

OSADNÍ VÝBORY

Rudolf Cogan

Úvod

Základní myšlenkou zřízení osadních výborů v Nové Pace je princip decentralizace moci. Osadní výbory nevznikají pro formu, musí být zásadním partnerem radnice ve věcech, které se dotýkají jednotlivé části města. Krom jejich úkolů iniciačních a konzultačních existuje mezi členy zastupitelstva města souhlas o jejich důležitosti při přímém rozhodování, zejména o rozpočtem vyhrazených zdrojích.

Cesta směrem k osadním výborům byla nastoupena dne 19. března 2003, kdy zastupitelstvo města Nová Paka vyhlásilo volby do osadních výborů. Volby byli vyhlášeny pro části města Heřmanice, Kumburský Újezd, Podlevín, Přibyslav, Radkyně, Valdov, Vrchovina, Studénka a Štikov. Volby se konaly ve stejný den jako hlasování v referendu o vstupu ČR do EU. Volební řád a metodické vedení voleb zajišťoval organizační výbor.

Zastupitelstvo města myšlenku osadních výborů podrželo i pro další volební období a v rámci voleb zastupitelstva města v roce 2006 vyhlásilo i volby do osadních výborů. Dne 13. 9. 2006 přijalo usnesení, že zřizuje osadní výbory ve Vlkově a Pusté Proseči. Dále vyhlásilo volby do všech osadních výborů, tedy pro Kumburský Újezd, Heřmanice, Podlevín, Přibyslav, Radkyni, Studénku, Štikov, Valdov, Vlkov a Vrchovinu. Volby se napříště konají ve stejné dny jako volby do zastupitelstva města Nová Paka.

Cílem tohoto příspěvku je širší pohled na problematiku, který by osvětlil postavení a úkoly osadních výborů.

Vývoj právní úpravy osad a osadních výborů

Zemský zákon obecní pro Čechy, tj. zákon, č. 7/1864 zemského zákoníku, ze 16. dubna 1864, jímžto se vydává zřízení obecní a řád volení v obcích, obsahoval v kapitole osmé (§§ 107 – 114) pod názvem „O zastupitelstvu některých osad, které mají zvláštní jmění“, základní otázky organizace a působnosti osad, resp. jejich orgánů. Právní postavení osad pak bylo upraveno i dalšími zákony, nutno podotknout, že některé zákony přistupovaly k pojmu odlišně (např. § 4 zák. č. 49/1866 čes. z. z., o myslivosti nebo § 5 zák. č. 33/1877 ř. z., o odstraňování sněhu na státních silnicích).

Osada byla částí, dílem obce, jednalo se o stavebně a hospodářsky oddělený, samostatný celek, od ostatních částí obce přesně ohraničený. Osada měla od obce oddělený majetek, který v Čechách spravovali zvláštní orgány, v ostatních zemích tak činily orgány obce. Jedním z cílů právní existence osad byla snaha zaručit hospodářskou samostatnost obci, která se sloučí s jinou obcí. § 76 českého obecního zřízení konstatuje, že pro případ, že se dvě nebo více obcí sloučilo v jednu obec s výhradou svého jmění, pak se z tohoto odděleného jmění čerpá podle dohody učiněné při sloučení, a není-li dohoda, pak jen ke krytí výdajů připadajících na tu kterou obec, která byla dříve

samostatná. Rekapitulujme – definičním znakem osady byly území a majetek, nikoliv tedy již osoby (občané), orgány nebo právní subjektivita. Nebyla-li při sloučení obcí nebo později uzavřena v Čechách dohoda mezi obcemi, zřizovalo se místní zastupitelstvo, jako zastupitelský sbor pro osadu (v jiných zemích však nebyly orgány osad zřizovány vůbec). Pro jeho volbu platily předpisy o volbě do zastupitelstev obcí. Volební právo náleželo těm, kdo měli bydliště v osadě. Místní zastupitelstvo zejména spravovalo jmění osady a organizace a podniky osadou zřízené (např. pily). Do pravomoci místního zastupitelstva, tak náleželo rozhodování:

- a) o prodeji majetku osady,
- b) o pronájmu majetku osady,
- c) o zástavě nebo zřízení věcného břemene k majetku obce,
- d) o zřízení podniku osady a
- e) o koupi nemovitosti z vlastních zdrojů.

Zásadní postavení měly místní zastupitelstvo, místní rada a místní starosta při správě lesů osady.¹ Místní zastupitelstvo však nebylo oprávněno schvalovat rozpočet², přírážky (daně) pro osadu ani závěrečný účet, o těchto otázkách rozhodovalo obecní zastupitelstvo.

Navenek zastupoval osadu místní starosta, který společně s dalším členem místní rady činil písemné právní úkony. Ověřovací klauzuli na listinách připojovali dva členové místního zastupitelstva. O odvoláních a stížnostech proti rozhodnutím místního starosty a zastupitelstva rozhodovalo obecní zastupitelstvo, v dalších instancích okresní úřad a zemský úřad. Dozor nad činností orgánů osady nevykonávalo obecní zastupitelstvo, nýbrž okresní výbor a v druhém stupni zemský výbor.

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech dal vzniknout dobově podmíněné samosprávě částí obcí prostřednictvím občanských výborů. Občanské výbory museli být zřizovány ve městech, v obvodech měst a střediskových obcích. V ostatních obcích mohly být zřízeny vyžadovala-li to rozlehlost území a zvláštní podmínky hospodářského a kulturního rozvoje. Volební období bylo stanoveno jako pětileté. Volba probíhala na veřejných shromážděních občanů. Občanské výbory byly oprávněny:

- a) podávat návrhy orgánům národních výborů,
- b) předkládat požadavky organizacím poskytujícím služby občanům,
- c) organizovat občany při řešení veřejných záležitostí,
- d) hospodařit s vlastními nebo svěřenými finančními prostředky, které mohou vynakládat jen při plnění svých úkolů a
- e) z pověření národního výboru, plnit úkoly národního výboru v rozsahu pověření.

¹ Zák. č. 11/1893 čes. z. z.

² Zák. č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, zdokonalil otázky rozpočtování pro osady. Rozpočet osady mohl, ale nemusel být sestavován. Pro jeho přijetí nemusela být dodržena přísnější pravidla projednávání obecních rozpočtů. Rozpočet osad měl obsahovat krom příjmů a výdajů také příspěvek osady na společnou správu obce.

Vládní návrh zákona o obcích, na jehož podkladě byl přijat zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (viz tisk Poslanecké sněmovny č 422 z roku 1999) přinesl jako novum v §§ 115 a 116 úpravu osadních výborů.

Úmyslem vlády však nebylo prohloubení míry samosprávy, nýbrž vytvoření motivačního faktoru pro zintenzivnění slučování obcí. Osadní výbor totiž musel být zřízen tehdy a právě jen tehdy pokud se po nabití účinnosti zákona sloučila obec s méně než 500 obyvateli s obcí, která má více než 10.000 obyvatel. Jednalo se tak o jedno z vyjádření centralizačních snah vlády.³ Mělo se předejít obavám malých obcí o ztrátu identity a zastoupení v orgánech větší obce. Omezenost návrhu však byl zákonodárcem shledána a návrh byl přepracován do podoby obecnější, která zavádí další nástroj účasti občanů na správě obce.

Osadní výbory jak jsou

Základ právní úpravy osadního výboru nalézáme v §§ 120 a 121 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění zákonů č. 273/2001 Sb., č. 320/2001 Sb., č. 450/2001, č. 311/2001 Sb. a č. 313/2002 Sb. (dále jen „obecní zřízení“ nebo není-li uveden předpis). Pojem osada není zákonem použit, zákon pouze stanoví, že osadní výbory se ustavují pro části obce.

Pojem část města v této souvislosti je však třeba odlišovat od pojmu městská část používaného v hlavě VII obecního zřízení a v zákonu č. 131/2000 Sb., v platném znění, o hlavním městě Praze. V hlavě VII obecního zřízení jsou pojmy městská část a městský obvod⁴ koncipován pro označení určitého území tzv. statutárního města.

Pro toto území se pak ustavují autochtonně (nezávisle na zřizujícím zastupitelstvu města) orgány ve stejném rozsahu jaké jsou nutné resp. možné v obci o stejné velikosti (§ 146 obecního zřízení). O působnosti orgánů městské části však rozhoduje zastupitelstvo statutárního města. Až na výjimky (městské obvody a městské části nejsou především nejsou oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky a nařízení) může být městská část pověřena v zásadě veškerou působností mateřského statutárního města, a to jak v oboru samosprávy, tak ve věcech přenesené státní správy. K výkonu státní správy, kterou vykonávají orgány všech obcí, netřeba zmocnění. V Brně, Ostravě a Plzni již netřeba (po 1. lednu 2003) zajišťovat, aby veškerá přenesená působnost byla v prvním stupni zajišťována úřadem alespoň jedné městské části (byť pro celé statutární město jako pro jeden správní obvod), tak aby byla zajištěna druhoinstanční náprava na úrovni statutárního města. Magistráty těchto měst již nevykonávají působnost okresního úřadu a ztrácejí tak doposud

³ Úspěšným pokusem v tomto ohledu je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který motivuje malé obce ke slučování s co možná největší obcí prostřednictvím přepočítacích koeficientů, které občanovi velkého města přiznávají několikanásobně vyšší podíl na celostátním daňovém výnosu.

⁴ Pojem městský obvod by bylo dobře vyhradit pro případ § 139, odst. 3, obecního zřízení, a to pro situaci, kdy jedna městská část vykonává přenesenou působnost pro jinou městskou část, správním obvodem úřadu některé městské části je pak území více městských částí.

postulovanou specifičností.⁵ Městská část podle hlavy VII obecního zřízení nemůže být nadána právní subjektivitou.

Městské části hlavního města Prahy mají v rozsahu stanoveném zákonem a statutem právní subjektivitu. Vznik městské části je na vůli zastupitelstva města, každá část území Prahy musí však být součástí některé městské části. Navíc musí být pro každou část území Prahy zajištěn výkon přenesené působnosti, v rozsahu obce s rozšířenou působností, některým úřadem městské části, tak aby magistrát hlavního města Prahy rozhodoval až v druhé instanci. Výkon přenesené působnosti tak může, resp. musí, být zajištěn jinou městskou částí, zákon o hlavním městě Praze zná pro ten případ pojem správní obvod. K 1. 7. 2001 tak podle statutu hlavního města Prahy máme v Praze 57 městských částí, ale 22 správních obvodů.

Městským částem v Praze je zajištěna organizační stabilita, když přímo zákon stanoví které orgány se v částech zřizují, přičemž i další sebeorganizační úkony jsou městské části dány k rozhodnutí. Ve věcech hospodářských je městská část na zastupitelstvu hlavního města značně závislá. Tolik k výskytu pojmu městská část v zákonech o územní samosprávě.

Osadní výbory tedy zřizujeme pro části obce. Části obce se rozumí určitá část zemského povrchu uvnitř hranic obce, netřeba, aby byla definována katastrálními územími nebo aby byla souvislá. Dokonce snad není nutno dodržovat ani hranice pozemků, snad je v případě nemovitosti, bylo by dobře, aby každá, buď byla nebo nebyla v určité části obce (aby bylo zjevné, kdo je přihlášen k trvalému pobytu v části obce).

O ustavení osadního výboru rozhoduje usnesením⁶ zastupitelstvo obce. Ve statutárních městech tak může pro část nečleněnou bez dalšího učinit zastupitelstvo města. V části členěné záleží na úpravě ve statutu, městská část nemůže zřizovat části města bez zmocnění. Těžko si však představit přímé zřizování osadních výborů na území některé městské části ze strany zastupitelstva města, to by byl zásah do autonomie městské části. Za dobré, praktické řešení, lze doporučit zřizování částí města identických s volebním okrsky a lépe volebními obvody⁷, jsou-li zřizovány. Je však možno postupovat i opačně a z volebních obvodů a okrsků odvozovat části města. O výhodách tohoto postupu níže v část obsazování osadního výboru.

O počtu členů osadního výboru rozhoduje zastupitelstvo obce. Nejmenší možný počet členů je tři, horní hranice není stanovena. Obecné ustanovení § 118 odst. 2 „počet členů výboru je lichý“ je třeba aplikovat při stanovení počtu členů osadního výboru. Osadní výbor má předsedu, tohoto činovníka netřeba ustavovat, jeho existence vyplývá ze zákona. O ustavování dalších činovníků výboru může rozhodnout zastupitelstvo obce, a snad, pokud zastupitelstvo nestanoví jinak i osadní výbor. Aby však mohl např. místopředseda osadního výboru pro případ nepřítomnosti předsedy osadního výboru vykonávat jeho

⁵ Srovnej Kopecký M., Právní postavení obcí, CODEX Bohemia, Praha 1998, str. 108 a Koudelka Z., Obce a kraje, LINDE, Praha 2001, str. 146

⁶ O jednání zastupitelstva obce více in Cogan R., Jednací řád zastupitelstva obce, Právní rádce 7/2003

⁷ Viz § 26 a 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, v platném znění

oprávnění, bude nutný alespoň konkludentní souhlas zastupitelstva města s tímto postupem. Osadní výbor krom místopředsedů může ustavovat i další činovníky na resortním principu, jejich právní postavení však není příliš silné. O tom kdo bude členem osadního výboru rozhoduje zastupitelstvo obce. Minimální věk pro členství v osadním výboru není stanoven. Výběr je však omezen na občany obce, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v té části, pro kterou je osadní výbor zřízen. Mělo by být samozřejmostí, že členy osadního výboru budou členové zastupitelstva, kteří splňují podmínku předchozí věty. Není lepší cesty pro komunikaci než toto přímé spojení, je však otázkou zda-li takový člen musí být nutně předsedou osadního výboru, právo to nepřikazuje (§ 117 odst. 4). Pro osadní výbor bude užitečnější pokud jeho předsedou bude nečlen zastupitelstva obce, získá tak další osobu s oprávněními ve vztahu k zastupitelstvu obce.

Samo rozhodování zastupitelstva obce o tom kdo bude členem osadního výboru by mělo být založeno na názorech občanů části města, osadní výbor totiž bude jednat především jejich jménem. Dobrou legitimační základnou v tomto ohledu mohou být výsledky voleb do zastupitelstva obce. Z nich je možno určit obsazení osadního výboru metodou zákona o volbách do zastupitelstev obcí, odpovídající výsledkům v daném volebním okrsku (okresech). Naprosto exaktní je situace v volebních obvodech, tam se můžeme na volební výsledky spolehnout přímo. Ti z kandidátů, kteří nemají zájem o práci v osadním výboru uvolňují místo dalším ze své kandidátky. Základním nedostatkem naznačeného postupu, je však to, že kandidáti v komunálních volbách kandidují přeci jenom na jinou pozici, snad by mělo být předem oznámeno, že se po volbách přistoupí k tomuto postupu, může se to stát i zvykem.

Alternativou je konání více či méně formálních voleb do osadního výboru. Výsledky takové volby budou mít pro zastupitelstvo obce z hlediska právního význam doporučení. Ovšem legitimační základna voleb např. s většinovou účastí v části města nesnese diskusí.

Pro volby samé netřeba vymyslet složitý systém, rozhodně by podpůrně měl platit zákon o volbách do zastupitelstev obcí. Dobré by však bylo úplně vyloučit možnost stranické kandidátky. Měli by kandidovat jen jednotlivci. Co se týče způsobu hlasování, lze si představit dva:

- a) volič má tolik hlasů, kolik se obsazuje míst,
- b) volič má jeden hlas, který dá jednomu kandidátovi, to je systém parlamentních voleb v Japonsku.

V obou variantách získávají mandát ti co získali nejvíce hlasů. Pro jednoduchost by snad byl lepší systém japonský, s tím, že předsedou osadního výboru by měl být ten, kdo získal nejvíce hlasů.

Obsazování osadních výborů by se mělo dít s určitou periodou. Snad nejvhodnější se jeví doba čtyř let, tak aby vždy každé zastupitelstvo obce určovalo alespoň jednou složení osadního výboru. Nemělo by se tak stávat hned po volbách, necht' vznikne čas pro vyhledání vhodných osob. V případě, že proběhnou volby do osadních výborů zároveň s volbami do zastupitelstva obce pak je možné určit obsazení osadních výborů již na ustavující schůzi. Pro

délku funkčního období osadního výboru, jeho členů a jeho předsedy nestanoví zákon žádné požadavky, každý člen může být zvolen na různou dobu. Je možno obsadit osadní výbor na dobu neurčitou, ke skončení funkčního období pak dojde rezignací člena a nebo rozhodnutím zastupitelstva výslovným nebo nevýslovným – volbou nových členů osadního výboru.

Obecní zřízení výbory obecně koncipuje jako pouhé iniciativní a kontrolní orgány. Při rozhodování obce o některé otázce je tak výborům přisouzena role při iniciaci řešení problémů, dále při projednávání věci a následně při kontrole realizace rozhodnutí v řešené záležitosti. Výbory jsou tak v zásadě izolovány od rozhodování, nepodílejí se přímo na usnášení, ani sami nemohou usnášet, a dále od výkonu rozhodnutí. Zastupitelstvo obce může prolomit tento princip, když postupem podle § 118 může stanovit, že výbor plní některé úkoly. Je otázkou zda-li se může jednat o úkoly pouze v intencích iniciativní a kontrolní role výborů nebo zda lze svěřit do rukou výboru i např. výkon některého rozhodnutí. Výboru nelze svěřit nikdy právo vydat rozhodnutí v samostatné ani přenesené působnosti. Zálležitosti patřící do samostatné působnosti rozhoduje jen zastupitelstvo obce, příp. rada obce. V otázkách přenesené působnosti rozhoduje především obecní úřad.

Ustanovení § 121, odst. 1 jako speciální ve vztahu k § 94, odst. 1 omezuje šířku iniciativní a konzultační role osadního výboru na věci týkající se jeho části obce a návrhů ze strany občanů obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v jeho části obce. V těchto věcech je osadní výbor oprávněn podávat návrhy, K návrhům podaným jinými orgány nebo občany jsou oprávněny podávat návrhy procesní, tedy

- a) na odročení nebo
- b) na odkázání jinému orgánu a nebo k věci
- c) na zamítnutí,
- d) návrh jiné předlohy,
- e) návrh na vypuštění části návrhu,
- f) návrh pozměňovací, tedy směřující k vypuštění části předlohy nahrazené jiným textem, a
- g) návrh rozšiřovací.

V praxi se osadní výbor omezí na stanovisko, které bude buď doporučující nebo nedoporučující návrh, případně neutrální.

Při jednání zastupitelstva obce má důležité oprávnění předseda osadního výboru, jemu musí předsedající udělit slovo pokud o něj zažádá. Předseda se může pak vyjadřovat nejen k věcem týkajících se části města, kterou reprezentuje, ale i k věcem jiným. Předseda osadního výboru je tak v tomto ohledu silnější figurou než třeba starosta, který může být vázán jednacím řádem zastupitelstva obce. Předseda osadního výboru má tak při udělování slova stejné právo jako člen vlády nebo jeho zástupce, poslanec nebo zástupce orgánů kraje. Při zneužívání tohoto oprávnění je jedinou představitelnou sankcí odvolání z funkce předsedy osadního výboru.

Důležitou podporu činnosti osadního výboru poskytuje obecní úřad. Obecní úřad je podle § 109, odst 3, písm a, bod 2. povinen pomáhat výborům při jejich činnosti.

Vlastní činnost osadního výboru v praxi bude organizovat předseda osadního výboru, ale není to zákonem předepsáno, může to být úkolem obecního úřadu nebo třeba místostarosty. Na základě podaných návrhů přijímá o věcech osadní výbor rozhodnutí formou usnesení. K platnosti usnesení je třeba souhlasu většiny členů osadního výboru. Počet členů, kteří musí být přítomni, aby bylo lze jednat, není stanoven. Logicky však vyplývá, že usnášení schopnost je dána za přítomnosti většiny členů osadního výboru. Osadní výbor může, ale nemusí mít psaný jednací řád, jednání se může řídit obyčejí nebo zvyky, případně analogicky jinému orgánu obce (zejména radě). Zastupitelstvo obce může vydat jednací řád pro výbory, a to buď závazný, podpůrně platící nebo doporučený. Usnesení osadního výboru musí být sepsáno, to že bylo řádně přijato je verifikováno podpisem předsedy osadního výboru. Předseda svým podpisem ověřuje jen procesní správnost přijetí rozhodnutí, svým podpisem nevyslovuje souhlas s přijatým usnesením v materiálním slova smyslu.

Výstupy ze své činnosti, zejména svá usnesení, dává osadní výbor na vědomí zastupitelstvu obce, je-li výstupem usnesení, kterým se činí návrh na vydání usnesení některým orgánem obce, doručí se takové usnesení orgánu, který má o návrhu rozhodnout.

Budoucnost osadních výborů

Osadní výbor je orgánem v našem právu obnoveným zatím po krátkou dobu. K jeho zavedení nevedla myšlenka na zvýšení stupně samosprávnosti, nýbrž myšlenka opačná, tendence napomoci slučování obcí. Idea podpory slučování tak stanovuje limity dnešní právní úpravy. Vznik skupin občanů určité části obce, kteří dlouhodobě sledují vývoj ve své části obce a kteří mají alespoň nějaká formální oprávnění nemůže být závadou, a snad kromě mírného nárůstu administrativy, může být jen přínosem. Určení členové osadního výboru mající mandát se mohou nadchnout pro věci své části obce a udělat mnoho práce, a to nejen organizační.

VOLEBNÍ ŘÁD MĚSTA NOVÉ PAKY PRO VOLBY DO OSADNÍCH VÝBORŮ

1. Dny (den) konání voleb do osadních výborů jsou shodné se dny konání voleb do zastupitelstva města Nové Paky.

2. Kandidovat a volit ve volbách do osadních výborů může občan města, starší 18 let, který je přihlášen k trvalému pobytu v části města, pro kterou se konají volby.

3. Kandidatura se ohlašuje městskému úřadu nejpozději 21 dnů před volbami.

4. Na volebním lístku, který se doručuje voliči nejpozději 3 dny před volbami, se kandidáti uvedou v abecedním pořadí.

5. Volič volí nejvýše tři kandidáty.

6. Volič označí v rámečku před jménem toho kandidáta, pro kterého hlasuje.

7. V případě rovnosti hlasů mezi postupujícími kandidáty rozhodne zastupitelstvo města, před rozhodnutím bude kandidátům uděleno slovo.

8. Předsedu osadního výboru volí a odvolává zastupitelstvo města na návrh osadního výboru.

9. Ve všech věcech o volbách do osadních výborů rozhoduje podle

tohoto volebního řádu městský úřad po projednání se starostou nebo jím pověřeným členem zastupitelstva.

10. Není-li tímto volebním řádem stanoveno jinak, použije se pro volby do osadních výborů přiměřeně zákon o volbách do zastupitelstev obcí.

Zvláštní ustanovení

11. Nejsou-li alespoň 3 kandidáti, volba se nekoná a osadní výbor zaniká.

12. Zvolen je jen ten kandidát, který získá alespoň 1 hlas.

13. Při zániku členství v osadním výboru nastupuje náhradník podle pořadí ve volbách. Není-li náhradník, jmenuje člena osadního výboru zastupitelstvo na návrh dosavadního předsedy osadního výboru, případně jiného člena osadního výboru.

14. Zanikne-li osadní výbor, mohou členové dosavadního osadního výboru čerpat prostředky z rozpočtu města ještě po dobu 6 měsíců od dne konání voleb. K plnění jiných úkolů však nejsou oprávněni.