiznali odměnu a jiným nikoliv. V dané době zastupitelstvo schvalovalo diety vždy v rámci konkrétního případu s ohledem na životní situaci člena.

Nové ustanovení o inkompatibilitě zakazovalo členům obecních orgánů, aby se podíleli na dodávkách a pracích, které zadala obec, a dále nemohli hlasovat ve věcech, na kterých mají oni sami, jejich rodina nebo jejich akciová společnost soukromý zájem. Takto vymezují problematiku Schelle a Průcha.¹⁹² Mám však za to, že se nejedná o neslučitelnost, nýbrž o zákaz střetu zájmů. Cituji ustanovení § 5 přesně: *„Jednání a usnesení zastupitelstva, rady a komisí nesmí býti přítomen, aniž se ho účastní člen dotčeného sboru, jde-li o zvláštní osobní at' soukromý nebo veřejný zájem jeho samého, jeho manželky neb osob s ním příbuzných a sešvakřených Členové zastupitelstva neb komisí nesmějí zastupovati obec ve sporech, leda za náhradu hotových útrat, a nesmějí dávatí právní rady stranám ve sporech proti obci. Nesmějí se přímo ani nepřímou účastníti dodávek a prací, obcemi, obecními ústavy*

¹⁸⁷ Blíže viz PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNESIA, 1995. s. 22-23.

¹⁸⁸ Blíže viz PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNESIA, 1995. s. 28.

¹⁸⁹ Blíže viz PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNESIA, 1995. s. 24.

¹⁹⁰ Ustanovení § 10 novely o obecním zřízení.

¹⁹¹ Blíže viz FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, s. 29.

¹⁹² Blíže viz PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNESIA, 1995. s. 24.

neb podniky zadávaných, nesmějí pachtovati vybírání dávek obecních. Ve výjimečných případech může dozorcí úřad k návrhu obecní rady povolit úchylku od těchto zásad. “ Ano, může nám to opravdu evokovat současný zákaz střetu zájmu jak podle zákona o obecním zřízení současné platného, tak i dle zákona o střetu zájmů. Takové ustanovení považuji za velmi pokrokové a sama jsem byla překvapena, že jsem jej v zákoně našla. Obecní zastupitel si musel tedy dávat pozor na upřednostnění soukromého zájmu nad veřejným stejně tak, jako dnes.

Zastupitelé obce měli dále, stejně jako dnes, právo být pozváni na schůzi, jednat na ní a hlasovat.¹⁹³ Právo být pozván na schůzi muselo být realizováno písemně, alespoň tři dny před jednáním. Písemnost musela obsahovat místo, den, hodinu a program a musela být doručena osobně. Pokud zastupitel nebyl doma, mohla pozvání převzít dospělá osoba, která byla v domácnosti, musela však také podpisem převzetí pozvánky potvrdit. Pokud by nebyl způsob pozvání na jednání dodržen a některý zastupitel by takto nebyl pozván, usnesení z takového jednání by nebyla platná. Pokud se zastupitel z jednání zastupitelstva omluvil, poté se na schůzi pozval náhradník.¹⁹⁴ Toto dnes není možné a náhradník nastupuje až ve chvíli, kdy zastupiteli mandát zcela zanikne. Protokol (dnes zápis) ze schůze podepisoval předseda a dva členové, tudíž zastupitelé měli právo jak volit ověřovatele zápisu, tak také právo být voleni ověřovatelem. Zastupitelé také disponovali právem, aby byla svolána mimořádná schůze (pokud o to požádala písemně min. ¼ všech členů). Měli také povinnost řádně zastávat úřad ku prospěchu obce.¹⁹⁵ S tím souvisí i povinnost účastnit se jednání zastupitelstva. Pokud nebyl přítomen dostatečný počet členů zastupitelstva, starosta svolal druhou schůzi o týchž věcech a v pozvánce bylo upozornění, že kdo se nedostatečně omluví, bude potrestán pokutou od 2 do 20 Kč, a že pokud nebude dostatečný počet členů ani na druhé schůzi, bude svolána třetí a zde se rozhodne za jakékoliv účasti.¹⁹⁶ Co vnímám jako velmi pozoruhodné a co dnes není možné, je skutečnost, že zastupitelé obce mohli navrhnout vyloučení veřejnosti ze schůze. Obecně byly schůze zastupitelstva veřejné, avšak starosta či min. tři zastupitelé mohli navrhnout, aby schůze veřejnou nebyla, o tomto hlasovalo zastupitelstvo. Toto se však nemohlo stát v případě projednávání rozpočtu.¹⁹⁷

¹⁹³ Blíže viz FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, s. 30: „*aby usnesení takové bylo platné, musí pro návrh, o němž se hlasuje, býti nadpoloviční většina hlasů přítomných členů.*“

¹⁹⁴ Blíže viz KAŇKA, Josef. *Základy správy obecní*. Kutná Hora: Grafické závody Adolfa Švarce, 1925, s. 43.

¹⁹⁵ Blíže viz FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, s. 29.

¹⁹⁶ Blíže viz KAŇKA, Josef. *Základy správy obecní*. Kutná Hora: Grafické závody Adolfa Švarce, 1925, s. 43.

¹⁹⁷ Blíže viz FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, s. 29, 30.

Zastupitelé v obcích mohli uplatňovat svá práva a povinnosti ve volebních obdobích od roku 1918 do roku 1938, přičemž volby se za První republiky konaly v letech 1919, 1923, 1927, 1931 a 1938.¹⁹⁸ Tuto kapitolu bych chtěla ukončit citací z dobové publikace právníka Flögela, která mě velmi zaujala a která by mohla být i motivací pro současné zastupitele: „*Úřad člena (zastupitelstva) jest úřadem čestným, kde osobní prospěch ustoupiti musí zájmu veřejnému, ale jest i úřadem zodpovědným i těžkým, vyžaduje opravdu demokratického člověka, t. j. člověka pracovitého, poctivého a obětavého. Jest to malá zkouška státníkova pro demokratické smýšlení a jednání.*“¹⁹⁹

¹⁹⁸ Blíže viz BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. s. 50.

¹⁹⁹ Blíže viz FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, s. 36.

6. Právní postavení člena city council v USA

Při studiu zdrojů k předkládané práci jsem studovala publikaci, v rámci níž byly rozebrány politické systémy včetně místních správ vybraných států světa. Považuji za velmi neobvyklé zabývat se právní úpravou určitého institutu v zemi, která je právně zcela odlišná od České republiky. Takovou zemí jsou jistě Spojené státy americké. Common law, které je ve Spojených státech amerických užíváno, je jiným právním systémem, než který praktikuje naše země. Následující kapitola je exkurzem do právního postavení zastupitele obce, přičemž složitost zkoumání daného institutu vnímám především v tom, že Spojené státy americké jsou federací, a proto je třeba respektovat jak federální úroveň právních předpisů, tak státní, ale i lokální (místní/komunální).

Státní jurisdikce podléhá té federální a lokální podléhá jak státní, tak federální jurisdikci.²⁰⁰ *Municipal law* se vztahuje v širším slova smyslu k internímu právu jednotlivého státu. V užším a modernějším slova smyslu se vztahuje k právu obcí, měst a jejich místním vládám.²⁰¹ S ohledem na překlad (*town, city*) volím termín město spíše než obec. Z důvodu čerpání informací z publikací psaných v cizím jazyce se v následujícím textu nevyhnu řadě vlastních překladů, přičemž zachovávám původní slova (termíny) v závorkách. Nevolím formu zkratk v úvodu, neboť pro plynulost a přirozenost textu jsou anglické výrazy nezbytné.

6.1. Místní správa

Nejprve považuji za nutné napsat krátký exkurs do struktury místní správy. Jednotlivé státy mají možnost uspořádat rozdělení mocí a správy v rámci místní správy dle svého rozhodnutí, neboť federální Ústava²⁰² se o místní správě nezmiňuje.²⁰³ Takováto interpretace je známá od roku 1868, kdy John Dillon formuloval také právní názor, že municipalities smějí přijímat akty, které nejsou v rozporu s právem daného státu.²⁰⁴ Pravidla Johna Dillona jsou známá jako základní kámen amerického komunálního (*municipal*) práva: místní správa má oprávnění jednat pouze, když a) je pravomoc výslovně dána zákonem, soukromým aktem

²⁰⁰ Blíže viz DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů: základní modely demokratických systémů*. Praha: Oeconomica, 2008, s. 88. Dále také viz DONOVAN, T., MOONEY, Ch. Z., SMITH D. A.. *State and local politics: institutions and reform*, 3th ed. Boston: Wadsworth, 2013, s. 37: státy mohou dělat cokoli, co chtějí do doby, než by porušily federální ústavu.

²⁰¹ Dostupné na: <<https://definitions.uslegal.com/m/municipal-law/>> . [cit. 3. 2. 2018].

²⁰² Blíže viz např.: The Constitution of the United States of America. Dostupné na: <<https://www.law.cornell.edu/constitution/>> . [cit. 3. 4. 2018].

²⁰³ Blíže viz DONOVAN, T., MOONEY, Ch. Z., SMITH D.A.. *State and local politics: institutions and reform*, 3th ed. Boston: Wadsworth, 2013, s. 429.

²⁰⁴ Blíže viz CHANDLER, J. A.. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: DOPLNĚK, 1998, s. 185.

nebo stanovami, které utvářejí místní společnost, b) je pravomoc vedena/vykonána nezbytně nebo spravedlivě, nebo vyplývá z pravomocí výslovně daných nebo c) pravomoc není ani výslovně dána, ani spravedlivě implikována z pravomocí jí (správě) svěřených, ale je jinak použita jako nezbytná deklarovanému záměru a účelům společnosti (obecní).²⁰⁵

Je třeba si uvědomit, že ve Spojených státech se vytvářejí municipální společenství, která se utvořila jednak z vůle obyvatel, ale jsou zde i místní jednotky, které existují z vůle státu. Pod pojmem municipální společenství se myslí především města, která byla vytvořena na návrh obyvatel, jejichž status byl odsouhlasen v referendu, a tato města poté obdržela ústřední zakládací listinu (*charter - statut*). Polovina států poté akceptovala také rozsáhlou samosprávu pro svá města, kterou disponuje řada velkých měst a získávají ji na základě tzv. statutu autonomie (*home-rule charter*). Přičemž takováto autonomie obrací Dillonovo pravidlo, neboť takové město může dělat to, co není statuty či právem státu výslovně zakázáno. Vedle měst se ve státech vytvářejí také hrabství (*county*) a zvláštní distrikty, avšak tyto jsou většinou správní jednotkou státu (zajišťují funkce státní správy a jsou zřízené státem). Města jsou svébytnými subjekty a zajišťují řadu oprávnění, a to velmi diferencovaně s ohledem na jejich statuty (*charter*). Některá města zajišťují správu silnic, policie, územní plánování, ale mají také oprávnění řídit například nemocnice či vysoké školy. Vždy záleží na jejich statutu.²⁰⁶

Struktura uvnitř měst není jednotná a existují různé typy vnitřní organizace. Prvním typem je prezidentský model (*mayor-council form*²⁰⁷), kdy v čele města stojí starosta (*mayor*) jako představitel exekutivy a dále je zde městská rada (*city council*), která je legislativním orgánem a jejíž členové jsou voleni občany. Starosta může být volen radou nebo také všemi voliči. Tento systém existuje se slabým či silným starostou.²⁰⁸ Dalším typem je model městské komise (*commission plan*²⁰⁹), kde voliči volí komisi (pověřence, *commissioners*) a každý komisař stojí v čele správní sekce/úřadu (*department* – např. *police department, fire department* atd.). Volený starosta má pouze nominální pozici (*weak office*). Kombinace manažerského principu a městské rady dala vzniknout manažerskému typu (*council-*

²⁰⁵ Dostupné na: < <https://definitions.uslegal.com/d/dillons-rule/> . [cit. 5. 2. 2018].

²⁰⁶ Blíže viz CHANDLER, J. A.. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: DOPLNĚK, 1998, s. 186-8.

²⁰⁷ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 61-62, weak-mayor system or strong-mayor system.

²⁰⁸ Blíže viz CHANDLER, J. A.. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: DOPLNĚK, 1998, s. 193.

²⁰⁹ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 61, 64: „*the commission served, like a council, as the city's legislative body, but in addition, each member of the commission headed some city department, such as the police department, fire department, ect.*“ Dále také viz DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů: základní modely demokratických systémů*. Praha: Oeconomica, 2008, s. 78: „*komise spojuje legislativní a výkonné funkce*“.

managerial system/council-manager plan). Radní (*members of council, council man, council woman*) jsou voleni občany města a výkonem jejich rozhodnutí je pověřen jmenovaný manažer, který může být také radou odvolán. Manažer zastává nestrannou pozici a je zaměstnancem města, má administrativní roli.²¹⁰ Reynolds uvádí ve své knize, že se jedná o nejpopulárnější formu uspořádání uvnitř města, a jako první město, které tuto formu přijalo, byl Dayton v Ohiu v roce 1914. Z tohoto důvodu je někdy také tato forma uváděna jako *Dayton plan*.²¹¹ O tom, jaký typ uspořádání v obci bude, se vždy dočteme ve statutu, pokud tam není nic, může si město formu zvolit. Zejména *home-rule cities* si mohou zvolit formu, neboť jak bylo uvedeno výše, mohou činit to, co není statutem zakázáno.²¹² Pokud bychom měli najít, který z typů je nejvíce podobný našemu uspořádání v obcích, pak si troufám říci, že v rámci prvního typu by *city council* odpovídala našemu zastupitelstvu a *mayor* by odpovídal našemu starostovi a radě obce dohromady. Povšimněme si, že pro výraz *member of council* či *council man/council woman* je např. v publikaci od Chandlera v překladu volen výraz radní. Mám za to, že je to právě s ohledem na fakt, že tito veřejní funkcionáři mohou evokovat postavení radních obcí a měst v České republice. Spíše bych však volila výraz zastupitel, neboť se jedná spíše o legislativní složku města. Dále tedy pro výraz *council man/council woman* volím výraz buď zastupitel města, nebo veřejný funkcionář, pod který zastupitel spadá.

Požadavky na komunální volby místních politiků či jejich jmenování jsou většinou mimo státní a federální legislativu a záleží na podmínkách daného města, jak si je určí. Ačkoliv v některých státech legislativa stanovuje metody výběru politiků. Obecně se dá říci, že zvolený politik musí být obyvatel města.²¹³ S tím souvisí i samosprávní (*home rule*) doktrína, která je zakotvena ve většině států a jako první byla kodifikována v dodatku k ústavě státu Missouri v roce 1875. Tato doktrína zaručuje jednak pravomoci měst, ale také dává limity státní kontroly v těch samých městech. Samosprávní dohody jsou různé stát od státu, ale většina je (i soudně) interpretována tak, že místní právo převáží nad státním v případech místních záležitostí (avšak nikoliv v záležitostech státních – tam zvítězí právo státu).²¹⁴ Jako místní záležitost je interpretována, jak již bylo uvedeno výše, také možnost zvolit si formu místní vlády (zda město přijme *mayor-council form, commission form* atd.),

²¹⁰ Blíže viz CHANDLER, J. A. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: DOPLNĚK, 1998, s. 194-5.

²¹¹ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 66.

²¹² Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 61.

²¹³ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 97-98.

²¹⁴ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 111-114.

dále kvalifikaci místních politiků, pravomoc zastupitelstev a komisí, ale i metody pro volbu či nominaci místních politiků.²¹⁵

S tím také souvisí klíčová otázka, jaké pravomoci města mají a kde je zdroj těchto pravomocí. V podstatě se dá říci, že pravomoci měst jsou dané v jejich statutech/zakládacích listinách (*charter*).²¹⁶

Dospěla jsem tudíž k závěru, že abych zcela porozuměla právnímu postavení zastupitele města (*council man/council woman*) a mohla jej analyzovat, musím prozkoumat vždy konkrétní statut města. Následující podkapitola 6.2 sice přinese obecné dílčí postavení zastupitele města v USA, avšak pro zcela konkrétní příklad jsem dále vybrala dvě americká města (dle různého počtu obyvatel/velikosti) a rozeberu přímo jejich statuty a postavení zastupitele. Obě města spojuje forma vnitřního uspořádání (*mayor-council form*), neboť jsem tuto formu vlády vyhodnotila jako nejvíce podobnou našemu systému.

6.2 Public officer

Pod pojem *public officer* (veřejný funkcionář) lze podřadit i členy městského zastupitelstva (*council man/council woman/members of the municipal council or the other legislative body*). Definice veřejného funkcionáře, založená v roce 1927 v Montaně, charakterizuje svým způsobem i jeho postavení a zahrnuje pět základních bodů: 1) funkce je daná na základě práva (ústava, statut atd.), 2) taková funkce je od toho práva odvozená, ale její držitel má část suverenity, 3) práva a povinnosti veřejného funkcionáře vyplývají z legislativy, 4) povinnosti jsou vykonávány bez kontroly nadřízené moci kromě moci práva a občas kromě všeobecné kontroly nařízeného subjektu, kterému byla kontrola dána legislativou, 5) povinnosti jsou kontinuální nikoliv nahodilé. Metoda tvorby veřejných funkcí bývá často specifikována ve statutu (*charter*).²¹⁷

Podmínky pro to, být zastupitelem jsou občas dány legislativou státu, a pokud se tak stane, tyto požadavky jsou výlučné a místní vláda si nemůže přidat další. Avšak stát často deleguje na municipality úkol vytvořit si podmínky pro výkon veřejné funkce. Pochopitelně je třeba dodržet jak státní, tak federální principy. Např. požadavky na poplatek za podání, které činí z platby poplatku nezbytnou podmínku pro to, aby mohl kandidát usilovat o kandidaturu do volitelné funkce, byly zrušeny jako porušující právo na stejnou ochranu (Equal Protection) dané americkou Ústavou. Nicméně částečně uzavřený systém primárek, v rámci nějž může

²¹⁵ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 121.

²¹⁶ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 167.

²¹⁷ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 280.

politická strana přizvat pouze své registrované členy a voliče registrované jako Nezávislí, aby pouze tito mohli volit v primárních volbách, nebyl oproti tomu shledán za takový, který odporuje právu Prvního dodatku na svobodu politického sdružení.²¹⁸ Jakékoliv podmínky pro způsobilost být zastupitelem musejí být pochopitelně prosty jakékoliv diskriminace založené na barvě kůže, rase atd. Požadavek minimálního věku je uvažován jako nezbytný a správný, ale pouze pokud je racionálně zdůvodnitelný. Často jsou také podmínky nutnosti trvání (délky) pobytu v daném městě.²¹⁹

Obecně se dá říci, že člověk je vyloučen z pozice veřejného funkcionáře v případě střetu zájmu. Dále příbuzní veřejného funkcionáře jsou v některých případech nezpůsobilí zastávat veřejné funkce, přičemž toto pravidlo vyplývá přímo z *common law*. Nepotismus je poté konkrétně regulován v rámci jednotlivých statutů měst. Pokud někdo poruší zákon a dopustí se nepotismu, mnohdy ztratí nejen funkci, ale také může být trestně stíhán.²²⁰

V *common law* obecně neexistuje pravidlo, které by zakazovalo, aby funkcionář nemohl zastávat více funkcí najednou, pokud tedy nedochází ke střetu zájmů. Avšak existuje zde doktrína neslučitelnosti, která říká, že osoba nemůže být ve dvou nebo více veřejných funkcích, pokud jsou tyto funkce navzájem neslučitelné. Tuto doktrínu poté rozvíjí konkrétní případy. Jako neslučitelné byly uznány ty funkce, kdy fyzicky není možné, aby se jedna osoba účastnila dvou funkcí, či kdy jedna funkce je nadřizená té druhé (např. *mayor cannot also serve as city manager*). Pokud osoba, která zastává veřejnou funkci, získá další funkci, která je neslučitelná s tou předchozí, obecně lze říci, že přijetím druhé funkce se té první vzdává.²²¹

Jedním ze základních práv zastupitele města je bezpochyby možnost účastnit se zasedání zastupitelstva a právo na něm hlasovat. Je otázkou, kolik je třeba hlasů k přijetí usnesení (akce). V *common law* je potřeba většina členů zastupitelstva a zastupitelstvo nemá oprávnění tento požadavek změnit. Předsedající politik (jako např. starosta) se počítá jako člen pro většinové kvórum, pokud má plné hlasovací právo. Statut města (*charter*) může předepsat jiné kvórum pro přijetí: např. dvě třetiny nebo tři čtvrtiny celého zastupitelstva.²²²

Zastupitel má právo na odměnu, která je daná na základě legislativy (státní či místní). Pokud neexistuje žádný státní limit, ani limit ve statutu města, poté si mohou zastupitelé

²¹⁸ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 289, 290.

²¹⁹ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 289, 297, 300.

²²⁰ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 302-303.

²²¹ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 304-306.

²²² Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 235-238.

odměny zvyšovat či snižovat. Avšak většina států má upravený zákaz měnit platy v průběhu volebního období.²²³

Nakonec zmíním institut, který u nás nenajdeme, a tím je úprava možnosti odvolat zastupitele (*recall*) během funkčního období. *Recall* opatření znamená, že voliči mohou během volebního období vyjádřit hlasováním, zda má zastupitel ve funkci zůstat, či nikoliv. *Recall* opatření existují v řadě státních ústav, ale také v městských statutech.²²⁴ Konkrétně se jedná o 18 států a mnoho měst, z nichž prvním místem, kde bylo takové opatření uplatněno, bylo Los Angeles v roce 1903.²²⁵

6.3 Denver (Colorado)

Denver je hlavním městem státu Colorado, které se nachází takřka uprostřed Spojených států amerických. Denver má *mayor-council* formu vlády (*strong*) a členové *city council* jsou voleni každé čtyři roky v 13 okrscích. Člen musí být americkým občanem a min. dva roky obyvatelem Denveru, musí splňovat také podmínku věku – min. 25 let. Podmínkou volby je však také petice s min. 100 podpisy oprávněných voličů v daném okrsku.²²⁶

Abychom se mohli detailně zabývat právním postavením člena *city council*, je třeba analyzovat statut (*charter*) města. Na webových stránkách města Denver nalezneme veřejně přístupnou celou sbírku předpisů (*Municipal code*), která obsahuje i Statut města (*Charter of the city and county of Denver*, dále jen „statut“).

Ústava státu Colorado (*Constitution of the state of Colorado*, dále jen „Ústava“) ve svém článku XX, šestém oddílu (*Home rule for cities and towns*) stanovuje zásadní vztah úpravy místní vlády a pravomoc upravit podmínky pro tvorbu místních funkcí atd.: „... *the government and administration of its local and municipal matters, including power to legislate upon, provide, regulate, conduct and control: (a) The creation and terms of municipal offices, agencies and employments; the definition, regulation and alteration of the powers, duties, qualifications and terms of tenure of all municipal officers, agents and employees ...*“.²²⁷ A dále Ústava ve stejném článku, avšak v oddíle pátém stanovuje možnost

²²³ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 319.

²²⁴ Blíže viz REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, s. 838.

²²⁵ Blíže viz DONOVAN, T., MOONEY, Ch. Z., SMITH D.A.. *State and local politics: institutions and reform*, 3th ed. Boston: Wadsworth, 2013, s. 118.

²²⁶ Dostupné na: <<https://www.denvergov.org/content/denvergov/en/denver-city-council/about-us.html>>, [cit. 25. 2. 2018].

²²⁷ Constitution of the state of Colorado. Dostupné na: <<https://advance.lexis.com/container?config=0155JAAyMzg2MTYzZi1jMWNILTRIOTQtODVjZS0xZTU0MDg1YmQ0OTUKAFBvZENhdGFsb2eEcVf2aFZwpM1qua3EYcVa&crd=16399842-07b0-4e37-bc42-3fe0ba89a2dc>>. [cit. 6. 4. 2018].

změnit či přijmout nový Statut města a následují podmínky přijetí: „*The citizens of the city and county of Denver shall have the exclusive power to amend their charter or to adopt a new charter, or to adopt any measure as herein provided.*“²²⁸

První důležitou povinností člena *city council* je jeho *přísaha* před soudcem a dále vyplnění potvrzení, že uznává Ústavu Spojených států amerických, Ústavu státu Colorado, statut a další předpisy města Denver. S tím souvisí také nutnost oznámit případnou další funkci, která je neslučitelná s funkcí člena zastupitelstva. Tato neslučitelnost funkcí je kodifikována také ve Statutu a to tak, že žádný člen *city council* nemůže být zároveň v jiné funkci, která je s takovou funkcí neslučitelná, či nemůže být současně zaměstnancem města.²²⁹ Dále je stanoveno, že o funkci člena zastupitele se nemůže ucházet ten, kdo se úmyslně vyhýbal placení daní či kdo byl usvědčen z podplácení či korupce.²³⁰

Právo účastnit se zasedání zastupitelstva jde ruku v ruce s povinností člena řádně se schůzi účastnit. Za velmi zásadní považují skutečnost, že pokud člen bude chybět na třech po sobě jdoucích zasedáních a bez omluvy se nezúčastní ani čtvrté, jeho mandát zanikne a jeho místo bude považováno jako prázdné: „*If any member of the Council shall be absent for three successive regular sessions and fail to attend the fourth meeting, unless excused by a vote of the Council, the councilmember shall cease to be a member thereof and his or her place shall be filled as though a vacancy had occurred.*“²³¹ Ustanovení § 3. 1. 7. stanovuje, jak se bude postupovat, pokud se mandát uvolní (nejen z důvodu výše uvedeného, ale také z důvodu úmrtí člena atd.) Zastupitelstvo musí vyhlásit nové volby v daném okrsku, ve kterém je uvolněný mandát. Volby se musí konat nejdříve 30 dnů, ale nejpozději do 60 dnů od doby, kdy zastupitelstvo vyhlásí uprázdněný mandát.²³² S právem účasti na zasedání souvisí

²²⁸ Constitution of the state of Colorado. Dostupné na:

< <https://advance.lexis.com/container?config=0155JAAyMzg2MTYzZi1jMWNILTRiOTQ+ODVjZS0xZTU0MDg1YmQ0OTUKAFBvZENhdGFsb2eEcVf2aFZwpM1qua3EYcVa&crId=16399842-07b0-4e37-bc42-3fe0ba89a2dc> >. [cit. 6. 4. 2018].

²²⁹ § 1.2.2 - Oath of office, § 1.2.8 - Holding other office or employment. Dostupné na:

< https://library.municode.com/co/denver/codes/code_of_ordinances?nodeId=TITIHORU_SUBTITLE_ACOCO >. [cit. 27. 2. 2018].

²³⁰ § 3.1.5 – Malfeasance. Dostupné na:

< https://library.municode.com/co/denver/codes/code_of_ordinances?nodeId=TITIHORU_SUBTITLE_ACOCO >. [cit. 27. 2. 2018].

²³¹ § 3.1.6 - Absence from meetings. Dostupné na:

< https://library.municode.com/co/denver/codes/code_of_ordinances?nodeId=TITIHORU_SUBTITLE_ACOCO >. [cit. 27. 2. 2018].

²³² § 3.1.7 - Vacancies in the Office of District Councilmember. Dostupné na:

< https://library.municode.com/co/denver/codes/code_of_ordinances?nodeId=TITIHORU_SUBTITLE_ACOCO >. [cit. 1. 3. 2018].

pochopitelně i právo hlasovat, přičemž pro kvórum je požadováno sedm hlasů.²³³ Členové volí každý rok prezidenta, který předsedá a řídí jednání. Mají tedy právo nejen tohoto prezidenta volit, ale také být jako prezident zvoleni. Možná jsem zapoměla upozornit, že starosta není členem zastupitelstva, tak jak tomu je u nás. Členové si volí ze svého středu prezidenta, který řídí a organizuje schůze, avšak starosta je zcela mimo *city council*.²³⁴

Nepotismus a zákaz ovlivňování jsou konkrétně ošetřeny v sekci 2-59 Statutu, jehož ustanovení zakazují, aby člen *city council* (obecně jakýkoliv *officer*) jmenoval či najal (zaměstnal) osoby ze své blízké rodiny. Nemůže být také nadřizený svým blízkých, a pokud se tak stane, má 6 měsíců na to, aby učinil kroky k obnovení původního stavu, či musí rezignovat. S tím souvisí také zákaz pro člena a jeho nejbližší rodinu žádat či přijímat jakékoliv dary, výhody apod., které jsou přímo vyjmenované v daném ustanovení, a dokonce zde nalezneme i lístky na sportovní akce (výjimkou jsou charitativní akce) či parkovací karty.²³⁵ Následně také střet zájmů je velmi detailně ošetřen, přičemž veřejný funkcionář či jeho blízcí nebo obchodní partner (či společnost, kterou vlastní) nesmějí mít vliv nebo být angažováni v městské akci, stejně tak nemohou být blízcí druhé strany (např. smluvní). Nesmějí také využít svého postavení či důvěrných informací k získání nějakého prospěchu pro sebe, osoby blízké či společnost, v níž jsou angažováni. Členové jsou povinni okamžitě informovat o možném střetu zájmu. K tomuto slouží zřízená Etická komise (*Board of Ethics*), ke které se mohou veřejní funkcionáři obracet s žádostí o výklad Etického kodexu (*Code of Ethics*), která dále vyšetřuje stížnosti a posuzuje jednání v souladu se Statutem.²³⁶

Posledním institutem, který uvedu, je možnost odvolat jakéhokoliv veřejného funkcionáře, tedy také člena *city council*. Právo *recall* je zakotveno v Ústavě státu Colorado v článku 21: „*Every elective public officer of the state of Colorado may be recalled from office at any time by the registered electors entitled to vote for a successor of such incumbent through the procedure and in the manner herein provided for, which procedure shall be known as the recall, and shall be in addition to and without excluding any other method of*

²³³ § 3.3.4 – Quorum. Dostupné na:

< https://library.municode.com/co/denver/codes/code_of_ordinances?nodeId=TITIHORU_SUBTITLE_ACOCO >, [cit. 1. 3. 2018].

²³⁴ § 3.3.1 - President of Council. Dostupné na:

< https://library.municode.com/co/denver/codes/code_of_ordinances?nodeId=TITIHORU_SUBTITLE_BCH_ARTIGEPR_PT2OFEM >, [cit. 1. 3. 2018].

²³⁵ Dostupné na:

< https://library.municode.com/co/denver/codes/code_of_ordinances?nodeId=TITIHORU_SUBTITLE_BCH_ARTIGEPR_PT2OFEM >, [cit. 1. 3. 2018].

²³⁶ § 1.2.9 - Ethics and conflicts of interest. Dostupné na:

< https://library.municode.com/co/denver/codes/code_of_ordinances?nodeId=TITIHORU_SUBTITLE_BCH_ARTIGEPR_PT2OFEM >, [cit. 27. 2. 2018].

*removal provided by law.*²³⁷ Následující článek pak upravuje procesní stránku výše uvedeného institutu. Člen *city council* tak musí počítat s tím, že jeho volební období není definitivou a voliči ho mohou kdykoliv odvolat.

Závěrem k městu Denver bych chtěla zmínit, že práce člena zastupitelstva je koncipována jako práce na plný úvazek a nyní je ohodnocena platem \$91,915, což je také právem člena – právo na odměnu/plat.²³⁸

6.4. Davenport (Iowa)

Město Davenport, které se nachází ve státě Iowa, má taktéž *mayor-council* formu vlády a její členové, kterých je 10, jsou voleni každé dva roky. „*There shall be a city council, to consist of a mayor and board of aldermen.*“²³⁹ Členem se může stát obyvatel města, který zde má pobyt min. tři měsíce a je mu více než 21 let. *City council* má pravomoc určit si pravidla pro chování členů během jednání a potrestání, či dokonce vyloučení v případě jejich porušení, což v našich obcích nelze. Považuji to za velmi zásadní pravomoc: „*They shall have power to determine the rule of the proceedings, punish their members for contemptuous or disorderly conduct and, with the concurrence of two-thirds of the members elected, expel a member.*“²⁴⁰ Co je naopak běžné a podobné našemu slibu člena zastupitelstva, je povinnost člena *city council* nejprve složit přísahu, že uznává Ústavu Spojených států amerických, státu Iowa a dále, že bude vykonávat funkci, jak nejlépe umí dle svých vědomostí a schopností.²⁴¹ Dále, členové *city council* mají povinnost účastnit se řádných i mimořádných zasedání. Avšak pozoruhodné je, že v případě jakékoliv absence člena může sama *city council* dle svého uvážení nařídit snížení ročního platu tohoto člena, a to za každou absenci.²⁴² Opět zde vidím velkou flexibilitu a svobodu v rozhodování na nejnižší územní úrovni. Nakonec zmíním, že střet zájmů je ve městě Davenport upraven obdobně jako ve výše uvedeném městě Denver.

²³⁷ Constitution of the state of Colorado. Dostupné na: < <https://advance.lexis.com> >, [cit. 16. 4. 2018]. Dále viz <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-local-officials.aspx>.

²³⁸ Dostupné na: < <https://www.denvergov.org/content/denvergov/en/denver-city-council/faq.html>>, [cit. 27. 2. 2018].

²³⁹ Charter of the city of Davenport, article II., section 1. Dostupné na: < <http://clerkshq.com/default.ashx?clientsite=davenport-ia> >, < http://www.cityofdavenportiowa.com/government/mayor_council/city_council/>, [cit. 4. 4. 2018].

²⁴⁰ Charter of the city of Davenport, article II., section 4. Dostupné na: < <http://clerkshq.com/default.ashx?clientsite=davenport-ia> >, < http://www.cityofdavenportiowa.com/government/mayor_council/city_council/>, [cit. 4. 4. 2018].

²⁴¹ Charter of the city of Davenport, article II., section 5. Dostupné na: < <http://clerkshq.com/default.ashx?clientsite=davenport-ia> >, [cit. 4. 4. 2018].

²⁴² Title 2, Administration and personnel, Dostupné na: < <http://clerkshq.com/default.ashx?clientsite=davenport-ia> >, [cit. 10. 4. 2018].

Z výše uvedeného dovozují, že právní postavení člena *city council* a vůbec všech místních politiků je různorodé a záleží vždy na úpravě v konkrétním městě. Je tomu tak zejména z důvodu, že právní systém ve Spojených státech amerických je postaven na *common law*. Oproti naší úpravě vnímám danou úpravu v USA jako velmi decentralizovanou a svobodnou pro místní jednotky (města). Na první pohled se může zdát, že právní úprava je nepřehledná a složitá, neboť každá místní jednotka rozhoduje sama o sobě, avšak pokud se na problematiku podívám detailněji, mám za to, že se jedná o velmi efektivní a přínosnou úpravu. Pro účely mé práce je však z výše uvedeného velmi těžké dojít k nějakému zobecnění.

Závěr

V rigorózní práci jsem se zabývala právním postavením člena zastupitelstva obce České republiky. Hlavním cílem bylo prokázat, že práva, povinnosti i odpovědnost zastupitele jsou upraveny komplexně, proto jsem se snažila postihnout charakter zastupitelského mandátu: celou šíří práv, povinností i odpovědnost, které jsou obsaženy v rámci výkonu mandátu obecního zastupitele. Kromě současně platné úpravy jsem se zabývala také daným tématem v rámci První republiky a úpravou daného institutu ve Spojených státech amerických jako země, která je svým právním systémem zcela odlišná od našeho kontinentálního právního systému. Práci jsem rozčlenila do šesti kapitol a v úvodu jsem si v rámci každé kapitoly položila výzkumné otázky a vymezila hypotézy, které jsem v práci následně ověřovala.

V první kapitole jsem se věnovala teoretickému začlenění zastupitelstva, resp. člena zastupitelstva obce do právního rámce. Definovala jsem pojmy veřejná správa, samospráva, územní samospráva, a poté jsem provedla rozbor pojmu obec a zastupitelstvo obce jako východiska pro další zpracování a pochopení daného tématu. V oblasti veřejné správy je rozhodující veřejný zájem a z hlediska formálního přístupu (kdo vykonává veřejnou správu) můžeme určit orgán, který veřejnou správu vykonává a následně popsat jeho pravomoci. Pro vymezení územní samosprávy jsem použila mimo jiné definici Hendrycha, přičemž územní jednotkou, která obstarává právem vymezený okruh svých záležitostí, je v našem případě obec. Právní vymezení a zakotvení obce a zastupitelstva obce jsem provedla na základě analýzy Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod a zejména pak zákona o obecním zřízení. Přes tento teoretický základ jsem se dostala k jednotlivému členu zastupitelstva, neboť zastupitelstvo obce je složeno z členů zastupitelstva obce.

Druhá kapitola obsahuje analýzu mandátu, přičemž na začátku této kapitoly jsem si jej definovala. Vzniku mandátu jsem věnovala první podkapitolu a zjistila jsem, že ačkoliv se může zdát zákonné znění, že „*mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením, ke zvolení dojde ukončením hlasování*“ jako zcela jasné, neboť další ustanovení stanovuje i čas, dokdy se hlasuje (14:00), není dle mého názoru jisté, že ke vzniku mandátu dochází vždy v 14:00. Je třeba pamatovat na případy, kdy těsně před uzavřením volebních místností jsou přítomní voliči, kterým musí být ještě umožněno hlasovat. Se vznikem mandátu souvisí nabytí práv a povinností zastupitele a jeho první povinností je složení slibu. Položila jsem si výzkumnou otázku, zda *je složení slibu podmínkou k výkonu mandátu člena zastupitelstva obce*. Hypotézu, že *slib je povinnost, kterou zastupitel musí splnit, a pakliže tak neučiní, nemůže funkci zastupitele vykonávat*, jsem potvrdila. Pokud totiž zastupitel slib složit odmítne, či ho

složí s výhradou, jeho mandát zaniká. Zastupitel je povinen složit slib na začátku prvního zasedání, a pakliže se neúčastní několika po sobě jdoucích zasedání, mandát mu sice nezanikne, de facto ale funkci člena zastupitele vykonávat nemůže, neboť se neúčastní zasedání, a tím pádem hlasování a rozhodování o bodech v rámci programu zasedání. Druhá výzkumná otázka v rámci této kapitoly zněla: *existují činnosti, které jsou s funkcí zastupitele neslučitelné?* Moje hypotéza byla, že *zaměstnanec obce jistě nemůže být současně zastupitelem téže obce.* Hypotézu jsem částečně vyvrátila a částečně potvrdila, neboť ačkoliv funkce člena zastupitelstva obce je neslučitelná s pracovním poměrem zaměstnance (s funkcí), který je zařazen do obecního úřadu, bylo třeba analyzovat a rozlišit, co přesně tento zaměstnanec vykonává. Neslučitelnost připadá v úvahu pouze za podmínky, že daný zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti dané obce, nebo za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného starostou (primátorem, hejtmanem) či radou obce (městské části, městského obvodu). V rámci teoretického nesouladu pojmů neslučitelnost funkcí a neslučitelnost výkonu funkcí jsem se po rozboru právních názorů i judikatury přiklonila k tomu, že v zákoně o obecním zřízení by měla být jednotná terminologie, a to pojem neslučitelnost funkcí. Kromě výše uvedeného jsem se zabývala také dalšími činnostmi, které jsou, či naopak nejsou s funkcí člena zastupitelstva obce slučitelné (příslušník Policie České republiky, příslušník Hasičského záchranného sboru České republiky, voják, soudce, insolvenční správce). Zásadním bylo také zpracování problematiky střetu zájmů, a to jak z pohledu zákona o obecním zřízení, tak také z hlediska zákona o střetu zájmů, proto jsem si položila výzkumnou otázku, *zda může zastupitel, který je ve střetu zájmů v rámci určitého bodu programu jednání zastupitelstva, o tomto bodě hlasovat.* Hypotéza, že *zastupitel musí pouze svůj domnělý střet zájmů ohlásit před tímto bodem programu jednání zastupitelstva, avšak poté hlasovat může,* byla potvrzena. Zastupitel je povinen takovou skutečnost (domnělý střet zájmů) oznámit před zahájením jednání zastupitelstva (orgánu, který má danou věc projednávat), avšak zastupitelstvo samo nemůže takového zastupitele vyloučit z projednávání či hlasování, neboť by se jednalo o protiústavní zásah. Taktéž judikatura přisvědčila, že jde o oznamovací povinnost, tedy o zajištění informování jak ostatních členů, tak široké veřejnosti. Výše uvedené konstatování nemění nic na skutečnosti, že velká část zastupitelů, pokud oznámí střet zájmů, se poté v hlasování zdrží. Je to však pouze jejich dobrovolné rozhodnutí, které zákon nevyžaduje.

Třetí kapitola obsahuje rozbor dalších práv a povinností zastupitele obce. S právem účasti na zasedání zastupitelstva je spojená zásada veřejnosti zasedání zastupitelstva obce a možností pořizování audiovizuální nahrávky ze zasedání zastupitelstva. Hypotéza, *zda je*

neúčast zastupitele na zasedání zastupitelstva sankcionována, byla potvrzena, neboť pokud se zastupitel zasedání neúčastní, není nikterak sankcionován, ani mu mandát nezanikne. Již zmíněná zásada veřejnosti je dále prohloubena možností, aby bylo zasedání zastupitelstva nahráváno, a následně např. umístěno na webových stránkách obce. V případě *pořizování audiovizuální nahrávky z jednání zastupitelstva nemusí vždy každý zastupitel souhlasit s nahráváním*. Oporu pro potvrzení mé hypotézy jsem našla v občanském zákoníku, neboť svolení není třeba při použití záznamu (zvukového, obrazového, které zachycuje fyzické osoby) na základě zákona k úřednímu účelu nebo v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu. Konání zastupitelstva je považováno jako vystoupení v záležitosti veřejného zájmu a zastupitel musí nahrávání strpět. Ve třetí kapitole jsem rozebrala také právo iniciativy, interpelace a právo na informace, a dále právo členů zastupitelstva hlasovat, volit a být volen do dalších funkcí a nakonec také právo na odměnu. Poslední výzkumná otázka v rámci této kapitoly zněla: *je právo na informace pro zastupitele upraveno pouze v rámci zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo existuje úprava také v zákoně o obecním zřízení?* Právo na informace je zakotveno v zákoně o obecním zřízení, přičemž zastupitel je oprávněn požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce. Takové informace může požadovat také od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila. Lhůta na odpověď je 30 dnů a zákon nevyžaduje, aby odpověď byla písemná. V práci jsem poukázala na skutečnost, že u práva na informaci nemusí být odpověď písemná, u práva na interpelaci však zákon písemnost vyžaduje. Protože se jedná o velmi podobné instituty, spatřuji v tomto nesoulad a konkrétně bych tedy u obou práv (interpelace i informace) stanovila jednotnou úpravu, a sice povinnost písemné odpovědi pouze v případě, pokud to vyžaduje sám zastupitel. Další nesoulad spatřuji také v tom, že u práva na informaci dle zákona o hlavním městě Praze není zakotvena žádná lhůta pro odpověď povinného subjektu. Z toho jsem usoudila, že je třeba použít procesní pravidla zákona o svobodném přístupu k informacím, kde však je lhůta nikoliv 30, ale 15 dnů. Zastupitelům hlavního města Praha tak musí být odpovězeno v poloviční lhůtě. Nevidím důvod, proč by měla existovat takováto odlišná úprava. Z výše uvedeného jsem navrhla, aby v tomto zákoně byla úprava totožná jako v zákoně o obecním zřízení, avšak po předeslané úpravě. Dále jsem se v rámci práva na informace zabývala také tím, co se stane, když zastupitel požádá o informaci výslovně dle zákona o svobodném přístupu k informacím. V takovém případě by mělo být zastupiteli vyhověno a žádost by se měla řídit dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Na

příkladu z judikatury jsem dále analyzovala situaci, kdy zastupitel o informaci požádá, avšak nebude mu poskytnuta.

Odpovědnosti zastupitelů jsem se věnovala ve čtvrté kapitole, která svým rozsahem pouze doplnila právní postavení zastupitele, neboť se jedná o velmi obsáhlé téma, proto jsem si v rámci této kapitoly nepoložila žádné výzkumné otázky. Analyzovala jsem odpovědnost zastupitelů dle občanského zákoníku, zákona o střetu zájmů a trestního zákoníku.

Pátá kapitola rozebrala úpravu právního postavení zastupitelů První republiky, neboť období v letech 1918 – 15. 3. 1938 bylo obdobím prvního demokratického zřízení Československa a současná legislativa na tehdejší úpravu v mnoha ohledech navazuje a inspiruje se jí. Položila jsem si zde dvě výzkumné otázky a hledala na ně odpověď: *byl upraven vznik mandátu zastupitele stejně, jak to stanovují současné právní předpisy? Byl upraven nějakým způsobem střet zájmů?* Připomenu, že v době První republiky nebylo vydáno nové obecní zřízení pro obce v českých zemích, avšak byly přijaty některé novely a další předpisy. Volební řád a novela obecního zřízení, které jsem analyzovala a především v rámci nich jsem hledala odpovědi, patřily k těm významným změnám. Volební řád stanovoval pouze začátek voleb do zastupitelstva obce (neděle od 8. hodiny ranní), nikoliv však konec, jak je tomu v současné úpravě (14:00). Stanovoval, že konečnou hodinu určí dohlédací úřad. Z toho jsem dovodila, že každé volby končily v čase, který ad hoc určil dohlédací úřad. Upozornila jsem však, že ustanovení § 42 tehdejšího volebního řádu uvádělo takřka stejné znění jako současně platný § 39 odst. 1 volebního zákona, tedy po uplynutí volební doby je třeba ještě nechat odvolit všechny ty, kteří jsou přítomni ve volební místnosti nebo před ní, až poté může předseda volební komise prohlásit hlasování za skončené. Z výše uvedeného vyplývá, že mandát zastupiteli vznikal okamžikem, který určoval dohlédací úřad pro každé volby, avšak s přihlédnutím k ustanovení § 42 volebního řádu. Na druhou výzkumnou otázku páté kapitoly mohu odpovědět tak, že novela obecního zřízení upravovala institut, který bych srovnala se současným institutem střetu zájmů. I tehdy si musel zastupitel dávat pozor, aby neupřednostnil svůj osobní zájem nad zájem veřejný. Oproti současně platné legislativě však nesměl být přítomen jednání a usnesení zastupitelstva, pokud měl za to, že se bude jednat o osobní zájem jeho, manželky nebo příbuzných a sešvagřených osob. Zastupitelé se dále nesměli přímo ani nepřímo účastnit dodávek a prací, které zadávala daná obec. V současně platném zákoně o obecním zřízení, jak jsem již uvedla výše, musí zastupitel svůj domnělý střet zájmů pouze ohlásit, informuje tak tím ostatní členy i veřejnost, účastnit se jednání a hlasovat však zastupitel může. Nad rámec výzkumných otázek bych chtěla ještě v rámci páté kapitoly shrnout zásadní skutečnost, že oproti současně platné legislativě byla

sankcionována nepřítomnost zastupitele na zasedání zastupitelstva, pokud nebyl na první schůzi dostatečný počet členů a starosta musel svolat druhou schůzi. V takovém případě mohl starosta v pozvánce pohrozit členům pokutou, pokud se členové nedostaví a řádně se neomluví.

Poslední šestá kapitola byla exkurzem do legislativy Spojených států amerických, neboť se zde uplatňuje odlišný právní systém (angloamerický) než v naší republice (kontinentální). Z důvodu čerpání informací z publikací psaných v cizím jazyce jsem použila vlastní překlad a často jsem zachovala původní termíny v závorkách. Po studiu obecných publikací o místní správě apod. jsem analyzovala i předpisy konkrétních měst ve Spojených státech amerických, neboť bez takového rozboru bych nedošla k odpovědi na výzkumnou otázku, v rámci které jsem chtěla ověřit, *zda s ohledem na federální uspořádání USA a uplatnění common law, je právní postavení člena zastupitelstva upraveno vždy v jednotlivých obcích individuálně*. Moje hypotéza směřovala k tomu, *že každá obec může zasahovat do úpravy postavení člena zastupitelstva obce*. Tato hypotéza byla potvrzena, neboť ačkoliv se dá shrnout několik obecných faktů, každé město může ovlivnit právní postavení člena zastupitelstva obce samo. Nejprve jsem popsala skutečnost, že struktura uvnitř měst není jednotná a existují tři základní typy vnitřní organizace (*mayor-council form, commission plan, council-managerial system/council-manager plan*). Dalším důležitým momentem je to, že většina měst disponuje svými zakládacími listinami (*statuty, charter*) a v těchto statutech jsou popsána pravidla např. pro kvalifikaci členů zastupitelstva. Nakonec jsem v rámci dvou konkrétních měst (dle různého počtu obyvatel) analyzovala právní postavení člena zastupitelstva (*member of city council*). Obě města spojovala forma vnitřního uspořádání (*mayor-council form*), neboť mám za to, že tato forma vlády je ze tří výše uvedených nejvíce podobná naší formě místní (obecní) vlády. Již jenom skutečnost, že v prvním zkoumaném městě je pasivní volební právo 25 let, naproti tomu ve druhém městě mohou do *city council* kandidovat obyvatelé od 21 let, deklaruje to, že právní postavení člena *city council* a vůbec všech místních politiků je velmi variabilní a záleží vždy na úpravě v konkrétním městě. Závěrem bych chtěla podotknout, jak jsem již napsala na konci poslední kapitoly, že oproti naší úpravě vnímám danou úpravu v USA jako velmi decentralizovanou a svobodnou a efektivní pro místní jednotky (města).

Seznam použitých zdrojů (bibliografie)

Monografie a knižní publikace

- BALÍK, Stanislav, GONGALA, Petr, GREGOR, Kamil. *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2015. 159 s. ISBN 978-80-7325-381-3.
- BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. 250 s. ISBN 978-80-247-2908-4.
- DONOVAN, T., MOONEY, Ch. Z., SMITH D. A.. *State and local politics: institutions and reform*, 3th ed. Boston: Wadsworth, 2013, 662 s. ISBN 978-1-111-83310-7.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů: základní modely demokratických systémů*. Praha: Oeconomica, 2008, 255 s. ISBN 978-80-245-1357.
- FLÖGEL, Jaroslav. *Obecní zřízení*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1923, 51 s.
- GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektum, 1994. 240 s. ISBN 80-85431-85-8.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1.
- CHANDLER, J. A.. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: DOPLNĚK, 1998, 264 s. ISBN 80-7239-023-6.
- KAŇKA, Josef. *Základy správy obecní*. Kutná Hora: Grafické závody Adolfa Švarce, 1925, 192 s.
- KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. 240s. ISBN 978-80-87576-28-1.
- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. Aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, 380 s. ISBN 978-80-7552-376-1.
- KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ONDRUŠ, R. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2016, 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.
- MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 331 s. ISBN 80-7201-639-3.
- MUSIL, Josef. *Stručný výklad obecního zřízení král. Českého ze dne 16. dubna 1864*. Čáslav: Knihtiskárny Josefa Frengla, 1904, 241 s.
- Ottův slovník naučný, díl 16., Praha: J. Otto, 1900. 1058 s.

- PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNESIA, 1995. 189 s. ISBN 80-85964-00-7.
- PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2.
- REYNOLDS, Osborne M. *Local government law*. St. Paul: West, 2009, 1113 s. ISBN 978-0-314-00532-8.
- RYŠAVÝ, Dan, ŠARADÍN, Pavel. *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. 191 s. ISBN 978-80-7419-042-1.
- ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál s. r. o., 2002. 207 s. ISBN 80-7178-628-4.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013. 500 s. ISBN 987-80-7478-002-8.
- VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. 861 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

Odborné články z časopisů

- BŘEŇ, Jan. Právní postavení zastupitelstva obce. *Moderní obec*, 2011, roč. 17, č. 7, s. 21-26.
- BŘEŇ, Jan. Práva a povinnosti zastupitelů: malý průvodce pro nové zastupitele obcí. *Obec a finance*, 2007, roč. 12, č. 2, s. 19-20.
- BŘEŇ, Jan. Slib zastupitele se změnami. *Moderní obec*. 11. 6. 2003. [cit. 17. 10. 2017]. Dostupné na: < <http://moderniobec.cz/slib-zastupitele-se-zmenami/>>.
- ČERNOCHOVÁ, Ilona, HRDLIČKA, Vojtěch. Za co všechno odpovídám jako člen zastupitelstva obce? *Moderní obec*. 8. 9. 2014. [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné na: < <http://moderniobec.cz/za-co-vsechno-odpovidam-jako-clen-zastupitelstva-obce/>>.
- HAMPLOVÁ, Jana. Člen zastupitelstva obce. *Právní rádce*, 2000, č. 8, s. 16-17.
- JANEČKOVÁ, Eva. Právo člena zastupitelstva na informace. *UNES*, 2015, č. 4, s. 24-25.
- VICHEREK, Roman. Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. XXV, č. 1, s. 121-134.
- TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů. *Právní prostor*. 15. 12. 2015. [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné na: < <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>>.

VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice. Dostupné v Systému ASPI – stav k 6. 2. 2018.

VEDRAL, Josef. K otázce neslučitelnosti funkce člena obecního zastupitelstva. *Veřejná správa*, 2007, č. 43, s. 5-8.

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších poměrů.

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 14/2017 Sb., kterým se novelizuje zákon č. 159/2006 Sb., zákon o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/2017, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu Československého.

Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě.

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

Zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé.

Zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice.

Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků.

Stanoviska, metodická doporučení, další dokumenty

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/index.php/home/zakony-a- stanoviska/texty-zakonu>.

Evropská charta místní samosprávy (sdělení č. 181/1999 Sb.). Informační systém pro implementaci práva EU, Úřad vlády ČR, [cit. 9.10.2017]. Dostupné na: < <https://isap.vlada.cz/Dul/CESTY.NSF/91b9f824a0923e3bc1256dde0052230a/dd6e004154b6dc2a802566d70030a760?OpenDocument>>.

FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 7.2, *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016. 100 s. ISBN: 978-80-87544-24-2.

HORNÍK, Jan. DVOŘÁK, Miloš. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. *Dílčí aspekty související se zasedáními zastupitelstev obcí*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2009. 36 s.

Jednací řád Zastupitelstva města Semily ve znění dodatku č. 3 ze dne 18. září 2017 schváleného usnesením č. 170918/ZM/80. Dostupné na < <http://www.semily.cz/>>.

KUŽÍLEK, Oldřich. *Přenosy, pořizování a zveřejňování audiovizuálních záznamů z jednání zastupitelstva obce či kraje*. Praha: Oživení, o. s., 2012. 24 s. Dostupné na < <https://www.oziveni.cz/publikace/>>.

Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 6.1, *Správa obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2014. 128 s. ISBN: 978-8086466-58-3.

Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 8/2011 (aktualizované k 1. 1. 2014). Označení stanoviska: *vyloučení člena zastupitelstva obce z hlasování pro existenci střetu zájmů*.

Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2008 (aktualizované k 1. 1. 2014). Označení stanoviska: *neveřejná zasedání zastupitelstva obce a pracovní porady členů zastupitelstva obce*.

Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2016 Označení stanoviska: *právo člena zastupitelstva obce na informace*.

Tisk 302: Zpráva ústavního výboru o předloze řádu volení do obcí, ze dne 9. 1. 1919. [cit. 7. 2. 2018]. Dostupné na http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0302_07.htm.

Charter of the city of Davenport. Dostupné na:

< <http://clerkshq.com/default.aspx?clientsite=davenport-ia>> ,

< http://www.cityofdavenportiowa.com/government/mayor_council/city_council/> , [cit. 4. 4. 2018].

Judikatura

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2006, čj. 44 Ca 132/2006-11, dostupné v Systému ASPI – stav k 15. 10. 2017.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 20. 11. 2006, čj. 52 Ca 71/2006-68, dostupné v Systému ASPI – stav k 16. 10. 2017.

Nález Ústavního soudu ČR: ÚS 3673/14, ze dne 10. 2. 2015, dostupné v Systému ASPI – stav k 17. 10. 2017.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 – 185. [cit. 8. 11. 2017]. Dostupné na: < <http://www.nssoud.cz>>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, čj. 8 As 84/2011-208, dostupné v Systému ASPI – stav k 13. 11. 2017.

Rozhodnutí Ústavního soudu České republiky ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. IV. ÚS 333/03, dostupné v Systému ASPI – stav k 14. 11. 2017.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2015, sp. zn. 21 Cdo 2430/2014, dostupné v Systému ASPI – stav k 14. 11. 2017.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, čj. 3 Aps 5/2006- 55, [cit. 17. 11. 2017]. Dostupné na: < <http://www.nssoud.cz>>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004 [cit. 30. 11. 2017]. Dostupné na: < <http://www.nssoud.cz>>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012 – 47 [cit. 30. 11. 2017]. Dostupné na: < <http://www.nssoud.cz>>.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2126/2011 [cit. 2. 12. 2017]. Dostupné na: < <http://www.nssoud.cz>>.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 8 Tdo 1131/2011 [cit. 4. 12. 2017]. Dostupné na: < <http://www.nssoud.cz>>.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 [cit. 4. 12. 2017]. Dostupné na: < <http://www.nssoud.cz>>.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012 [cit. 8. 12. 2017]. Dostupné na: < <http://www.nssoud.cz>>.

Internetové zdroje

www.justice.cz

<https://cro.justice.cz/>

<https://www.turnov.cz/>

<http://www.mestojilemnice.cz/cz/>

<http://www.semily.cz/>

<http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>

<http://www.mvcr.cz/>

<http://moderniobec.cz/>

<https://www.oziveni.cz/>

<http://obcanskyzakonik.justice.cz/>

<http://psp.cz/>

<https://definitions.uslegal.com/>

<http://www.denvergov.org/content/denvergov/en.html>

<http://www.cityofdavenportiowa.com/>

Shrnutí

Rigorózní práce se zabývá komplexní úpravou právního postavení člena zastupitelstva obce České republiky a postihuje charakter zastupitelského mandátu: celou šíří práv, povinností i odpovědnost, které jsou obsaženy v rámci výkonu mandátu obecního zastupitele. Dále práce reflektuje toto téma v rámci právního stavu v Československu v letech 1918 – 1938 a nakonec analyzuje právní postavení zastupitele (*member of city council*) ve Spojených státech amerických jakož země s odlišným právním systémem.

Summary

The rigours thesis deals with a complex legal regulations of the legal status of the city council member in the Czech Republic and it covers a character of the mandate: rights, duties and liability of the member of the city council. Further this rigours thesis reflects this subject within the legal situation in Czechoslovakia during 1918 – 1938 and it finally analyzes the legal status of the city council member in the United States of America, because the U.S.A. has different legal system.

Seznam klíčových slov

Veřejná správa, územní samospráva, člen zastupitelstva obce, veřejná funkce, volby, mandát, slib zastupitele, zasedání zastupitelstva, hlasování, neslučitelnost funkcí, střet zájmů, odměna zastupitele, odpovědnost zastupitele, Československo v období 1918 – 1938, místní správa ve Spojených státech amerických.

The list of keywords

Public administration, municipal authorities, member of municipal/city council, public office, election, mandate/seat, promise of member of municipal/city council, council meetings, voting, repugnance of functions, conflict of interests, salary for member of municipal/city council, liability of member of municipal/city council, Czechoslovakia during 1918 – 1938, local government in the United States of America.