MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Zápis ze semináře k jednacím řádům obcí, zápisům a usnesením ze zasedání zastupitelstva obce

pořádaného odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 17. února 2009

I. ÚVODNÍ SLOVO

Seminář zahájila Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Uvítala přítomné a seznámila je s programem semináře. Podotkla, že seminář je pořádán zejména na základě zájmu územních samosprávných celků, na základě jejich dotazů. Cílem semináře je vyjasnit danou problematiku, otevřít diskusi a zodpovědět dotazy obdržené již při přípravě tohoto semináře, jakož i zásadní otázky vznesené v jeho průběhu. Téma jednacích řádů a zasedání zastupitelstva obce se sice zdá být jednoduché, avšak v posledních měsících jsme obdrželi desítky dotazů, týkajících se této problematiky. Vzhledem k tomu, že chceme připravit metodickou pomůcku pro obce, rádi bychom dnes prodiskutovali oblasti, které se nám zdají problematické, případně Vás upozornili na věci, které se v jednacích řádech vyskytují, k jakým omezením práv občanů obce dochází. Toto vše bude obsahem dnešního dne a ráda bych Vám představila naše zástupce a dále hosty, kteří budou k dnešnímu tématu vystupovat. K prvnímu tématu k jednacím řádům vystoupí pan JUDr. Adam Furek, který následně bude odpovídat i na dotazy z této problematiky, máme zde i zástupce Veřejného ochránce práv, který se právě zabývá touto problematikou z pohledu ochrany práv občana a s nímž spolupracujeme při řešení těchto případů. Je zde paní JUDr. Zdeňka Svobodová a pan Mgr. Miroslav Přidal. Zkušenosti z kontrolní činnosti v oblasti samostatné působnosti obcí přednese paní Ing. Daniela Podešvová a k oblasti zápisů a usnesení ze zasedání zastupitelstev obcí bude hovořit pan JUDr. Zdeněk Jarolím. Na další dotazy budou odpovídat též pan Mgr. Daniel Šetrle a Ing. Tomáš Pösl. Ve složkách jste při prezenci obdrželi program, námi obdržené dotazy rozdělené na otázky týkající se jednacích řádů a otázky týkající se usnesení a zápisů ze zasedání zastupitelstev obcí. Na tyto otázky bude odpovězeno v průběhu jednotlivých vystoupení, případně v další fázi semináře. K dispozici Vám jsou i lístky, na něž máte možnost zaznamenat dotazy i v průběhu jednotlivých vystoupení. V rámci diskuze se budeme snažit na Vaše dotazy odpovědět. Pokud se tak nestane a nestihneme z časových důvodů odpovědět na dotazy dnes, přílohou zápisu z dnešního semináře budou odpovědi na všechny dotazy, které dnes budou předneseny. Zápis bude rovněž vyvěšen na webových stránkách Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy.

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

I I. J E D N A C Í Ř Á D Y

JUDr. Adam Furek, oddělení legislativně-právní odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

Vážené dámy, vážení pánové,

přeji Vám pěkný den. Mojí milou povinností je zahájit dnešní seminář na téma jednacích řádů zastupitelstva obce, případně zastupitelstva kraje. Své přibližně čtyřicetiminutové vystoupení jsem rozdělil do dvou částí. V té první, kratší, bych se věnoval některým obecným aspektům právní úpravy jednacích řádů, především samotné povaze jednacího řádu, povinnosti jednací řád stanovit, dále právním důsledkům jeho porušení a samozřejmě – v obecné rovině – dozorovým a kontrolním možnostem Ministerstva vnitra vůči jednacím řádům a vůči jejich případnému porušení. V části druhé bych se rád podrobně zabýval možným obsahem jednacího řádu, tedy otázkami, které jednací řád může či musí, resp. které by měl upravit. Výklad pojímám z hlediska zákona o obcích, přičemž na některé drobné a spíše formální nuance ve vztahu k zákonu o krajích nebo zákonu o hlavním městě Praze upozorním v průběhu vystoupení.

Úkol je to na jednu stranu poněkud obtížný, neboť, jak jistě všichni víte, je zákonná úprava značně skoupá a většina otázek, které se v souvislosti s těmito akty zastupitelstev vyskytují, je řešitelná pouze výkladem. Na druhou stranu však dává tento stav poměrně široký prostor pro diskusi a výměnu názorů, což je hlavním smyslem dnešního semináře. Rád bych v této souvislosti zdůraznil, že dnešní setkání je vnímáno jako seminář a proto i mé vystoupení chápejte jako diskusní příspěvek a nikoli jako dogmatické sdělování neměnných právních názorů ministerstva. Proto platí, že se můžete kdykoli během mého vystoupení přihlásit a sdělit nám svůj názor či připomínku k probíranému tématu. Závěrem mého vystoupení Vám bude samozřejmě dána příležitost položit další dotazy.

Závěrem tohoto úvodu mi k mému vystoupení ještě dovolte dodat, že tam, kde určitou otázku ve vztahu k jednacím řádům řeší soudní judikatura (a týká se především práv občana obce a některých otázek svolávání zastupitelstva), z tohoto soudního řešení vycházím.

1. Obecné otázky

1.1 Právní úprava jednacího řádu

Jak jsem již zmínil, právní úprava jednacího řádu je značně skromná. Zákon o obcích toliko ve svém § 96 říká, že zastupitelstvo vydá jednací řád, ve které má stanovit podrobnosti o jednání zastupitelstva obce. O něco „bohatší“ je obdobná úprava v zákoně

o krajích, jehož § 44 počítá s tím, že jednací řád stanoví podrobnosti též o jednání výborů zastupitelstva. Jak si však záhy ukážeme, jedná se pouze o jiné slovní nikoli obsahové vyjádření. (Zákon o hlavním městě Praze výslovně ukládá, aby jednací řád upravil pravidla pro projednávání návrhů zákonů podávaných Poslanecké sněmovně).

Jednacím řádům se rovněž věnuje ustanovení o právech občana obce, resp. o právech čestného občana obce (§ 16 odst. 2 písm. c/ a § 36 zákona o obcích), které předpokládá, že právo občana vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska bude možno realizovat v souladu s jednacím řádem.

1.2 Charakteristika jednacího řádu

Jak z popsané právní úpravy vyplývá, není jednací řád právním předpisem a nestanoví tedy obecně závazná pravidla chování, která by byla „sankčně“ vynutitelná. Na druhou stranu však zákon počítá s jeho vydáním a předpokládá – v hrubých rysech i speciálně ve vztahu k právům občana obce – i stanovení pravidel chování, která se svou povahou nutně musí vztahovat i na osoby „vně“ zastupitelstva obce (tedy na „ne-zastupitele“). Tím jednací řád překračuje obecnou povahu usnesení jako aktů interních, které ke své vnější závaznosti potřebují další akt orgánu obce (např. uzavření schválené smlouvy). Z teoretického hlediska by se zřejmě daly připodobnit *statutárním předpisům* případně *vnitřním řádům* podle toho, z jakého úhlu pohledu na ně budeme hledět. Obdobou jsou např. *pravidla stanovená radou pro vyřizování petic a stížností*, která rovněž nemají povahu závazného předpisu, avšak dotýkají se třetích osob.

1.3 Vydání jednacího řádu

S tím souvisí i způsob vydání jednacího řádu. Ten je stanoven *usnesením zastupitelstva*, typicky jako jeho příloha. Může se stát, že obec - z hlediska vhodnosti chybně - stanoví jednací řád *formou obecně závazné vyhlášky*. Zřejmě by nebylo možno užití této „extenzivní“ formy chápat jako nezákonnost za předpokladu, že by v této vyhlášce nebyly ukládány povinnosti osobám stojícím vně obce. Nicméně v každém případě se jedná o postup nevhodný a nedoporučení hodný.

Zákon o obcích neukládá povinnost zveřejnit jednací řád. Podle mého názoru (byť není zcela nesporný) by však měl být jednací řád zveřejněn jako povinně zveřejňovaná informace podle InfZ (může být vnímán jako hlavní dokument podle § 5 odst. 2 nebo jako dokument, podle kterého povinný subjekt jedná a rozhoduje podle § 5 odst. 1 písm. e/). Informační zákon pokud jde o formu zveřejnění hovoří o zpřístupnění v sídle povinného subjektu a v jeho úřadovnách, a to na místě, které je všeobecně přístupné, a o povinnosti umožnit pořízení jejich kopie. Nejedná se tedy o úřední desku (!). InfZ současně ukládá zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy zpravidla na internetu.

1.4 Existuje povinnost vydat jednací řád?

Otázka, která se v zápětí nabízí je, zda zastupitelstvo obce má povinnost jednací řád vydat. Komentář k zákonu o obcích od Dr. Vedrala i aplikační praxe MV se k možnosti dovodit takovou povinnost staví skepticky a spíše akcentuje povahu jednacího řádu jako dokumentu ze samostatné působnosti, jehož vydání je na rozhodnutí příslušného orgánu. Skeptici takového přístupu mohou namítnout, že zákonná dikce zcela jasně hovoří o *vydání* jednacího řádu a tváří se v tomto smyslu kogentně. Myslím si nicméně, že pro možnost netrvat na povinnosti vydat jednací řád svědčí i některé další argumenty:

- Obsah jednacího řádu zákon neupravuje a tedy by bylo možno jen obtížně posuzovat, do jaké míry obec tuto zákonnou povinnost splnila, pokud např. vydala jednací řád o jednom článku, jímž pouze tlumočila zákon. Buď by se muselo vždy věcně zkoumat, zda *vzhledem ke konkrétním potřebám konkrétní obce je JŘ dostatečný* nebo by bylo nutno připustit možnost, že *obec tuto povinnost splní jen formálně.* Oba důsledky hovoří spíše pro popření této povinnosti.

- Ve skutečnosti může zasedání zastupitelstva proběhnout i bez jednacího řádu, a to jak z *právního hlediska,* protože zákon výslovné podmínění zasedání existencí jednacího řádu nestanoví, tak i z *hlediska praktického,* protože veškeré podstatné otázky jsou řešeny zákonem a ty „ostatní“, o nichž zákon mlčí (což samozřejmě nechápejte tak, že jsou to otázky nepodstatné), si může zastupitelstvo obce ve značné míře přizpůsobit své potřebě, a to dokonce i svým faktickým postupem, aniž by tento mělo jakkoli „kodifikován“.

- V neposlední řadě pak proti existenci takové povinnosti hovoří i důsledky porušení jednacího řádu na platnost usnesení i zákonnost průběhu zasedání, o nichž se zmíním v zápětí.

- Vydání jednacího řádu dokonce není nezbytné ani pro realizaci práva občana obce vyjádřit na zasedání své stanovisko, neboť obsah tohoto práva je ze zákona dovoditelný. Naopak, zastupitelstvo jej může vydáním jednacího řádu toliko usměrnit, ale nikoli podmínit jeho existenci.

Jakkoli může – vzhledem k dikci § 96 zákona o obcích – zůstat v myslích špetka pochybnosti o tom, zda ze zákona nakonec skutečně nevyplývá povinnost jednací řád vydat, co **je zcela nepochybné, že neexistence jednacího řádu nemá za následek nezákonnost (či neplatnost) přijatých usnesení**

1.5 Důsledky porušení jednacího řádu

Ministerstvo vnitra se ve své aplikační praxi shoduje s výše zmíněným komentářem k zákonu o obcích i v posuzování otázky důsledků porušení jednacího řádu. Jednací řád

není právním předpisem, jak již bylo konstatováno, ale jakýmsi interním, vnitřním předpisem obce (zastupitelstva), byť regulujícím přístup na zasedání a činnost zastupitelstva. Porušení jednacího řádu tedy nemůže být chápáno jako porušení zákona (právního předpisu).

Z tohoto hlediska je nutné rozlišovat:

- Porušení jednacího řádu, které je zároveň porušením zákona (tam, kde jednací řád parafrázuje ustanovení zákona) **– jedná se o porušení zákona.**

- Porušení jednacího řádu tam, kde JŘ upravuje určité otázky *praeter legem* – **není porušením zákona (právního předpisu) a jako takové nemůže být předmětem kontrolního zjištění.** Ostatně i vůči jednacímu řádu platí, že je vydáván usnesením zastupitelstva, které své usnesení může kdykoli změnit nebo se může svou vyjádřenou vůlí od něj *ad hoc* odchýlit.

  Přitom bych byl v této otázce poměrně „tolerantní“, neboť jako odchylku od jednacího řádu bych akceptoval nejen výslovné usnesení, jímž se určitá otázka *ad hoc* řeší jinak, ale i faktické jednání proti jednacímu řádu, akceptované činností zastupitelstva. Jinak řečeno, jestliže zastupitelstvo určitou věc projedná a následně se zjistí, že např. zastupitelé neobdrželi podkladové materiály 10 dní předem, ale jen 3 dny, a zastupitelstvo takový postup „mlčky“ akceptuje tím, že ve věci rozhoduje (nikdo nenamítnul pochybení, případně zastupitelstvo k takové námitce dál pokračovalo), pak je takový nedostatek zhojen.

Poměrně častá jsou ustanovení JŘ, která zpřísňují ustanovení zákona o obcích, např. stanoví povinnost zveřejnit na úřední desce informaci o připravovaném zasedání alespoň 10 dní předem – toto je přípustné, ale v případě porušení nejde o porušení zákona o obcích (může však být „stíháno“ politickou odpovědností a podle mého názoru by mohlo mít důsledky i v oblasti pracovněprávní, pokud by se zjistilo, že k porušení této povinnosti došlo jednáním zaměstnance, který takto porušil své pracovní povinnosti).

1.6 Jednací řád jako dozorovatelný akt ze strany Ministerstva vnitra

Ministerstvo vnitra může proti jednacímu řádu zasáhnout v rámci výkonu dozoru, avšak jen vůči těm částem, které upravují otázky v rozporu se zákonem (tam, kde zákon ze své povahy nepřipouští odlišnou úpravu).

Aby to ale nebylo příliš jednoduché – jednací řád může být ve *zřejmém rozporu se zákonem o obcích* (či s jiným zákonem) a pak jsou dozorové kroky nepochybné. Jednací řád však může obsahovat i určitou „skrytou“ nezákonnost tím, že upraví některé

postupy, které sice nejsou zcela upraveny zákonem o obcích, ale jsou z tohoto zákona dovozovány.

Tak např. zákon o obcích svěřuje svolání zasedání do rukou starosty obce jako jeho výlučnou činnost (nenastanou-li některé zvláštní okolnosti, nemůže být zasedání svoláno jinou osobou). Zákon o obcích však již nic nehovoří o možnosti svolané zasedání zrušit (před jeho zahájením), nicméně toto oprávnění je dovozováno ze svolavatelského práva starosty, a tedy i právo zrušit zasedání je jeho výsostnou doménou. Pokud by jednací řád starostovi toto právo upíral, vzniká otázka, zda by tím již nepřekročil zákonné meze. Podobně hlasování telefonicky či dopisem. Byť připouštím, že zvolený případ s rušením zasedání může být poměrně diskusní.

1.7 „Interní" kontrola dodržování jednacího řádu

Poslední otázkou, které bych se rád v té první „obecné" části věnoval je **„interní" kontrola** plnění jednacího řádu. Taková kontrola je nepochybně možná a na rozdíl např. od kontroly Ministerstva vnitra se může vztahovat a může „pojmenovávat" veškerá možná porušení jednacího řádu.

Úkol provádět kontrolu mají především *ověřovatelé zápisu ze zasedání.* Stejně tak může takovou kontrolu realizovat prostřednictvím námitek zastupitel. Pokud ověřovatelé odmítnou podepsat zápis z důvodu porušení JŘ – jediný, kdo tuto otázku může autoritativně posoudit je zastupitelstvo a takové výhrady by měly být vypořádávány způsobem obdobnými jako námitky, tj. mělo by o důvodnosti rozhodnout zastupitelstvo. Kontrola dodržování jednacího řádu by mohla být prováděna i *kontrolním výborem zastupitelstva obce,* a to i bez pověření, neboť mezi úkoly kontrolního výboru náleží kontrola plnění usnesení zastupitelstva obce, tedy i jednacího řádu (je usnesením).

2. Konkrétní obsah jednacího řádu – problémy a úskalí

A nyní bych přešel k části druhé, která – jak se domnívám a jak doufám – pro Vás bude mít širší praktické využití. V této části bych se tedy rád věnoval konkrétním možnostem úpravy v jednacích řádech a to **z pohledu dozorové či kontrolní praxe Ministerstva vnitra.** Jinak řečeno právní náhledy, které zde budu prezentovat, vycházejí z ustálené nebo pozvolna se ustalující praxe (což samozřejmě nevylučuje, že v budoucnu budou některé otázky řešeny odlišně, nebo že dojde ke změně právního názoru).

2.1 Obecně k obsahu jednacího řádu zastupitelstva obce

Předně může být sporné, co vlastně jsou ***„podrobnosti o jednání zastupitelstva obce",*** o nichž hovoří § 96 zákona o obcích. Problém podtrhuje, že zákon v této otázce není

terminologicky jednotný a užívá – podle mého názoru však *promiscue* - i termínu ***zasedání zastupitelstva obce.*** Oba tyto termíny by proto měly být vnímány totožně, přičemž se domnívám, že **podrobnostmi** ve smyslu § 96 zákona o obcích mohou být nejen otázky **vlastního průběhu zasedání**, ale **vše, co zasedání předchází** (svolávání, příprava podkladových materiálů, rozesílání pozvánky zastupitelům) **i co po zasedání následuje** (vyhotovení zápisu, způsob jeho uložení, zveřejnění zápisu a usnesení apod.). Domnívám se, že pod zákonný termín ***jednání zastupitelstva*** lze podřadit i **pravidla „interakce" či „styku" zastupitelstva s jinými orgány**, typicky např. s výbory.

Podle mého názoru lze v jednacím řádu *upravit i otázky přesahující jednání zastupitelstva obce*, v tomto případě však nepůjde o oprávnění zastupitelstva vyplývající z jeho práva vydat jednací řád, ale z ustanovení zákona o obcích, která umožňují ukládat úkoly jiným orgánům obce (zastupitelstva obce) nebo přímo členům těchto orgánu. V podstatě se tedy bude jednat o *úkolování jiných orgánů obce v rámci pravomoci zastupitelstva* – viz § 82 odst. 1 (členové orgánů plní úkoly jimi uložené), § 102 odst. 1 (rada obce zabezpečuje plnění usnesení přijatých zastupitelstvem), § 118 (výbory plní úkoly uložené zastupitelstvem) a § 109 odst. 1 a odst. 3 (obecní úřad). Spojení s jednacím řádem zde však bude dáno pouze formou, tedy vtělením do jednoho dokumentu, nikoli věcnou souvislostí s jednáním zastupitelstva.

Nyní bych se postupně zabýval těmito oblastmi a možnými obsahovými úskalími ve vztahu k jednacím řádům:

1. Svolávání zasedání
2. Průběh zasedání
3. Pořizování zápisů (včetně projednávání námitek)
4. Zveřejňování dokumentů o činnosti zastupitelstva (zápisy, usnesení, podkladové materiály)
5. Interakce zastupitelstva s ostatními orgány (mezi výbory a obecním úřadem, podávání zpráv zastupitelstvu apod.)
6. Pravidla činnosti výborů (dle JŘ kraje to dokonce má být)
7. Práva občana obce – zmínění
8. Pracovní porady členů zastupitelstev

Přitom jsem zvolil jak doufám co nejnázornější metodu – pokusím se vždy v dané oblasti pohovořit o úpravách z našeho hlediska přípustných, problematických či nepřípustných. Samozřejmě si nedělám ambice na úplnost, a proto prosím v průběhu výkladu se kdykoli přihlaste a můžete doplnit.

2.2 Svolávání zasedání

Přípustné:

1) *Prodloužení lhůty podle § 93 odst. 1 zákona o obcích*
2) *Podrobnější specifikace obsahu zveřejněné „informace"*

3) *Podrobnosti o dalších způsobech zveřejňování informace (v místě obvyklém)*
4) *Detailní úprava postupu při svolávání,* např.
    a. zda zasílat pozvánky členům zastupitelstva (nejsou podmínkou dle platného znění zákona o obcích a tudíž se takový postup nemusí dodržovat)
    b. vytváření podkladových materiálů a jejich zasílání členům zastupitelstva (event. i zveřejňování)

5) *Podrobnosti k předkládání návrhů na zařazení na program zasedání (§ 94 odst. 1 zákona o obcích) i způsob naložení s nimi radou.* S velkou dávkou obezřetnosti by bylo možné uvažovat o oprávnění rady návrhy, které nesplňují podmínky zákona a v jeho mezích jednacího řádu vyloučit a nepředkládat zastupitelstvu.

6) *Stanovení pevné frekvence pro konání zasedání* (ale ani takové ustanovení nezbavuje povinnosti vždy zveřejnit informaci podle § 93 odst. 1 zákona o obcích).

Nepřípustné:
1) *Zkracování lhůty podle § 93 odst. 1 zákona o obcích*
2) *Podmiňování zařazení návrhů subjektů uvedených v § 94 odst. 1 zákona o obcích souhlasem rady.*

2.3 Průběh zasedání I. – technické otázky

Přípustné:
1) *Plán zasedání zastupitelstva obce*
    – V jednacím řádu lze např. schválit přesný harmonogram zasedání zastupitelstva obce pro celé funkční období zastupitelstva, nebo stanovit, že zasedání zastupitelstva se koná v pravidelných intervalech (např. každé první pondělí v měsíci – viz dále).

2) *Přerušení zasedání*
    - Přípustné za podmínky zachování veřejnosti zasedání – měla by být zveřejněna informace o tom, že došlo k přerušení (analogie s § 93/1 zákona o obcích, byť asi nebude možné trvat na zveřejnění 7 dní, pokud by přerušení bylo např. jen do druhého dne).
    - Je možné přerušení „automaticky“ z jednacího řádu (např. pokud zastupitelstvo trvá i po určité hodině, tak se automaticky přerušuje do následujícího dne) nebo z rozhodnutí zastupitelstva nebo i z rozhodnutí předsedajícího (vhodné, aby v takovém případě mohlo zastupitelstvo hlasováním přerušení zasedání zvrátit).

3) *Zrušení svolaného zasedání před jeho zahájením*
   - Zákon o obcích tuto otázku neupravuje, nicméně možnost zrušit svolané zasedání se dovozuje z oprávnění starosty zasedání svolat (viz § 103 odst. 5).
   - V jednacím řádu by zřejmě bylo možno upravit důvody, pro které může starosta svolané zasedání bez dalšího zrušit (ty by ale neměly být taxativní, protože osobou, která je „výhradně“ oprávněna zrušit svolané zasedání je starosta).

4) *Přestávky – technické i jiné*

5) *Ukončení zasedání*
   - Podobně jako při přerušení: automaticky, z rozhodnutí zastupitelstva nebo rozhodnutím předsedajícího.
   - Je však vhodné, aby zastupitelstvo mohlo případné rozhodnutí předsedajícího zvrátit svým hlasováním – např. pokud by některý člen zastupitelstva s rozhodnutím předsedajícího nesouhlasil, mohl by navrhnout, aby o tomto ukončení zastupitelstvo hlasovalo.

6) *Obsazování jednacího sálu*
   - Do vyčerpání kapacity sálu.

Nepřípustné:

1) *Neveřejnost zasedání zastupitelstva*
   - Veřejnost je základní podmínkou, aby se mohlo jednat o zasedání zastupitelstva, takže v jednacím řádu nelze stanovit žádné případy neveřejného zasedání (to však nevylučuje možnost tajného hlasování – viz dále)

2.4 Průběh zasedání II. – diskuse a vystupování účastníků

Přípustné:

1) *Pravidla rozpravy*
   - Omezení vyjádření účastníků diskuse: počtem vystoupení, délkou vystoupení.
   - Pořadí udělování slova: lze libovolně, ale subjektům, které mají *ex lege* právo vystoupit, musí být uděleno slovo před rozhodnutím ve věci.
   - Přerušování vystoupení diskutujícího: mluví-li mimo bod nebo porušuje-li vystoupením zákon či pořádek při jednání.

2) *Ukončení nebo přerušení rozpravy*
   - Je možné „automaticky“ z důvodů stanovených jednacím řádem nebo z rozhodnutí zastupitelstva nebo i z rozhodnutí předsedajícího (vhodné, aby v takovém případě mohlo zastupitelstvo hlasováním přerušení či ukončení rozpravy zvrátit, podobně jako při ukončení zasedání – viz výše).
   - Pokud nastane důvod pro ukončení rozpravy, měla by být dána možnost vyjádřit se ještě všem, kteří se před tímto okamžikem do rozpravy přihlásili (zastupitelům
     i občanům obce – viz jejich právo podle § 16 odst. 2 písm. c/ zákona o obcích).

3) *Oprávnění třetích osob*
   1. právo vznášet návrhy a podněty,
   2. právo navrhovat projednání věci,
   3. právo pořizovat zvukové a obrazové záznamy (dále).

Problematické:

1) *Projednávání věci bez rozpravy (určité záležitosti by automaticky nepodléhaly rozpravě):* Může být v rozporu s právem občana vyjadřovat na zasedání stanoviska.

2.5 Průběh zasedání III. – hlasování

Přípustné:

1) Hlasování
   - Zda najednou či po bodech (není však praktické, byť by to nebylo nezákonné, schvalování usnesení jak v průběhu zasedání tak – identických usnesení – jako celek na závěr zasedání zastupitelstva).

2) Dohadovací řízení („nástroj vytváření kompromisních řešení“)

3) Záznamy o hlasování – identifikace hlasujících

Problematické (ale přípustné):

1) Tajné hlasování
- Obecná forma hlasování je veřejná, zastupitelstvo se nicméně může rozhodnout pro užití formy tajné.
- JŘ může pro některé případy předem stanovit tajné hlasování: pak by zastupitelstvo muselo *ad hoc* stanovit, že výjimečně užije veřejné hlasování.

Nepřípustné:

1) Hlasování „per rollam“ či „ústně“ mimo zasedání

2.6 Průběh zasedání IV. – pořádková opatření

Přípustné:

1) *Vykázání z místnosti, odejmutí slova*
2) *Možnost přerušit nebo ukončit zasedání (jako pořádkové opatření)*
   - Není třeba o tom hlasovat, k uplatnění tohoto opatření může být zmocněn předsedající (v případě zastupitelů by však mohlo být „odvolání“ k zastupitelstvu, které by pak samo rozhodlo o tom, zda předsedající postupoval oprávněně, v souladu s jednacím řádem).

   Pozn: Podle přístupu MV může předsedající uplatnit „pořádkové opatření“ i tehdy, pokud to není výslovně stanoveno v JŘ. Vycházíme z toho, že předsedající je odpovědný za řádný průběh zasedání a má proto právo k jeho zajištění uplatňovat příslušná opatření (k jejich realizaci je pak možné využít i asistenci policie či obecní policie, neboť zasedání je veřejným shromážděním).

2.7 Průběh zasedání V. – pořizování záznamů

Přípustné:

1) Pořizování záznamů obcí (zastupitelstvem)
- Pro potřeby zasedání: I bez souhlasu přítomných (úřední licence).
- Pro jiné potřeby (např. pro zveřejnění na internetu): Se souhlasem přítomných (ledaže by se jednalo o nějakou ze zákonných licencí, stanovených v § 12 občanského zákoníku), přičemž lze mít za to, že z uvedení údaje o pořizování záznamů v JŘ (+ případné informování v jednací místnosti) vyplývá konkludentní souhlas přítomných.

2) Pořizování záznamů přítomnými
- Stanovisko VOP (viz stanovisko MV č. 7/2008).
- Podle tohoto stanoviska nemá zastupitelstvo právo s odkazem na soukromoprávní úpravu zakázat pořizování záznamů.
- O zákazu by bylo možno uvažovat, pokud by jejich pořizováním došlo k rušení průběhu zasedání (byť z jistého hlediska lze i v porušení zákona – pořizování záznamů v rozporu s § 12 o.z. – mít za narušení řádného průběhu zasedání, neboť zastupitelstvo je odpovědné za zákonnost zasedání).
- Zpravodajská licence – pro zpravodajské účely lze pořizovat záznamy i bez souhlasu přítomných (viz § 12 občanského zákoníku).

3) Omezení přístupu novinářů
- Pouze v rámci pořádkových opatření.

2.8 Pořizování zápisu

Přípustné:

1) *Vyhotovování výpisů z usnesení*
2) *Uchovávání zvukových a obrazových záznamů*
3) *Obecná metodika pro ustavování zapisovatelů a ověřovatelů*
4) *Námitky proti obsahu*

2.9 Zveřejňování dokumentů o činnosti zastupitelstva

Přípustné:

1) *Zápisy, usnesení, podkladové materiály*
2) *Zveřejňování zápisů ze zasedání*
   - Není zákonnou povinností !!!
   - Zveřejňování za podmínek InfZ (§ 5 odst. 7 – dobrovolné zveřejňování informací, při kterém je nutno zachovat veškerou zákonnou ochranu, především ochranu osobních údajů – viz stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů a judikatura publikovaná na jeho internetových stránkách).

2.10 Interakce zastupitelstva s ostatními orgány

Přípustné:

1) *Mezi výbory a obecním úřadem (viz § 109 odst. 3 písm. a/ bod 2. zákona o obcích)*
2) *Podávání zpráv zastupitelstvu*

2.11 Pravidla činnosti výborů
(dle JŘ kraje to dokonce má být)

Přípustné:

1) *Podávání pravidelných informací*
2) *Kontrolní úkoly*
3) *Povinnost ostatních orgánů poskytovat součinnost a pravidla této součinnosti*

2.12 Realizace práva člena zastupitelstva obce

Je diskusní, do jaké míry lze upřesňovat způsob realizace práv člena zastupitelstva: Nepochybně lze práva rozšiřovat, sporné však může být, zda lze realizaci těchto práv „usměrňovat“. Obecnou odpověď asi nelze dát, ale zřejmě je určité upřesnění, které nepovede k omezení či vyloučení rozsahu práva, akceptovat (za přípustné shledáváme např. možnost upravit detailně poskytování informací kopiemi dokumentů).

2.13 Pracovní porady členů zastupitelstev

Jejich konání je **přípustné** (potvrzuje judikatura NSS), ale **nikoli jako náhrada zasedání (nelze na nich rozhodovat).** Právní úprava v jednacím řádu je však vhodná, zejména by mělo na zasedání zastupitelstva dojít k seznámení přítomných s výsledkem a se základním obsahem debaty z této pracovní porady členů zastupitelstva (! obzvlášť, pokud k takovým poradám nejsou zváni „opoziční zastupitelé“).

2. 14 Práva občana obce – zmínění

Přípustné:

1) *Právo vyjádřit stanovisko (§ 16 odst. 2 písm. c/)*
   - Lze omezit časově i počtem vystoupení.
   - Nelze podmínit souhlasem s vystoupením.
   - Nelze „odkázat“ až po projednání věci (rozhodnutí věci).

2) *Právo požadovat projednání věci na zasedání zastupitelstva obce*
   - Lze podrobněji specifikovat způsob, jímž bude podnět vyřízen (např. že obecní úřad zpracuje doprovodnou informaci, dále lze stanovit, že takové podněty budou automaticky zařazeny k věcném projednání v rámci určitého bodu zasedání apod.).
   - Nelze svěřit radě právo rozhodnout, zda určitý podnět předloží zastupitelstvu.

Závěrem bych se věnoval zbývajícím dotazům, které jsme od Vás před tímto seminářem obdrželi, avšak nebylo na ně reagováno v průběhu mého vystoupení:

1. *Lze považovat za zákonné usnesení přijaté na zasedání ZO, při kterém v rozporu s jednacím řádem ZO nebyli výslovně určeni ověřovatelé zápisu, zapisovatelka, nebyl výslovně schválen program jednání? Fakticky, tak jako vždy ověřovatelé zápisu "ověřovali", zapisovatelka "zapisovala", program jednání "plynul"...*

Informace o zasedání byla zákonným způsobem zveřejněna a usnesení bylo přijato nadpoloviční většinou všech členů ZO.

Jak jsem již naznačil v úvodu, porušení procedurálních otázek spojených se zasedáním zastupitelstva zpravidla nebude mít dopad na zákonnost přijatých usnesení. Bagatelní procedurální pochybení lze považovat za akceptovaná tím, že zastupitelstvo je mlčky akceptovalo.

2. *Jaká forma by měla být uplatněna u námitek v průběhu jednání ZO ?*

Zákon o obcích takovou věc neřeší, ale z logiky věci se nabízí forma ústní - člen zastupitelstva by v takovém případě vstoupil do rozpravy a vznesl námitku (zejména se to týká těch případů, kdy by o námitce mělo být ihned rozhodnuto). Písemnou formu bych v tomto případě shledal jen jako doplňkovou. Konkrétní forma by však měla být odvislá od obsahu jednacího řádu, především od způsobu, jímž bude upravovat vyřizování námitek.

3. *Jak dlouho musí být na internetové stránce obce zveřejněna usnesení ze zasedání zastupitelstva obce ? Zákon o obcích zveřejňování zápisů či usnesení neupravuje. Zřejmě je nutné konkrétní úpravu provést v jednacím řádu, na internetové stránce obce by v rámci informování občanů měla být všechna usnesení ZO minimálně od ustavujícího zasedání ?*

Zákon o obcích neukládá povinnost zveřejňovat přijatá usnesení. Pokud obec k takovému zveřejňování přistoupí (za podmínek stanovených § 5 odst. 7 InfZ), pak je též na jejím rozhodnutí, po jak dlouhou dobu takové informace zpřístupní.

4. *Podle § 95 zákona o obcích se o průběhu zasedání zastupitelstva obce pořizuje zápis. Tento zápis musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. V jakém rozsahu lze do tohoto zápisu uvádět citlivá data fyzických či právnických osob v případě projednávání a schvalování např. pronájmů a převodů nemovitostí, poskytování věcných darů, dotací apod., aby nedošlo k porušení zákona na ochranu osobních údajů? Jak je výše uvedeno, zápis z jednání musí být veřejnosti přístupný k nahlédnutí a mohou z něho být pořizovány výpisy ?*

V zápise je nutno uvádět osobní údaje v takové míře, v jaké je to nezbytné proto, aby rozhodnutí o konkrétní záležitosti bylo možno považovat za dostatečně určité. V případě smluv je tedy nutné konkretizovat druhou smluvní stranu obvyklým způsobem, zpravidla jméno, příjmení, datum narození a bydliště. Při nahlížení do zápisů občany obce je zákonem předpokládán přístup k celému zápisu v autentické podobě. Pokud by zápisy měly být zveřejňovány, je nutné zajistit anonymizaci údajů (viz výše).

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

III. ZÁPISY A USNESENÍ ZE ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE

JUDr. Zdeněk Jarolím, oddělení metodiky a koordinace dozoru odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

Cílem tohoto vystoupení je podat ucelenější přehled problematiky zápisů a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce a přispět zejména k objasnění nejčastěji se vyskytujících problémů
v souvislosti s pořizováním, přípravou a vyhotovováním zápisů a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce.

1. Zápisy ze zasedání zastupitelstva obce

Vzhledem ke komplexnosti vystoupení pana JUDr. Furka se budu zabývat pouze konkrétními body, které se týkají obsahu zápisu ze zasedání zastupitelstva obce a náležitostmi usnesení přijatých zastupiteli obce.

Zápis ze zasedání zastupitelstva obce by měl vzhledem k výše uvedenému obsahovat:

a) ***místo a dobu (datum a čas) konání zasedání zastupitelstva obce*** – zápis musí osvědčit dobu a místo konání zastupitelstva obce dle § 92 odst.1 a § 93 odst. 1 zákona o obcích – zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce, zasedání zastupitelstva obce se konají v územním obvodu obce, obecní úřad informuje mj. o místě a době připravovaného zasedání zastupitelstva obce. *Čas* konání zasedání zastupitelstva obce se uvede jak hodinou zahájení, tak hodinou ukončení zasedání zastupitelstva obce,

b) ***počet přítomných členů zastupitelstva obce*** – tento údaj je nezbytný pro osvědčení skutečnosti, že zastupitelstvo obce je schopno se usnášet – viz § 92 odst. 3 zákona o obcích (zastupitelstvo obce je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů), viz i § 87 zákona o obcích (k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce). Vzhledem k výše uvedenému se doporučuje zaznamenávat změny v počtu přítomných členů zastupitelstva obce včetně okamžiku změny,

c) ***jména přítomných členů zastupitelstva obce, jména omluvených a neomluvených členů zastupitelstva obce*** – mj. viz § 83 odst. 1 zákona o obcích (člen zastupitelstva obce je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, …, hájit zájmy občanů…),

d) ***jméno osoby, která zasedání zastupitelstva řídí, resp. předsedá ustavujícímu zasedání zastupitelstva obce*** - viz § 92 odst. 1 a § 103 odst. 5 zákona o obcích

(zasedání zastupitelstva obce zpravidla řídí starosta obce) a § 104 odst. 1 zákona o obcích (starostu zastupuje místostarosta). Pokud zastupitelstvo či jednací řád neurčuje jinak, je předsedajícím automaticky starosta nebo jeho zastupující místostarosta. Jedná-li se o ustavující zasedání, tomu 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,

e) ***jména určených ověřovatelů zápisu*** – viz § 95 odst. 1 zákona o obcích (...zápis, který podepisuje starosta … a určení ověřovatelé) a § 103 odst. 5 zákona o obcích (starosta …podepisuje spolu s ověřovateli zápis…). Z dikce citovaných ustanovení zákona o obcích vyplývá, že se jedná minimálně o dva určené ověřovatele zápisu (nemusejí ale být členy zastupitelstva, byť je to vhodné). Zákon nestanoví, že by měli být vždy určeni hlasováním zastupitelstva a lze připustit, aby je určit předsedající (je vhodné, aby pravidla výběru určil jednací řád). Blíže o osobách ověřovatelů zápisu zákon o obcích nepojednává, jejich určení by však mělo zohlednit vážnost poslání ověřovatelů, tj. potvrzení správnosti a úplnosti zápisu ze zasedání zastupitelstva obce svým podpisem,

f) ***jméno zapisovatele (zapisovatelky) zápisu*** – zákonem o obcích není tato záležitost upravena, pro určení této osoby však lze užít stejného postupu jako v případě ověřovatelů zápisu (zřejmě by bylo i přípustné, aby zápis pořídil jeden z ověřovatelů). V praxi se zpravidla se jedná o zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu, kterému vyhotovování zápisu vyplývá z organizačního řádu obecního úřadu nebo který je k vyhotovení zápisu pověřen starostou obce,

g) ***schválený pořad (program) zasedání zastupitelstva obce*** - viz § 95 odst. 1 zákona o obcích (v zápise se vždy uvede …schválený pořad jednání zastupitelstva obce,…), ze kterého vyplývá, že navržený program připravovaného zasedání zastupitelstva obce, o kterém ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o obcích informuje obecní úřad, schvaluje zastupitelstvo obce, přičemž zastupitelstvo obce také rozhoduje podle § 94 odst. 2 zákona o obcích o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání (je vhodné, aby ze zápisu přímo vyplývalo, jakým způsobem bylo naloženo i s konkrétními požadavky občanů na projednání určitých záležitostí podle § 16 odst. 2 písm. f/ zákona o obcích),

h) ***průběh vlastního projednávání jednotlivých bodů schváleného programu zasedání zastupitelstva obce*** – v návaznosti na § 95 odst. 1 zákona o obcích je třeba v zápise ke každému projednávanému jednotlivému bodu schváleného programu zasedání zastupitelstva obce uvést popis předkládaného návrhu, jméno navrhovatele, zachycení rozpravy a diskuse k předkládanému návrhu včetně jmen řečníků (byť lze připustit výjimku v případě občanů obce),

i) ***průběh hlasování*** – v souladu s § 95 odst. 1 zákona o obcích se v zápise ke každému projednávanému jednotlivému bodu schváleného programu zasedání zastupitelstva obce zaznamená, který návrh byl předmětem hlasování, jakým způsobem bylo hlasováno (veřejně – zdvižením ruky, tajně – prostřednictvím hlasovacích lístků) a v jakém pořadí bylo hlasováno (např. od posledního podaného návrhu apod.),

j) ***výsledek hlasování*** – výsledek hlasování dle § 95 odst. 1 zákona o obcích je nezbytný k posouzení platnosti usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě dle § 87 zákona o obcích. Výsledek hlasování, tj. uvedení počtu členů zastupitelstva obce, kteří hlasovali pro návrh usnesení, kteří hlasovali proti návrhu usnesení, kteří se zdrželi hlasování, příp. kteří nehlasovali, se v zápisu také musí zaznamenat vždy **ke každému projednávanému jednotlivému bodu** schváleného programu zasedání zastupitelstva obce. Hlasování o tzv. souhrnném, konečném či rekapitulujícím usnesení (tedy všech usneseních přijatých k jednotlivým bodům schváleného programu zasedání zastupitelstva obce) v závěru pořadu zasedání zastupitelstva znovu poté, co již jednotlivé usnesení bylo přijato při projednávání jednotlivého bodu schváleného programu zasedání zastupitelstva obce, se **nedoporučuje,**

k) ***přijatá usnesení*** – viz § 95 odst. 1 zákona o obcích (*v zápise se vždy uvede... a přijatá usnesení*), dle kterého jsou přijatá usnesení součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Přijaté usnesení je třeba v zápisu uvést v podobě, v jaké bylo přijato. Jedná-li se o usnesení rozsáhlé, je možné je uvést v příloze zápisu, která se stane jeho nedílnou součástí a na kterou bude odkázáno. Taktéž přijaté usnesení se uvádí vždy **ke každému projednávanému jednotlivému bodu** schváleného programu zasedání zastupitelstva obce. Pokud se v závěru zápisu uvádí souhrn všech usnesení přijatých k jednotlivým bodům schváleného programu zasedání zastupitelstva obce, i zde je nezbytné uvádět je v podobě, v jaké bylo přijato,

l) ***další skutečnosti, které by se dle rozhodnutí zastupitelstva obce měly uvést v zápisu*** – např. by zde mohlo být uvedeno případné rozhodování zastupitelstva obce o námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu z předchozího zasedání zastupitelstva obce, za relevantní považujeme projednat případné námitky hned v úvodu nejbližšího zasedání zastupitelstva obce,

m) ***datum a čas ukončení zasedání zastupitelstva obce***,

n) ***datum pořízení zápisu*** – podle § 95 odst. 2 zákona o obcích je zápis nutno pořídit **do 10 dnů** po skončení zasedání.

Zápis podepisuje podle § 95 odst. 1 zákona o obcích starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé.

Zápis musí být v souladu s § 95 odst. 2 zákona o obcích uložen na obecním úřadu k nahlédnutí.

Podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích má občan obce, který dosáhl věku 18 let, právo nahlížet mj. do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, a pořizovat si z nich výpisy. Stejné oprávnění má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost a dále také fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena (§ 16 odst. 3 a § 17 zákona o obcích).

O námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva obce (§ 95 odst. 2 zákona o obcích).

2. Usnesení ze zasedání zastupitelstva obce

Dle ustanovení § 95 odst. 1 zákona o obcích se o průběhu zasedání zastupitelstva obce pořizuje zápis ze zasedání zastupitelstva obce a mj. se v něm uvedou **přijatá usnesení.**

Žádný obecně závazný právní předpis nestanoví, jakou slovní formulaci mají mít přijatá usnesení ze zasedání zastupitelstva obce. Podrobnosti, týkající se vyhotovování usnesení, může zastupitelstvo obce upravit v jednacím řádu zastupitelstva obce a ty mohou být přílohou nebo přímo součástí jednacího řádu zastupitelstva obce (§ 96 zákona o obcích).

Při přijímání usnesení ze zasedání zastupitelstva obce je třeba zdůraznit, že nad formální podobou jakéhokoliv usnesení je podstatný jeho obsah, zejména z hlediska správnosti jeho formulace.

Při procesu přijímání usnesení ze zasedání zastupitelstva je třeba dbát zejména na následující:

Formulace navrhovaného usnesení by měla být v souladu se zněním ustanovení zákona o obcích, která vymezují oprávnění zastupitelstva obce, např. ve znění:

- Zastupitelstvo obce**…….. s c h v a l u j e** rozpočet obce dle ust. § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích.

- Zastupitelstvo obce**……..z ř i z u j e příp. z r u š u j e…….**výbor a **v o l í, případně o d v o l á v á** předsedu výboru zastupitelstva obce a v o l í, případně

o d v o l á v á členy výboru zastupitelstva obce dle ust. § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích.

- Zastupitelstvo obce…….**r o z h o d u j e** o vyhlášení místního referenda podle ust. § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích.

- Zastupitelstvo obce...……**d e l e g u j e** zástupce obce……na valnou hromadu podle ust. § 84 odst. 2 písm. f) zákona o obcích.

- Zastupitelstvo obce**……..n a v r h u j e** změnu katastrálního území uvnitř obce podle ust. § 84 odst. 2 písm. j) zákona o obcích.

- Zastupitelstvo obce **v y d á v á** Obecně závaznou vyhlášku obce č. ..... podle ust. § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.

- Zastupitelstvo obce ..... **u r č u j e** funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni podle ust. § 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích.

- Zastupitelstvo obce……**v o l í příp. o d v o l á v á** starostu obce ....., místostarostu obce ..... a členy rady obce ..... **a s t a n o v u j e** počet členů rady obce ..... a současně s t a n o v u j e počet dlouhodobě uvolněných členů zastupitelstva obce .....

- Zastupitelstvo obce ..... **s t a n o v u j e** výši odměn neuvolněným členů zastupitelstva obce ..... podle ust. § 84 odst. 2 písm. n) zákona o obcích.

Návrhy usnesení by měly být formulovány tak, aby jejich obsah vyjadřoval projev vůle zastupitelstva obce v konkrétní věci a sledoval zákonem stanovený cíl nebo ze zákona vyplývající účel. V jednacím řádu by mělo být dále upraveno, že za přípravu a za vyhotovení materiálů pro jednání zastupitelstva obce, včetně přípravy návrhů usnesení, jejich náležitostí, právní a obsahovou bezchybnost, odpovídají předkladatelé návrhů (rada, člen zastupitelstva apod.).

Přijímání usnesení a hlasování – dle ust. § 92 odst. 3 zákona o obcích je zastupitelstvo obce schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Podle ust. § 87 zákona o obcích je k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Usnesení zastupitelstva obce je účinné jeho přijetím – pokud nemá stanovenou účinnost pozdější.

Způsob hlasování lze upravit v jednacím řádu zastupitelstva obce. Mezi základní způsoby hlasování patří veřejné hlasování (včetně hlasovacího zařízení), tj. takové,

u kterého je zřejmé, jak který člen zastupitelstva hlasoval, nebo tajné hlasování. Dále by součástí jednacího řádu měl být i postup jak se hlasuje o protinávrzích, variantách. Výsledek hlasování – pro – proti – zdržel se, popř. nehlasoval, se uvede v zápise.

Kratší schválená usnesení lze pojmout přímo do zápisu, delší usnesení lze s odkazem v textu převést do přílohy, která je pak integrální součástí zápisu.

Doporučuje se také v zápise ze zasedání zastupitelstva obce zachytit návrh variantního usnesení nebo protinávrh, které nebyly přijaty.

Změna a zrušení usnesení zastupitelstva obce - změnit usnesení zastupitelstva obce může pouze zastupitelstvo obce, které usnesení přijalo, a to opět jen usnesením. Zrušit tzn. revokovat nebo změnit dříve přijaté usnesení zastupitelstva obce může, a to opět jen usnesením, zastupitelstva obce. V usnesení, kterým se předchozí usnesení zastupitelstva obce mění nebo zrušuje, musí být příslušné usnesení, které se mění nebo zrušuje, jednoznačně identifikováno.

Usnesení, kterými jsou ukládány úkoly – u přijatých usnesení, u kterých jsou ukládány úkoly (tzv. ukládacích usnesení) by se nemělo opomenout stanovit termín splnění a zodpovědnou osobu. Ukládat úkoly lze jen orgánům obce (či zastupitelstva obce), resp. členům zastupitelstva obce. U ostatních osob, může zastupitelstvo obce pouze doporučovat či souhlasit, případně nedoporučovat, nesouhlasit apod.

Číslování usnesení – doporučuje se z důvodu jasné identifikace usnesení zastupitelstva obce číslovat, a to např. číslem, které se skládá ze dvou částí oddělených lomítkem, kdy prvá část obsahuje číslo zasedání a druhá část pořadové číslo usnesení. Číselnou řadu obou částí čísla usnesení se doporučuje stanovit pro každé volební období od čísla jedna. Pokud byla v téže věci již přijata zastupitelstvem obce usnesení, je vhodné pro snadnou orientaci na tato usnesení uvést odkaz.

Pořizování tzv. výpisů usnesení ze zasedání zastupitelstva obce - v praxi se setkáváme s písemnými vyhotoveními usnesení ze zasedání zastupitelstva obce, které se buď pořizují vždy z každého zasedání zastupitelstva obce nebo jde o tzv. výpisy usnesení, které obec pořizuje zejména na základě požadavku subjektu, jehož se usnesení týká, nebo v případě, že je nutno skutečnosti uvedené v usnesení doložit – např. pro katastrální úřad v případě převodu nemovitostí apod. Doporučujeme, aby v jednacím řádu byl způsob vyhotovování „výpisů“ upraven. V již zrušeném zákoně o obcích č. 367/1990 Sb., ve znění platném do 12. 11. 2000 dle ustanovení § 52 odst. 3 tohoto zákona starosta spolu se zástupcem starosty nebo jiným radním podepisoval obecně závazné vyhlášky a jiná usnesení obecního zastupitelstva. V praxi se setkáváme většinou s tím, že písemné vyhotovení usnesení je podepsáno starostou a místostarostou příp. jiným radním.

3. Nejčastější nedostatky při přijímání usnesení – zobecnění z praxe:

- při přijímání usnesení není dodržováno kompetenční oprávnění jednotlivých orgánů obce – např. zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech, které jsou vyhrazeny radě obce potažmo starostovi obce,
- formulace navrhovaných a následně přijatých usnesení ze zasedání zastupitelstva obce nejsou v souladu se zněním zákona o obcích (§ 84 a § 85 zákona o obcích),
- nesrozumitelnost usnesení ze zasedání zastupitelstva,
- o některém návrhu usnesení se vůbec nehlasuje, a přesto se v zápise z jednání zastupitelstva obce uvede jako přijaté usnesení většinou ve formulaci – bere na vědomí, což znamená, že orgán obce příslušnou věc měl na pořadu jednání a obsahem se zabýval, ale ve věci nepřijal žádné další opatření nebo neuložil úkoly. Usnesením, o kterém orgán obce nehlasuje, není usnesením podle zákona o obcích,
- hlasování na závěr pořadu jednání zastupitelstva obce, při němž se v podobě „souhrnného usnesení“ znovu schvalují usnesení, která již byla přijata v průběhu zasedání (komplikace v tomto případě může nastat tím, že souhrnné usnesení není přijato, např. nehlasuje-li pro něj dostatek členů zastupitelstva, nebo tím, že text usnesení přijatých v průběhu zasedání se odlišuje od textu „souhrnného“ usnesení; v tomto případě je pak nutné zohlednit časovou návaznost přijímaných usnesení a zpravidla mít za to, že relevantní je projev vůle zastupitelstva přijatý v souhrnném usnesení, které bylo schváleno jako druhé v pořadí),
- obce pořizují samostatná usnesení v podobě výpisu z již přijatých usnesení, tak tato zcela nekorespondují s usneseními přijatými ke každému bodu zvlášť uvedenými v zápisech ze zasedání zastupitelstva obce. Některé obce ve sporném případě, které usnesení je vlastně platné dokonce považují tzv. výpis usnesení za nadřazený a rozhodující, než jsou usnesení přijatá ke každému bodu zvlášť uvedená v zápise ze zasedání zastupitelstva obce, což je praxe nepřípustná, odporující zákonu.

Dle praktických zkušeností lze konstatovat, že podoba usnesení zastupitelstva obce závisí jednak na rozsahu projednávaných úkolů, ale také na velikosti příslušné obce. Jak již bylo výše uvedeno nejsou zákonem stanoveny žádné formální požadavky na podobu usnesení ze zasedání zastupitelstva obce a tudíž je pouze na zastupitelstvu příslušné obce, aby si samo zvolilo takovou formu svých usnesení, která jim bude nejvíce vyhovovat. V každém případě je v zájmu obce samé, aby nejen zápisy a usnesení ze zasedání zastupitelstva či rady obce byly jasně a srozumitelně formulovány, ale aby tyto požadavky splňovaly i ostatní dokumenty obce.

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

IV. UPLATŇOVÁNÍ PRÁV OBČANA OBCE – ZJIŠTĚNÍ Z KONTROL VÝKONU SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

Ing. Daniela Podešvová, oddělení kontroly odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

Od 1. července 2006, kdy nabyl účinnosti zákon č. 234/2006 Sb., zakládající pravomoc Ministerstva vnitra provádět kontroly výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků bylo do současné doby provedeno celkem **105** kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí. V průběhu kontrol bylo zaznamenáno celkem **266** kontrolních závěrů dosahujících intenzity porušení příslušného ustanovení zákona o obcích, správního řádu, příp. zákona o svobodném přístupu k informacím. Porušení uplatňování práv občana obce bylo konstatováno u 31% obcí, kde byla tato oblast kontrolována. Pouze u **9** obcí nebyly zjištěny nedostatky ve smyslu porušení zákona.

V rámci provádění kontrol samostatné působnosti je na prověřování **naplňování práv občana obce (s ohledem na § 16 odst. 2 zákona o obcích) kladen velký důraz.** Co se týče nedostatků při naplňování práv občana podílet se na správě věcí veřejných (čili porušování § 16 odst. 2 zákona o obcích), byla při kontrolách zjištěna zejména pochybení týkající se:

- omezení práva občana obce vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce k projednávaným věcem (buď jednacím řádem, nebo řídícím zasedání zastupitelstva obce), kdy dochází k tomu, že:
    - občanovi obce je dána možnost vyjádřit se teprve poté, co je přijato příslušné usnesení (diskuze je zařazována na závěr zasedání zastupitelstva, ačkoliv o jednotlivých bodech programu je hlasováno vždy po jejich projednání), nebo dochází k tomu, že
    - v jednacím řádu zastupitelstva obce je řídícímu zasedání zastupitelstva svěřována pravomoc udělit či neudělit slovo přítomnému občanovi, ačkoliv právo vyjádřit se na zasedání zastupitelstva obce k projednávaným věcem občanovi vyplývá přímo ze zákona o obcích, dále zjišťujeme, že
    - do programu zasedání zastupitelstva obce je zařazen jeden bod určený k vyjadřování občanů souhrnně ke všem navrženým bodům programu před jejich samotným projednáváním, ale v rámci dalšího projednávání jednotlivých bodů již občanovi možnost vyjádřit stanovisko není dána, atd.
- k dalším pochybením patří omezení možnosti nahlížet do zápisu a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce, usnesení rady, atd.,
- nedodržování lhůt při vyřizování podání občanů dle § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích – lhůta 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, je lhůta 90 dnů,
- či neprojednání, resp. nevyřízení návrhů, připomínek a podnětů (§ 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích),
- na konec bych zmínila omezení možnosti vyjádřit se nebo nahlížet do návrhu rozpočtu obce a schváleného rozpočtu.

Závěrem je třeba zdůraznit, že cílem provádění kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí není zasahování do rozhodovacích pravomocí, ale zejména zefektivnění fungování orgánů obcí. **V zájmu vytvoření podmínek pro přijetí a realizaci efektivních opatření k nápravě zjištěných nedostatků je obcím nabízena a realizována metodická pomoc.**

Odpovědi na písemné dotazy:

JUDr. Furek:

Otázka: Zda a jak upravit jednání rady kraje v působnosti jediného akcionáře obchodní společnosti v jednacím řádu rady kraje.

Odpověď: Pokud tomu správně rozumím, tážete se, zda by měla být v jednacím řádu speciální procedura pro výkon této působnosti rady kraje. Podle mého názoru to potřebné není, protože jediný akcionář v okamžiku, kdy rozhoduje, vykonává působnost valné hromady ale sám není valnou hromadou. To znamená, že ani rada obce se nestává valnou hromadou, ale pouze utváří vůli obce jako jediného akcionáře a proto rozhoduje podle pravidel, která jsou uvedena plně v zákoně o krajích včetně podmínek pro přijetí usnesení.

Otázka: Je porušen zákon, jestliže obec, která nemá radu, nedostatečně informuje předem o programu. Zveřejní 1-2 body namísto 10 skutečných, které však nakonec jsou návrhu programu předloženého zastupitelstvu ke schválení uvedeny.

Odpověď: Podle mého názoru je takový postup porušením § 93 odst. 1 zákona o obcích, protože pokud v době, kdy je zveřejněna informace já jako starosta vím, že obsah programu má 10 bodů, tak je mou povinností zveřejnit všech 10 bodů, nikoliv pouze dva. Na druhou stranu, jak jsme již hovořili o požadavku veřejnosti zasedání, tak nedostatečně konkrétní informace o navrženém programu zasedání zastupitelstva, která byla zveřejněna na úřední desce, nebrání tomu, aby zastupitelstvo mohlo proběhnout a aby usnesení na něm přijatá byla považována za zákonná (v případě, že přítomnost veřejnosti je zajištěná dostatečně a že informace skutečně byla zveřejněna a pouze došlo k administrativnímu nedostatku v obsahu zveřejněné informace, nelze konstatovat, že zasedání zastupitelstva neproběhlo a že usnesení neexistují nebo z tohoto důvodu jsou nezákonná). Na faktu porušení § 93 odst. 1 zákona o obcích to však nic nemění.

JUDr. Furek dále zodpověděl dotazy z pléna:

Otázka: Lze v usnesení uvést formulaci např. „schválilo (např. zastupitelstvo) uzavření smlouvy…to vše k předloženém znění“, aniž by toto konkrétní znění bylo přílohou usnesení? Za situace, že usnesení bude obsahovat podstatné náležitosti této smlouvy.

Odpověď: Podle mého názoru, pokud rada nebo zastupitelstvo schvaluje konkrétní smlouvu, tedy pokud úmysl rady je schválit celé předložené konkrétní znění, je třeba, aby smlouva byla přílohou usnesení, případně přílohou zápisu. Doporučuji přidržet se formulace schvalovacího usnesení. Jestliže je usnesení koncipováno tak, že se schvaluje text smlouvy, pak bych text smlouvy jako přílohu usnesení (a tím i zápisu) chápal, a to i tehdy, pokud jsou součástí usnesení podstatné náležitosti smlouvy, aby v budoucnu nevznikly pochybnosti o tom, co přesně bylo schváleno. Jinak řečeno, schválený text

smlouvy se stává součástí schvalovacího usnesení. Chápu, že v mnoha případech se nebude jednat o příliš praktický postup, ale z hlediska možných budoucích komplikací jej považuji za nejméně problematický. Nesmí se zapomínat, že zápis ze zasedání je, na rozdíl od podkladů pro zasedání, veřejnou listinou, a proto nestačí pouhý odkaz ve formulaci usnesení při schválení smlouvy, na „návrh obsažený v podkladovém materiálu".

Otázka: Je nám známo stanovisko Ministerstva vnitra ke konání rady obce formou per rollam, tedy, že je v rozporu se zákonem o obcích. Znamená to však, dle vašeho názoru, že usnesení rady tímto způsobem přijatá jsou nezákonná? (když samotný zákon tak výslovně nestanoví?). Existuje k tomu nějaká judikatura soudů?

Odpověď: Hlasování *per rollam* v tomto kontextu chápeme tak, že členové rady nebo zastupitelé zašlou své stanovisko písemně. Máme za to, že takto nelze utvářet vůli kolektivního orgánu obce, který ze zákona jedná a rozhoduje pouze na svých schůzích nebo zasedáních. To znamená, že „hlasováním per rollam" žádné usnesení (rozhodnutí) orgánu obce nevznikne. Nedá se proto ani hovořit o zákonnosti či nezákonnosti, protože výsledky z takového „hlasování" nemají v žádném případě povahu usnesení či rozhodnutí toho kterého obecního orgánu. Pokud je nám známo, tak judikát vyjadřující se přímo k této otázce publikován nebyl.

Otázka: Měla bych doplňující dotaz ke hlasování per rollam, protože kdyby byla odsouhlasena takovýmto způsobem smlouva, ta smlouva by byla vzápětí podepsána, tak já se domnívám, že ta smlouva musí být neplatná.

Odpověď: Ano, v tomto případě nevzniklo usnesení podle zákona o obcích nebo podle zákona o krajích a tudíž není splněna zákonná podmínka pro uzavření smlouvy.

Ale mohla by tam vzniknout nějaká odpovědnost trestněprávní, protože pokud já, jako člen zastupitelstva bych podepsala smlouvu na nějaké peněžité plnění a vlastně to není odsouhlasené orgánem, dalo by se to v některých případech takto hodnotit?

Pokud vznikne škoda, je to možné.

Otázka: Mám dva dotazy týkající se práv občana obce. Vztahuje se právo občana obce vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce stanovisko k projednávané věci i na schvalování programu zasedání zastupitelstva? Naše zastupitelstvo zařazuje na program zasedání mj. body „podněty a stanoviska členů zastupitelstva obce" a „diskuse veřejnosti", v nichž mají právo jak členové zastupitelstva tak veřejnost vystoupit a sdělit své názory. Můj dotaz ní, zda je má občan právo vyjádřit své stanovisko i v rámci bodu „podněty a stanoviska členů zastupitelstva obce", jestliže k takovému vyjadřování mají vyhrazen zvláštní bod.

Odpověď: Pokud jde o první položenou otázku, pak platí, že i při projednávání programu zasedání zastupitelstva obce je nutné umožnit přítomným občanům realizaci práva vyjádřit se. Přímo k této otázce již dnes existuje publikovaný judikát správních soudů (judikát uvádíme v našem stanovisku, které jsme k § 16 odst. 2 písm. c/ zákona o obcích vydali a které je dostupné na www.mvcr.cz/odk). Ohledně druhé otázky máme za to, že je-li do programu zasedání zařazena *diskuse*, která je z praktických důvodů rozdělena do dvou bodů – diskuse zastupitelů a diskuse občanů, pak v bodě diskuse zastupitelů není nutné dávat možnost občanům vyjádřit se, neboť toto mohou učinit až „ve svém" bodě (tímto postupem nedojde dle našeho názoru k narušení práva občana vyjádřit své stanovisko). Je možné říct, že z hlediska § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích je tedy nutné posuzovat body „diskuse zastupitelů" a „diskuse občanů" jako jeden celek, který je jen technicky rozdělen.

Otázka: Napadl mne ještě jeden dotaz v souvislosti s poskytováním informací zastupitelům ve formě kopií. Činí ministerstvo rozdíl v počtu kopií? Jiný běžný rámec bude u magistrátu a jiný na malé obci o 200 obyvatelích. Co je běžné množství?

Odpověď: Naše stanovisko vychází z reálné situace na konkrétní obci, aby obec kopie poskytovala v rámci své běžné činnosti. Pokud požadované množství kopií je tak veliké, že nelze po konkrétní obci spravedlivě požadovat jejich poskytnutí, potom obec má právo požadovat úhradu za své kopie. Je samozřejmé, že je rozdíl mezi MHMP a obecním úřadem jedničkové obce.

Otázka: Stále hovoříme o občanech obce, o zaručení jejich práv. Ale pokud někdo vystupuje na zasedání zastupitelstva, nikdo neví, zda je občanem obce nebo je z nějakého sdružení. Na malých obcích to vědí, protože se lidi znají. Ovšem ve městě to nejde rozeznat. Mohlo by být v jednacím řádu, že se představí?

Odpověď: Chtěl jsem o tom mluvit během svého vystoupení, děkuji za připomenutí. V jednacím řádu by mohlo být upraveno, aby vystupující určitým *přiměřeným způsobem* prokázal své právo vystoupit. Nemělo by to být šikanózním způsobem. Setkali jsem se s tím, že u vlastníků nemovitostí byl požadavek na předložení výpisu z katastru nemovitostí ne starší jednoho týdne. Zde jsme konstatovali, že to již překračuje únosnou, akceptovatelnou mez. Shrnu-li, samozřejmě lze požadovat, aby vystupující prokázal své právo vyjadřovat stanovisko. Na druhou stranu samozřejmě i kdyby vystoupil se stanoviskem někdo, kdo podle § 16 zákona o obcích není nositelem tohoto práva, pak se nemůže jednat o porušení zákona.

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Příspěvek Veřejného ochránce práv
JUDr. Zdeňka Svobodová, Kancelář veřejného ochránce práv

Já jsem přijela s tím, že jsem spíš očekávala diskuzi na téma možnost vystoupení občana na zasedání zastupitelstva obce ve vztahu k obsahu jednacího řádu. Tato problematika, jako územní samospráva, je vyjmuta z působnosti veřejného ochránce práv. Myslím, že to je všeobecně známo, nicméně na ochránce se obrací stovky občanů v záležitostech, které se týkají samosprávy a kupodivu méně občanů se obrací na ochránce v záležitostech realizace ochrany svých práv, která mají vůči orgánům obce, resp. zastupitelstvům. Pokud se obracejí, jsou to typy občanů, kteří se domnívají, že mají právo mluvit ke všemu, všem bodům programu, kdy se jim zachce a jak dlouho budou chtít a mohou předkládat návrhy, které zastupitelstvo je povinno přijímat. Tyto případy řešíme ve spolupráci s odborem dozoru a kontroly a řešíme je úspěšně.

Nyní bych se chtěla obrátit k zobecnění, ke kterému ochránce dospívá ve své činnosti. Občan samozřejmě má právo vystoupit k projednávanému bodu na zasedání zastupitelstva a může být přiměřeně omezen. My si klademe otázku, jak může být omezen, protože se setkáváme s tím, že občané tvrdí, že mají málo prostoru pro vystoupení, jen 3 nebo 5 minut a často také namítají, že zastupitelé to mají stejně již projednáno mimo veřejné zasedání. Je to otázka, ve které jim ochránce nemůže přímo pomoci a stěžovatele odkazuje na odbor dozoru a kontroly. Zamýšleli jsme se nad tím, že zastupitelstva se někdy chovají tak, jakoby byla aktivitou občanů obtěžována a tento „problém“ řeší způsoby, nad kterými se příliš nezamýšlí. Domníváme se, že pokud by se na zasedání zastupitelstva vyskytl bod, ke kterému by byla živá diskuze, občané by chtěli diskutovat více, než jim jednací řád dovoluje, není vůbec problém přijmout usnesení na konkrétním zasedání a prostor pro vystoupení občanů občanům rozšířit. Případně si také myslíme, že pokud jde o důležitý bod programu, kde se očekává diskuze, lze svolat mimořádné zasedání zastupitelstva, kdy občané budou mít možnost vystoupit k jedinému bodu. Také někdo může namítat, že většinou občané nemají příliš zájmu chodit na zasedání zastupitelstva a diskutovat tam. Myslíme si, že to není vždy pravda. Mohla bych uvést jeden případ městské části statutárního města, kde občané vyvíjejí velkou iniciativu směřující proti investičnímu záměru, který se jim nelíbí. A zastupitelstvo, zdá se, slyší na hlasy občanů, otázku diskusního vystoupení na zastupitelstvu, jak omezit či neomezit řeší a možná se dá očekávat řešení problému na mimořádném zasedání.

Chtěla bych se zamyslet ještě nad jedním problémem, který chápejte zatím jako námět, nad kterým se ochránce zamýšlí. Jde o to, jestli by v případech velmi četné diskuze občanů na zasedání zastupitelstva bylo možno v jednacím řádu zastupitelstva stanovit, že vystoupení občana k projednávanému bodu bude mít písemnou formu. Ochránce se domnívá, že to lze připustit za okolností, že by písemné vystoupení bylo dobře technicky zabezpečeno, byl zachován smysl a účel, který veřejné vystoupení občana má, tj. veřejně se obracet k členům zastupitelstva i k přítomné veřejnosti, a za podmínky, že by současně byla zachována možnost vystoupit ústní formou. Ústní forma vystoupení

občana zaručuje občanu operativně reagovat na změnu situace, např. občan bude chtít svoje písemné stanovisko doplnit, nebo reagovat na nové body programu, které vzejdou ze zasedání, a podobně.

Ještě jednu věc bych v této souvislosti chtěla zmínit. Ochránce není oprávněn prošetřovat činnost orgánů obcí při výkonu samosprávy, má své kompetence nastavené tak, že může prošetřovat až činnost orgánu dozoru a kontroly. Přesto bývá vnímán jako autorita, která má občanům a obcím radit. Za léta svého působení konstatuje, že byť obce mají právo na samosprávu a široce vyhrazený autonomní prostor, jako by si neuvědomovaly, jak mají se samosprávou pracovat, že mají také odpovědnost, a že odpovědnost mají i občané. Občané mají právo vystupovat na zasedání zastupitelstva a ovlivňovat jeho rozhodování, ale nemohou od odboru dozoru a kontroly nebo od ochránce očekávat konkrétní návody. Ochránce konstatuje, že odbor dozoru a kontroly poskytuje obcím v mezích své kompetence velmi dobrou metodickou pomoc. Avšak řešení problému komunikace zastupitelstva a občanů v podmínkách konkrétní obce nebo města je záležitost, která přesahuje meze působnosti ministerstva vnitra i ochránce.

Ing. Pösl: *Děkuji paní JUDr. Svobodové za pohled Veřejného ochránce práv a v tuto chvíli dávám prostor pro Vaše dotazy z pléna na mikrofon.*

Ing. Kostruhová: *Doplňuji, že pokud by Vás dotazy nenapadly hned můžete je zaslat ještě do konce týdne na adresu odbordk@mvcr.cz s tím, že bychom je potom zahrnuli do souboru dotazů a odpovědí. Jak jste mohli sledovat, tak jsme se skutečně zabývali problematikou, která je natolik široká, že bychom se jí mohli zabývat i celý den nebo možná i dva dny. Ale vybrali jsme oblasti, s kterými se skutečně nejčastěji setkáváme v dotazech. Další informací, kterou bych Vám ráda poskytla je, že je velký zájem z řad obcí, zejména typu I. o takovýto seminář, takže jsme považovali za důležité nejdříve se sejít s Vámi, s kraji a se statutárními městy, vytříbit své názory a samozřejmě se nebudeme bránit tomu, když 1 700 obcí požádalo o takový seminář, aby se semináře konaly i v území. Pokusíme se přijmout opatření a zjistit, zda to bude reálné nebo nereálné a pokusíme se obcím vyhovět, ale samozřejmě to bude ve formě nejčastějších problémů v této oblasti, neboť většinou starostové obcí I. typu nemají právní základ, takže bude dobré jim poměrně jednoduchou formou vysvětlit, jak se vyvarovat zbytečným nepříjemnostem. Zaznělo zde, že v rámci své činnosti jezdíme na kontroly výkonu samostatné působnosti a v podstatě jsme nenašli obec, kde by nebyl problém s jednacím řádem nebo s přípravou a průběhem zasedání zastupitelstva. Z toho je vidět, že se jedná o každodenní problém a že si obce neuvědomují, co všechno zákon o obcích říká, co mají zachovat. Na druhou stranu je zřejmé, že občané si více uvědomují svá práva, více se jich domáhají a to vyvíjí tlak na zastupitele, aby zákon dodržovali. Tím nastává začarovaný kruh, že by snad bylo stále málo metodické pomoci. My si myslíme, že je dostatek metodické pomoci na internetových stránkách odboru i v příručkách, které vydáváme, je však třeba se do nich také občas podívat. Domnívám se, že na krajských úřadech máte stejné zkušenosti, že vydáváme dost věcí, avšak ne vždy jsou využity a v případech, kdy obce něco potřebují, obracejí se na ombudsmana nebo na*

Ministerstvo vnitra. Na druhou stranu víme, že jednací řády a přijímání usnesení je problematická oblast. Nyní půjdeme tou cestou, že zápis z dnešního dne a otázky a odpovědi na ně budou základem pro vystoupení pro obce typu I.

Dovolte mi poděkovat za účast a příště při nějaké příležitosti opět nashledanou.

Zpracoval: Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra.

Praha dne 27. února 2009.

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha k zápisu č. 1

Základní podklady:

Zákony o ÚSC:

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

Stanoviska odboru dozoru a kontroly veřejné správy MV k problematice zasedání zastupitelstva obce, usnesení a jednacích řádů:

1/2008 - Neveřejná zasedání zastupitelstva obce a pracovní porady členů zastupitelstva obce

2/2008 -Důsledky porušení povinnosti obecního úřadu informovat o místě, době a o navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce

3/2008 - Právo občana obce vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem

4/2008 - Vztah práva občana obce požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce a práva podávat orgánům obce návrhy, podněty a připomínky

5/2008 - Právo občana obce požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce

6/2008 - Právo občana obce podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty

7/2008 - Oprávnění zastupitelstva kraje nebo obce zakázat pořizování zvukových a obrazových záznamů ze svého zasedání

25/2008 - Důsledky nepodepsání návrhu zápisu ze zasedání zastupitelstva a právo člena zastupitelstva podat námitky proti zápisu ze zasedání zastupitelstva

21/2007 - Zastupování starosty obce místostarostou

1/2006 - Právo občana obce požadovat kopie usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce (Ke vztahu zákona o obcích a zákona o svobodném přístupu k informacím.)

1/2005 - Oprávnění kontrolního výboru zastupitelstva obce (kraje) kontrolovat průběh zadávání veřejných zakázek, je-li zadavatelem obec (kraj)

21/2005 - Orgán obce oprávněný rozhodnout o záměru obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku

32/2005 - Zákonnost rozhodnutí obce o dispozicích s obecním majetkem

15/2004 - Zápisy z jednání zastupitelstva a rady obce ochrana osobních údajů

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

42/2004 - Udělování slova na zasedání zastupitelstva kraje

49/2004 - Pořizování zvukového záznamu ze zasedání zastupitelstva obce

Stanoviska naleznete na internetových stránkách odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra: www.mvcr.cz/odk

Příloha k zápisu č. 2

Dotazy a odpovědi

I. Dotazy k jednacím řádům

1 Je zastupitelstvo kraje nebo obce oprávněno osobám účastnícím se zasedání zastupitelstva zakázat pořizování zvukových nebo obrazových záznamů z tohoto zasedání?

Odpověď: Problematiku pořizování obrazových a zvukových záznamů a jejich použití upravuje občanský zákoník v ustanovení § 12. Zde je řečeno, že *podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením. Svolení není třeba, použijí-li se podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy k účelům úředním na základě zákona. Podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy se mohou bez svolení fyzické osoby pořídit nebo použít přiměřeným způsobem též pro vědecké a umělecké účely a pro tiskové, filmové, rozhlasové a televizní zpravodajství. Ani takové použití však nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby*. Znamená to tedy, že pro pořízení a použití záznamu bez souhlasu fyzické osoby musí být naplněn účel (například účel zpravodajský nebo vědecký) a současně zveřejnění nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby. O tom, zda je pořízení a použití záznamu v souladu s právem potom rozhoduje v případě sporu soud, který vždy hodnotí okolnosti konkrétního případu (viz též odpověď na dotaz č. 5 v části II. odpovědi na otázky).

2. Jak pohlížet na ustanovení jednacího řádu zastupitelstva obce, jímž je obecnímu úřadu uložena povinnost zveřejnit zápisy a usnesení ze zasedání

zastupitelstva obce na internetových stránkách obce (popř. na úřední desce obecního úřadu), aniž by byla zohledněna ochrana např. osobních údajů?

Odpověď: Pokud si obec v jednacím řádu upraví resp. stanoví povinnost zveřejňovat zápisy a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce na internetových stránkách obce, je to pouze autonomní záležitost obce, zda se k takovému kroku rozhodne. Nicméně z hlediska zákona na ochranu osobních údajů je nutné citlivé osobní údaje zveřejňované na internetu anonymizovat tak, aby se staly zcela nečitelnými.

3. Je obec oprávněna v jednacím řádu upravit problematiku práv občanů vyjádřit se na zasedání zastupitelstva obce k projednávaným věcem.

Odpověď: Ano, obec je oprávněna. K této otázce se vztahuje ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, neboť významným právem občana obce, který dosáhl věku 18 let, je právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce. K tomu může dojít v souladu s jednacím řádem zastupitelstva obce. Právo občana obce vyjadřovat svá stanoviska na zasedání zastupitelstva obce k projednávaným věcem však trvá i v případě, že by jednací řád zastupitelstva obce nebyl vydán.

4. Může obec v jednacím řádu upravit právo občana vyjádřit se k projednávaným věcem stanovením maximální délky vyjádření. Jakou délku vyjádření lze považovat za délku neomezující právo občana (5 minut, 10 minut)?

Odpověď: Občan obce má zákonem zaručené právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem, což znamená, že mu musí být umožněno vyjádřit názor k jakémukoli bodu, který byl zařazen na program zasedání a který byl projednáván. Jednací řád může toto právo „usměrnit“, nikoli však vyloučit (např. nastavením takových podmínek, které by vedly k nemožnosti jeho realizace). Stanovit konkrétní časová rozpětí jednotlivých vystoupení občanů je velmi individuální. V podstatě jde o to, aby zasedání zastupitelstva mohlo řádně a zejména bez průtahů proběhnout, a to při zachování reálné možnosti každého občana vyjádřit své stanovisko k projednávaným věcem. Obecně lze konstatovat, že délka vystoupení občana omezená limitem 5 minut bude zpravidla dostačující.

5. Je Ministerstvo vnitra ČR oprávněno v rámci své dozorové či kontrolní působnosti kontrolovat dodržování jednacího řádu?

Odpověď: Pokud zastupitelstvo jednací řád přijme a v konkrétním případě pak postupuje v rozporu s ním, nejde o nezákonnost, ale „jen" o porušení jednací řádu jako vnitřního dokumentu zastupitelstva, a není proto důvod pro zásah ze strany státu. Ministerstvo vnitra může využít své dozorové a kontrolní působnosti jen při porušení zákona, což může vést současně i k porušení jednacího řádu.

6. Je obec oprávněna stanovit v jednacím řádu pořádková opatření např. osobě, která se vyjadřuje hrubým způsobem může předsedající odebrat slovo; osoba, která narušuje průběh jednaní může být z jednání ZO vykázána?

Odpověď: Neboť se jedná o vnitřní dokument obce, může obec resp. jednací řád právo občana vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska „usměrnit", nikoli však vyloučit (např. z důvodu narušení průběhu jednání nebo pokud se jeho vystoupení zjevně odchýlilo od projednávaného tématu).

7. Je správně, pokud obec v JŘ upraví i jiné záležitosti, než ty, které jsou uvedeny v § 96 zákona o obcích, tedy podrobnosti o jednání zastupitelstva, např. pořizování zápisu ze zasedání, jeho zveřejňování, nahlížení do zápisů apod? Jedná se o rozšíření zákonné úpravy, tedy o lepší přístupnost pro občany.

Odpověď: Takový postup zákonu neodporuje (viz obsah vystoupení k jednacím řádům).

8. Lze v JŘ ukládat povinnosti orgánům obce?

Odpověď: Lze. Jedná se především o povinnosti typu podávání pravidelných informací výborům, starostovi apod., kontrolní úkoly, povinnosti ostatních orgánů poskytovat součinnost.

9. Podle § 96 zákona o obcích zastupitelstvo obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce. Je vydání jednacího řádu zastupitelstvem obce povinné? Pokud ano, jaké jsou právní důsledky, když jej zastupitelstvo obce nevydá?

Odpověď: Tato otázka je kladena velmi často. Tedy zda je přijetí jednacího řádu povinné či nikoliv, resp. jaké důsledky má skutečnost, když zastupitelstvo žádný jednací řád nepřijme. Ustanovení § 96 je sice formulováno kogentně („zastupitelstvo obce vydá", nikoliv tedy např. „zastupitelstvo může vydat"), z toho ale nelze usuzovat, že by

s nepřijetím jednacího řádu byly spojeny nějaké důsledky, v krajním případě snad i nezákonnost přijatých usnesení. Pokud by tomu tak mělo být a přijetí jednacího řádu by mělo být podmínkou jednání zastupitelstva, muselo by něco takového vyplývat zřejmě již z ustanovení § 91 upravujícího průběh ustavujícího zasedání zastupitelstva, kde je však pouze stanoveno, že ustavující zasedání zastupitelstva obce zvolí starostu, místostarostu a další členy rady obce, o jednacím řádu tu žádná zmínka není a zjevně se tedy předpokládá, že provést tyto volby je možné i bez jednacího řádu, a je-li to možné v těchto případech, není důvodu, proč by to nešlo i v jakémkoliv jiném případě. Lze tedy uzavřít, že vydání JŘ zákon ukládá, neobsahuje však sankci za nesplnění této povinnosti. ZO by mělo dodržet zákon [viz např. slib člena zastupitelstva, „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“].

10. Musí být vydaný jednací řád zastupitelstva obce zveřejněn na úřední desce a současně (následně) též na internetových stránkách obce? Jednací řád není obecně závazným právním předpisem obce.

<u>Odpověď:</u> Zákon o obcích výslovně nestanoví povinnost zveřejnění jednacího řádu na úřední desce potažmo na internetových stránkách umožňujících dálkový přístup, nicméně podle našeho názoru lze takovou povinnost dovodit z § 5 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (blíže viz vystoupení k jednacím řádům).

11. Jakým způsobem může být postihováno nedodržování jednacího řádu zastupitelstvem obce v praxi?

<u>Odpověď:</u> Je potřeba rozlišovat, zda se jedná o porušení ustanovení zákona, která jsou v jednacím řádu převzatá nebo zda jde o porušení samotného jednacího řádu. V případě porušení zákona je možné dozorová opatření ze strany MV uplatnit a v případě porušení jednacího řádu nelze žádná dozorová opatření uplatnit, neboť se jedná o interní akt obce.

12. Zákon o obcích stanoví v některých svých ustanoveních závazné lhůty pro určitý úkon obce v samostatné působnosti. Jsou jimi např. lhůty pro konání zasedání zastupitelstva obce v § 92 zákona o obcích, pro vyvěšení informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce v § 93 odst. 1 zákona o obcích, pro pořízení zápisu o průběhu zasedání zastupitelstva obce v § 95. Některé obce (resp. zastupitelstva obcí) přijímají

podle § 96 zákona o obcích jednací řády, ve kterých tyto lhůty zpřísňují – např. stanovují povinnost pořízení zápisu dle § 95 odst. 1 do 7 dnů (namísto zákonem stanovených 10 dnů) po skončení zasedání zastupitelstva obce. Jaké důsledky pro dozor, resp. kontrolu výkonu samostatné působnosti má nedodržení jednacím řádem stanovené lhůty, pokud je zároveň zachována lhůta zákonná ?

Odpověď: Pokud zastupitelstva obcí ve svých jednacích řádech tyto lhůty zpřísňují nad rámec zákonem stanovených, nemá tento fakt pro dozor resp. kontrolu výkonu samostatné působnosti význam. Adresáti takovéhoto jednacího řádu jsou povinni se jím řídit. Nedodržení přísnější lhůty dané jednacím řádem je třeba považovat jen za porušení jednacího řádu jako vnitřního dokumentu zastupitelstva, a ze strany státu resp. orgánu dozoru (Ministerstva vnitra) není důvod pro zásah.

13. Lze považovat za zákonné usnesení přijaté na zasedání ZO, při kterém v rozporu s jednacím řádem ZO nebyli výslovně určeni ověřovatelé zápisu, zapisovatelka, nebyl výslovně schválen program jednání? Fakticky, tak jako vždy ověřovatelé zápisu "ověřovali", zapisovatelka "zapisovala", program jednání "plynul"... Informace o zasedání byla zákonným způsobem zveřejněna a usnesení bylo přijato nadpoloviční většinou všech členů ZO.

Odpověď: Jestliže nebyly výslovně určeni ověřovatelé zápisu, zapisovatelka, nebyl výslovně schválen program jednání v rozporu s jednacím řádem zastupitelstva obce, fakticky však tyto úkony byly plněny, nelze říci, že by toto porušení jednacího řádu mělo vliv na platnost přijatých usnesení. Lze pouze konstatovat porušení jednacího řádu jako vnitřního dokumentu zastupitelstva.

14. Jaká forma by měla být uplatněna u námitek v průběhu jednání ZO ?

Odpověď: Možnost, jak uplatnit námitky v průběhu zasedání zastupitelstva obce je buď ústně v průběhu rozpravy nebo písemně u předsedajícího. Podrobnosti může upravit jednací řád.

15. Jak dlouho musí být na internetové stránce obce zveřejněna usnesení ze zasedání zastupitelstva obce? Zákon o obcích zveřejňování zápisů či usnesení neupravuje. Zřejmě je nutné konkrétní úpravu provést v jednacím řádu, na internetové stránce obce by v rámci informování občanů měla být všechna usnesení ZO minimálně od ustavujícího zasedání.

Odpověď: Doba, po kterou musí být na internetových stránkách obce zveřejněna usnesení není zákonem o obcích dána, nicméně ji obec může v jednacím řádu stanovit v rámci informování občanů.

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Doplnění odpovědí na dotazy doručené po semináři

16. Může být v jednacím řádu (dále jen „JŘ“) rady města (dále jen „RM“) ustanovení o přijetí usnesení i mimo její jednání (per rollam)? Materiál, tj. návrh usnesení, důvodová zpráva, příp. další přílohy jsou elektronickou formou rozeslány členům k prohlášení, zda jsou pro, proti nebo se zdrželi. Je jim stanovena lhůta pro vyjádření. Po skončení „hlasování“ je vyhotoven zápis a všichni jsou informováni o výsledku. Veškeré podklady, tj. i elektronické reakce, jsou archivovány ?

Odpověď: Z dikce ustanovení § 101 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) vyplývá, že z usnesení RM lze přijímat pouze na schůzi RM. V ustanovení § 101 odst. 2 zákon o obcích stanoví, že rada obce je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. V ustanovení § 101 odst. 3 zákona o obcích, dle kterého rada obce pořizuje ze své schůze zápis, ve kterém mimo jiné má být vždy uveden průběh a výsledek hlasování, což samo o sobě předpokládá diskusi a hlasování členů rady v reálném čase na schůzi rady, tak aby měli členové rady možnost bezprostředně reagovat na průběh schůze, utvořit si názor na projednávanou věc a případně jej po vyslechnutí příspěvků ostatních členů změnit.

Závěr: Přijímání usnesení RM jinak než na schůzi RM odporuje zákonu o obcích a nemůže tedy být zahrnuto do JŘ.

17. Je zveřejňování zápisu z jednání RM na internetu v souladu se zákonem o obcích? Zápis je upravený s ohledem na ochranu osobních údajů v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), a v souladu se zákonem č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníkem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObchZ“). V originální podobě je zveřejněn na úřední desce ?

Odpověď: Zveřejňování zápisu z jednání RM na internetu rozhodně neodporuje zákonu o obcích. Je ovšem třeba zajistit, aby byl zveřejňovaný zápis upraven, tedy aby jeho zveřejněním nedošlo k porušení např. zákona o ochraně osobních údajů nebo ObchZ. Tuto podmínku je nutno dodržet i při zveřejňování zápisu z jednání na úřední desce. Skutečnost, že jsou schůze rady neveřejné, se vztahuje pouze k průběhu jednání, nesouvisí s poskytováním informací o činnosti rady. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“) naopak v ustanovení

§ 5 odst. 7 výslovně umožňuje povinnému subjektu zveřejnit jakékoliv informace, s výjimkami uvedenými právě v InfZ.

<u>Závěr:</u> Zveřejňování zápisu z jednání RM na internetu lze považovat za vstřícný krok k občanům, který jim umožní seznámit se se záležitostmi projednávanými v RM. Zveřejňování nebrání ani to, že schůze rady obce jsou ze zákona neveřejné.

18. Je třeba trvat na tom, aby v zápisu ze zasedání zastupitelstva města (dále jen „ZM“) byla zaznamenána i diskuse k jednotlivým bodům programu? Zápis má jinak veškeré náležitosti, včetně zaznamenání všech dotazů a podnětů zastupitelů a občanů. Zvukový záznam z každého zasedání je uveřejněn na internetu ?

<u>Odpověď:</u> Dle ustanovení § 95 odst. 1 zákona o obcích se v zápise ze zasedání ZM mimo jiné vždy uvede průběh a výsledek hlasování. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby v zápise byly alespoň stručně uvedeny podstatné věci, které výsledek a průběh hlasování ovlivnily či nějakým zásadním způsobem dotvářely, tedy přinejmenším stěžejní body diskuse k jednotlivým bodům programu.

<u>Závěr:</u> V zájmu objektivity zápisu je možné, aby zvukový záznam ze zasedání ZM tvořil formální přílohu zápisu. V takovém případě není třeba diskusi doslovně přepisovat do písemné podoby. V zápise bude zaznamenán výsledek hlasování a k jeho průběhu lze podpůrně odkázat na přiložený zvukový záznam.

II. Dotazy k zápisům a usnesením ze zasedání zastupitelstva obce

1. Obce, ale i občané, zaměňují možnost zveřejňování zápisů a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce na internetových stránkách obcí (popř. na úřední desce obecního úřadu) s povinností, přičemž při zveřejňování zápisů dochází k narušování ochrany osobních údajů.

Odpověď: Zveřejňování dokumentů o činnosti zastupitelstva není ze zákona povinné a zákony o územních samosprávných celcích toto neupravují. Pokud obec dobrovolně zveřejní zápis a přijatá usnesení ze zasedání zastupitelstva obce na úřední desce obecního úřadu, je její povinností zachovat ochranu osobních údajů (§ 5 odst. 7 InfZ). Totéž se týká zveřejnění na internetových stránkách obce. Pokud se jedná o dobu zveřejnění, obec sama rozhodne, na jakou dobu dokumenty zveřejní. Podrobnosti lze stanovit v jednacím řádu. Toto se týká jednotlivých dokumentů. Obec však je povinna dostát své povinnosti dle ustanovení § 97 zákona o obcích a informovat občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklým.

2. Podle § 95 zákona o obcích se o průběhu zasedání zastupitelstva obce pořizuje zápis. Tento zápis musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. V jakém rozsahu lze do tohoto zápisu uvádět citlivá data fyzických či právnických osob v případě projednávání a schvalování např. pronájmů a převodů nemovitostí, poskytování věcných darů, dotací apod., aby nedošlo k porušení zákona na ochranu osobních údajů? Jak je výše uvedeno, zápis z jednání musí být veřejnosti přístupný k nahlédnutí a mohou z něho být pořizovány výpisy.

Odpověď: V zápise je nutno uvádět osobní údaje v takové míře, v jaké je to nezbytné proto, aby rozhodnutí o konkrétní záležitosti bylo možno považovat za dostatečně určité. Např. v případě uzavíraných smluv u fyzických osob je potřebné označit druhou smluvní stranu identifikovatelným způsobem, zpravidla jménem, příjmením, datem narození, bydlištěm. U podnikajících fyzických osob a u právnických osob toto platí obdobně. Je třeba zajistit nezaměnitelnost smluvní strany. Při nahlížení do zápisů oprávněnými osobami je zákonem předpokládán přístup k celému zápisu v autentické podobě. Pokud by zápisy měly být zveřejňovány (např. úřední deska, internet), je nutné zajistit anonymizaci údajů (tzv. „začernění“). V případě nahlížení do zápisu ze zasedání zastupitelstva obce tedy dochází k jisté „výjimce“ ze zákona na ochranu osobních údajů. V případě, že osoba oprávněná k nahlédnutí do zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, v němž jsou uvedeny údaje v plném rozsahu, zjištěné údaje, případně svůj vlastní

pořízený výpis ze zápisu, dále zveřejní, má subjekt, jehož se zveřejněné údaje týkají, právo na ochranu podle občanského zákoníku.

3. Jaké minimální obsahové náležitosti musí obsahovat usnesení dle § 85 písm. a) zákona o obcích ? Domníváme se správně, že by měly být uvedeny tzv. hlavní náležitosti právního úkonu? Tj. měly by být uvedeny strany právního úkonu, druh právního úkonu, předmět právního úkonu a u úplatného převodu i cena. Padá takové usnesení pod režim ochrany zákona na ochranu osobních údajů? Tj. je v případě vyvěšování zápisu např. na internet nebo úřední desku obecního úřadu nutné údaje o kupujícím anonymizovat? Pokud ano, z jakého důvodu ?

Odpověď: Dle ustanovení § 95 odst. 1 zákona o obcích se o průběhu zasedání zastupitelstva obce pořizuje zápis ze zasedání zastupitelstva obce a mj. se v něm uvedou přijatá usnesení. Žádný obecně závazný právní předpis nestanoví, jakou formu mají mít přijatá usnesení ze zasedání zastupitelstva obce. Podrobnosti, týkající se vyhotovování usnesení, může zastupitelstvo obce upravit v jednacím řádu zastupitelstva obce, a ty mohou být přílohou nebo přímo součástí jednacího řádu zastupitelstva obce (§ 96 zákona o obcích).

Při přijímání usnesení ze zasedání zastupitelstva obce je třeba zdůraznit, že nad formální podobou jakéhokoliv usnesení je důležitější jeho obsahová stránka. Zde v podrobnostech odkazujeme na část III. tohoto semináře, zabývající se usneseními ze zasedání zastupitelstva obce.

Podoba usnesení zastupitelstva obce závisí jednak na rozsahu projednávaných úkolů, ale také na velikosti příslušné obce. Jak již bylo výše uvedeno nejsou zákonem stanoveny žádné formální požadavky na podobu usnesení ze zasedání zastupitelstva obce a tudíž je pouze na zastupitelstvu příslušné obce, aby si samo zvolilo takovou formu svých usnesení, která jim bude nejvíce vyhovovat. V každém případě je v zájmu obce samé, aby nejen zápisy a usnesení ze zasedání zastupitelstva či rady obce byly jasně a srozumitelně formulovány se všemi podstatnými náležitostmi, ale aby tyto požadavky splňovaly i ostatní dokumenty obce. Pokud by zápisy měly být zveřejňovány (např. úřední deska, internet), je nutné zajistit anonymizaci údajů (tzv. „začernění“). Pokud dotaz směřuje k důvodu takového opatření, je jím samozřejmě ochrana osobních údajů.

4. Možnosti pořizování zvukových a obrazových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce.

Odpověď: Zákon o obcích ani žádný jiný právní předpis otázku pořizování zvukových (či obrazových) záznamů ze zasedání zastupitelstva obce speciálně neupravuje. Jedinou obecnou zákonnou úpravu této problematiky představuje zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, který v § 12 odst. 1 stanoví, že písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením.

Pořízení zvukových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce spadá tedy z hlediska ochrany osobnosti do občanského práva a není proto předmětem dozoru ani kontroly nad výkonem veřejné správy ve smyslu § 124 odst. 6 zákona o obcích.

Z hlediska dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce je možno se setkat s pravidly pořizování zvukových záznamů o průběhu zasedání v jednacích řádech obcí. Jednací řád však může upravovat pouze podrobnosti o jednání zastupitelstva obce (§ 96 zákona o obcích) tak, aby při něm nedocházelo k narušování průběhu zasedání. Před zahájením zasedání zastupitelstva obce člen zastupitelstva obce pověřený řízením zasedání může vyzvat občany ke sdělení, zda někdo hodlá pořizovat zvukový záznam průběhu zasedání a zároveň oznámit, zda zvukový záznam bude pořizovat sama obec. Rozhodnutí o tom, zda či v kterých případech je pořizování zvukového záznamu způsobilé narušit či jinak ovlivnit průběh zasedání zastupitelstva obce, spadá do samostatné působnosti zastupitelstva obce.

5. Je možné pořizování zvukových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce třetími osobami?

Odpověď: Za stávající právní úpravy je tedy vždy třeba současně brát do úvahy právo občanů na přístup k informacím na zasedání zastupitelstva, které je veřejné, projednávají se na něm veřejné (komunální) záležitosti a jeho cílem je co nejvyšší dostupnost informací. Z těchto důvodů pořízení a použití záznamu hovoří v jeho prospěch. Současně je však třeba brát do úvahy i znění ustanovení § 12 občanského zákoníku poskytující ochranu subjektivním soukromým právům (podle § 11 občanského zákoníku má fyzická osoba právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy, viz také čl. 10 Listiny základních práv a svobod). Z toho pak vyplývá, že občanu nelze zakázat pořizovat si obrazový a zvukový záznam na

zasedání zastupitelstva, neruší-li průběh a účel zasedání. On sám by si však měl být také vědom své povinností respektovat práva na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku, tzn., že natáčí (může natáčet) i projevy osobní povahy, a že tak může činit jen se souhlasem osoby, jejíž projev má být zaznamenáván. Jednací řád může občanu zakázat pořizovat obrazový nebo zvukový záznam, pokud jím ruší zasedání, tj. maří cíl jednání, kterým je účast a slyšení veřejnosti.

6. Podléhá povolení či zakázání pořizování zvukového záznamu ze zasedání zastupitelstva obce do pravomoci zastupitelstva obce?

Odpověď: Z hlediska ochrany osobnosti pořízení záznamů ze zasedání zastupitelstva obce spadá do občanského práva a není proto předmětem dozoru ani kontroly nad výkonem samostatné působnosti ve smyslu § 124 odst. 6 zákona o obcích. Pravidla pořizování záznamů o průběhu zasedání je možno upravit v jednacích řádech obcí. Rozhodnutí o tom, zda bude povoleno nebo zakázáno pořízení zvukového záznamu spadá do samostatné působnosti zastupitelstva obce. Avšak zastupitelstvo obce není oprávněno (v jednacím řádu, ani konkrétním usnesením) zakázat pořizování obrazových a zvukových záznamů, pokud jeho pořizováním nedochází k rušení zasedání, neboť by porušilo ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práva svobod, dle kterého povinnosti mohou být ukládány pouze toliko na základě zákona a v jeho mezích.

7. Problematika zveřejňování zápisů a usnesení ze zastupitelstva obce a rady obce, nahlížení do nich.

Odpověď: Zveřejňování dokumentů o zasedání zastupitelstva obce či schůzi rady obce není zákonnou povinností. Pokud obec tyto dokumenty zveřejní, je třeba ze strany obce splnit požadavky InfZ (§ 5 odst. 7 – dobrovolné zveřejňování informací, při kterém je nutno zachovat veškerou zákonnou ochranu, především ochranu osobních údajů). Je vhodné konkrétní úpravu provést v jednacím řádu. Pokud by zápisy měly být zveřejňovány (např. úřední deska, internet), je nutné zajistit anonymizaci údajů (tzv. „začernění“).

Při nahlížení do zápisů občany obce je zákonem předpokládán přístup k celému zápisu v autentické podobě. V případě, že osoba oprávněná k nahlédnutí do zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, v němž jsou uvedeny údaje v plném rozsahu, zjištěné údaje, případně svůj vlastní pořízený výpis ze zápisu, dále zveřejní, má subjekt, jehož se zveřejněné

údaje týkají, právo na ochranu podle občanského zákoníku (viz dotaz č. 2).

8. Ochrana osobních údajů na zasedáních zastupitelstva obce a schůzích rady, v zápisech a usneseních těchto orgánů obce, začerňování osobních údajů ?

Odpověď: Na zasedáních zastupitelstva obce i na schůzích rady obce je nepochybně nutné uvádět osobní údaje v míře potřebné k neomylné identifikaci příslušného subjektu. Jinak by „vzala za své“ právní jistota nejen např. uchazečů o uzavření smlouvy s obcí, ale i samotných členů zastupitelstva obce. Vždyť by zastupitelé obce ve chvíli rozhodování (hlasování) vlastně nevěděli, o jakém konkrétním subjektu rozhodují. V zápisu i usnesení ze zasedání zastupitelstva obce i v zápisu a usnesení ze schůze rady obce je nutno uvádět osobní údaje v takové míře, v jaké je to nezbytné proto, aby rozhodnutí o konkrétní záležitosti bylo možno považovat za dostatečně určité. Při nahlížení do zápisů oprávněnými osobami je zákonem předpokládán přístup k celému zápisu v autentické podobě. Pokud by zápisy měly být zveřejňovány, je nutné zajistit anonymizaci údajů (viz výše).

9. Je možné konat tzv. „pracovní porady“ zastupitelstva obce za účelem předjednání určitých věcí, bližším seznámením se s problematikou, která bude řešena na zasedání zastupitelstva obce?

Odpověď: Pokud se zastupitelstvo obce schází např. k neveřejným pracovním poradám, je to možné, tato praxe neodporuje zákonu. Ministerstvo vnitra doporučuje neoznačovat pracovní schůzky jako „neveřejná zasedání zastupitelstva obce“, neboť by to mohlo být pro adresáty informací zavádějící. Na pracovních poradách nemohou být přijímána žádná usnesení zastupitelstva obce, ani rozhodováno o žádných záležitostech. Podmínkou platnosti usnesení je dodržení postupu dle § 93 odst. 1 a 2 a § 92 odst. 3 zákona o obcích.

Ustanovení § 93 odst. 2 zákona o obcích stanoví obecné pravidlo, podle kterého je zasedání zastupitelstva obce veřejné, a protože zákon z této zásady výslovně žádné výjimky nepřipouští a takové výjimky nelze dovodit ani z jiných ustanovení zákona o obcích, lze mít požadavek veřejnosti zasedání zastupitelstva za základní podmínku pro to, aby shromáždění členů zastupitelstva bylo možno považovat za zasedání zastupitelstva obce, na kterém (a pouze na něm) lze relevantním způsobem konstituovat vůli tohoto orgánu, tzn. přijímat rozhodnutí

(usnesení) o otázkách, jež zákon svěřuje do jeho pravomoci dle ustanovení § 84 a § 85 zákona o obcích.

10. Nedostatečným způsobem jsou vypořádávány námitky proti zápisu ze zasedání zastupitelstva obce vznesené členy zastupitelstva obce, není o nich hlasováno
a přijato konkrétní usnesení nebo naopak za námitky jsou považovány i připomínky občanů, aniž by si je na sebe „vztáhl“ některý z členů zastupitelstva obce?

Odpověď: Ustanovení § 95 odst. 2 věty druhé zákona o obcích stanoví, že o námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva obce. Formální stránka uplatnění námitek proti zápisu ze zasedání zastupitelstva obce by měla spočívat již z logiky průběhu následného zasedání zastupitelstva v ústní formě přednesení námitek. Jedná se o jeden ze zahajovacích úkonů následného zasedání zastupitelstva obce. Písemná forma se doporučuje spíše jako„náhradní“, snad v případech závažnějšího charakteru. Konkrétní forma by mohla být stanovena jednacím řádem.

Námitky mohou směřovat proti obsahu zápisu i proti správnosti všeho, co je v zápisu uvedeno. Námitky proti zápisu může podat pouze člen zastupitelstva, nikoliv jiná osoba přítomná na zasedání zastupitelstva. „Námitky“ osoby přítomné na daném zasedání zastupitelstva a odlišné od člena zastupitelstva je nutno považovat za návrh, připomínku, či podnět, který v závislosti na jeho obsahu bude nutno vyřídit v souladu s § 16 odst. 2 písm. f) nebo g) zákona o obcích.

11. Jak podrobný musí být zápis z jednání ZO – tj. aby zde bylo uvedeno vše, co se v průběhu veřejného zasedání zastupitelstva řeklo, a to ve všech podrobnostech?

Odpověď: Formu zápisu a pravidla jeho zaznamenání v rámci zákona ovlivňuje zastupitelstvo obce. Problematiku má možnost upravit v jednacím řádu zastupitelstva obce. Je na zastupitelstvu obce, zda rozhodne o tom, že průběh zasedání zastupitelstva obce, včetně diskuse, bude zaznamenán doslovně nebo zda bude v záznamu uveden v krátkosti výstižně obsah a průběh jednání. To se samozřejmě netýká usnesení, ta musí být přesná, jasná a jednoznačná, včetně hlasování o nich. Nahrávání není nezbytné, přepis několikahodinového zasedání je velmi časově náročný, zejména pro menší obec. Záleží na potřebách

a zkušenostech obce, který ze způsobů dokumentace je pro ni vhodnější a výhodnější.

Zápis ze zasedání zastupitelstva obce by měl vzhledem k výše uvedenému obsahovat:

- ***místo a dobu (datum a čas) konání zasedání zastupitelstva obce***
- ***počet přítomných členů zastupitelstva obce***
- ***jména přítomných členů zastupitelstva obce, jména omluvených a neomluvených členů zastupitelstva obce***
- ***jméno osoby, která zasedání zastupitelstva řídí, resp. předsedá ustavujícímu zasedání zastupitelstva obce***
- ***jména určených ověřovatelů zápisu***
- ***jméno zapisovatele (zapisovatelky) zápisu***
- ***schválený pořad (program) zasedání zastupitelstva obce***
- ***průběh vlastního projednávání jednotlivých bodů schváleného programu zasedání zastupitelstva obce***
- ***průběh hlasování***
- ***výsledek***
- ***přijatá usnesení***
- ***další skutečnosti, které by se dle rozhodnutí zastupitelstva obce měly uvést v zápisu***
- ***datum a čas ukončení zasedání zastupitelstva obce***,
- ***datum pořízení zápisu***

Zápis podepisuje podle § 95 odst. 1 zákona o obcích starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé.

12. Jaké minimální obsahové náležitosti musí obsahovat usnesení dle § 85 písm. a) zákona o obcích? Domníváme se správně, že by měly být uvedeny tzv. hlavní náležitosti právního úkonu? Tj. měly by být uvedeny strany právního úkonu, druh právního úkonu, předmět právního úkonu a u úplatného převodu i cena ?

<u>Odpověď:</u> Dle ustanovení § 95 odst. 1 zákona o obcích se o průběhu zasedání zastupitelstva obce pořizuje zápis ze zasedání zastupitelstva obce a mj. se v něm uvedou přijatá usnesení.

Žádný obecně závazný právní předpis nestanoví, jakou formu mají mít přijatá usnesení ze zasedání zastupitelstva obce. Podrobnosti, týkající se vyhotovování usnesení, může zastupitelstvo obce upravit v jednacím řádu zastupitelstva obce a ty mohou být přílohou nebo přímo součástí jednacího řádu zastupitelstva obce (§ 96 zákona o obcích).

Při přijímání usnesení ze zasedání zastupitelstva obce je třeba zdůraznit, že nad formální podobou jakéhokoliv usnesení je důležitější jeho obsahová podoba, přičemž je třeba důsledně dbát na formulaci příslušného usnesení a jeho soulad se zákonem. Co se týče formulace usnesení dle zákona o obcích, odkazujeme na část III. semináře a odpovědi na dotazy č. 7 a 8.

13. V § 95 odst. 1 zákona o obcích se stanovují náležitosti pořizovaného zápisu. Zákon však nehovoří, že je nutné uvádět průběh jednání, ale pouze průběh a výsledek „hlasování". Pojem hlasování je jednoznačně užším pojmem než projednávaný bod programu, jehož součástí je úvodní vystoupení předkladatele bodu programu, následující rozpravou zastupitelů obce, pozvaných hostů a občanů využívajících svého oprávnění dle § 16 odst. 2 písm. c), d) zákona o obcích (tj. vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem). Teprve při vyčerpání příspěvků a vytvoření návrhů usnesení se přistupuje k hlasování. Domníváme se tedy správně, že zápis by tedy logicky měl obsahovat v rámci zachycení průběhu hlasování pouze všechny návrhy usnesení, o kterých se hlasovalo a výsledek takových hlasování? Nebo je nutné pojem „průběh hlasování" vykládat extenzivně jako „průběh projednávání"?

Odpověď: Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce by mělo být patrno o jaké věci se v rámci připraveného (případně doplněného) bodu programu jednalo, jaký byl průběh projednávání příslušného bodu (postačí stručně) včetně rozpravy a vystoupení přítomné veřejnosti, podané protinávrhy a hlasování o nich. Doporučujeme tedy průběh hlasování zaznamenat v širší podobě, tedy jako průběh projednávání.

14. Co je považováno za zápis ze zasedání zastupitelstva obce ? Při zasedání se vyhotoví prvotní ruční zápis zapisovatelkou. Ten se poté přepisuje na počítači do složky zápisů zasedání zastupitelstva obce a následuje usnesení z tohoto zasedání. Občanu je ale pouze předložen z počítače zápis a usnesení. Prvotní zápis nikoliv. Ověřovateli zápisu totiž není předložen prvotní originál zápisu. Jsou to údajně jen „poznámky zapisovatelky"?

Odpověď: Za zápis ze zasedání zastupitelstva obce je považován oficiální dokument podepsaný starostou nebo místostarostou obce a určenými ověřovateli ve smyslu ustanovení § 95 odst. 1 zákona o obcích. Při nahlížení do zápisů občany obce je zákonem předpokládán přístup k celému zápisu v autentické podobě. Pokud by zápisy měly být zveřejňovány, je nutné zajistit anonymizaci údajů (viz výše).

Další otázkou je, jak postupovat v situaci, kdy se na obecní úřad dostaví jakákoli osoba (tj. nejen občan obce) za účelem nahlédnout do zápisu ze zasedání zastupitelstva, jenž není ještě podepsán všemi příslušnými osobami. Zákon o obcích tuto otázku neřeší. Je proto třeba vycházet z účelu právní úpravy, kdy je nutné dát přednost možnosti nahlédnutí do zápisu, resp. jeho návrhu před zákonem stanovenou povinností mít vyhotoven zápis (s podpisy všech příslušných osob) do 10 dnů po skončení zasedání, neboť povinnost obce informovat o činnosti orgánů obce (§ 97 zákona o obcích) ve světle práva občana nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva má rozhodně větší význam než formalistická povinnost vyhotovit zápis v dané lhůtě.

Ustanovení § 95 odst. 2 věty první zákona o obcích stanoví povinnost pořídit zápis do 10 dnů po skončení zasedání. Neexistence formálního zaznamenání přijatých rozhodnutí jde k tíži obce, která nebude schopna prokázat jejich obsah ani splnění procedury pro jejich přijetí. Pokud je zápis pořízen, pro zjištění, zda byla podmínka pořízení do 10 dnů splněna, je nezbytné, aby zápis obsahoval minimálně datum vyhotovení, nejlépe i data podpisů jednotlivých osob. Neuvedení data vyhotovení v zápisu však samo o sobě není porušením zákona, proto je v pochybnostech podmínka lhůty vyhotovení zápisu považována za splněnou. Dále je nutné konstatovat, že porušení citovaného ustanovení (nedodržení lhůty 10 dnů na vyhotovení zápisu) nemá vliv na přijatá usnesení (lhůta pro pořízení zápisu je jen pořádková). Rozhodnutí (usnesení) zastupitelstva totiž vznikají jejich přijetím (ukončením hlasování) potřebným počtem členů zastupitelstva, a tudíž nevyhotovení zápisu, resp. nedodržení všech náležitostí stanovených v § 95 odst. 1 zákona o obcích, nemá vliv na jejich existenci (platnost).

15. Jak podrobné musí být zaznamenání např. diskuse? Někdy se stává, že osoba, která ani není obyvatelem obce, častuje zastupitelstvo urážkami, neustále napadá hospodaření obce atd. Je nutné vše zaznamenat doslovně? V některých obcích je pořizován zápis do sešitu a následně přepisován do tištěné podoby. Přesně se opíše usnesení a jeho obsah, průběh zasedání je zaznamenán orientačně. Většina menších obcí nemá, ani necítí potřebu mít, nahrávací zařízení?

<u>Odpověď</u>: Formu zápisu a pravidla jeho zaznamenání do určité míry ovlivňuje právě zastupitelstvo obce. Problematiku má možnost upravit v jednacím řádu zastupitelstva obce. Zde je prostor pro úpravu do jakých podrobností bude zápis veden. Je na zastupitelstvu obce, zda rozhodne o tom, že průběh zasedání zastupitelstva obce, včetně diskuse, bude zaznamenán doslovně nebo zda bude v záznamu uveden v krátkosti výstižně obsah a průběh jednání. To se samozřejmě netýká

usnesení, ta musí být přesná, jasná a jednoznačná, včetně hlasování o nich. Nahrávací zařízení není povinné, zde záleží pouze na obci, zda bude pořizovat záznam, ať pouze zvukový nebo i obrazový. V tomto případě je však obec povinna dbát ochrany osobnosti poskytované občanským zákoníkem.

16. Jak spolu koresponduje oprávnění občana obce ve smyslu ust. § 16 odst. 2) písm.f) zákona o obcích („požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů“) s právem předkládat návrhy na zařazení na pořad zasedání zastupitelstva obce ve smyslu ust. § 94 odst. 1) zákona o obcích („právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce mají jeho členové, rada obce a výbory“)? Jakým způsobem se občan obce může fakticky domoci svého oprávnění na projednání určité záležitosti zastupitelstvem obce, když není oprávněn podat návrh na zařazení dané záležitosti na pořad zasedání zastupitelstva obce a žádný zastupitel se tohoto návrhu na projednání určité záležitosti „nechopí“ (nepodá návrh na zařazení do programu zasedání zastupitelstva obce)?

<u>Odpověď</u>: Zákon v § 16 odst. 2 písm. f) počítá s *prostou žádostí*, kterou může podat kterýkoli občan obce (či více občanů obce) a s *kvalifikovanou žádostí*, která musí být podána nejméně 0,5% občanů obce (při zkoumání, zda byla tato podmínka splněna, by se mělo vycházet z údaje podle evidence obyvatel, neboť „občanství obce“ je podle § 16 odst. 1 písm. b/ zákona o obcích spojeno s trvalým pobytem v obci).Zatímco v prvním případě zákon žádnou formu pro uplatnění tohoto práva nestanoví, což znamená, že může být uplatněno *písemně* i *ústně* (to však v podstatě připadá do úvahy jen na zasedání zastupitelstva, a pouze je-li v programu zasedání vyhrazen zvláštní bod pro vznášení požadavků občanů obce), v případě druhém, tedy jde-li o *kvalifikovanou žádost,* je nutné respektovat zákonem předpokládanou formu a takovou žádost podávat *písemně* (což vyplývá z dikce tohoto ustanovení – „...je-li žádost podepsána...“). Ze žádosti by přitom mělo být ověřitelné, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky, tzn. zda jednotlivé podepsané osoby jsou skutečně *občany obce* (podpůrně lze např. využít ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním). Žádost by měla být adresována příslušnému orgánu obce, tedy zastupitelstvu či radě obce, a měl by z ní jasně vyplývat požadavek, aby určitá záležitost byla tímto orgánem projednána (žádost se samozřejmě doručuje „obci“ obvyklým způsobem).

Podle povahy žádosti se liší i způsob, jímž má být obcí vyřízena. V obou případech by měl být příslušný orgán (rada či zastupitelstvo) s uplatněným požadavkem seznámen na svém zasedání či schůzi (tzn. navrhovaný požadavek by měl být zařazen do návrhu programu jako samostatný bod, případně v rámci bodu, ve kterém jsou „souhrnně" projednávány jednotlivé podněty a návrhy občanů), a to zpravidla na nejbližším zasedání nebo schůzi. Rozdíl pak spočívá v dalším postupu – zatímco v případě *prosté žádosti* je na rozhodnutí příslušného orgánu obce (rady či zastupitelstva), zda předloženou záležitost věcně projedná (zda ji zařadí do programu zasedání či nikoli a bude se jí dále zabývat), v případě *kvalifikované žádosti* vyplývá z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích povinnost příslušného orgánu obce záležitost vždy věcně projednat, a to ve lhůtách v tomto ustanovení určených.

Z ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích však nevyplývá právo občana obce podávat návrh na zařazení nového bodu na program právě probíhajícího zasedání zastupitelstva obce, a to ani s odkazem na § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, i kdyby by byl takový požadavek vznesen v rámci bodu, při kterém je projednáván a schvalován „program zasedání". Právo navrhovat zařazení dalších bodů na program probíhajícího zasedání totiž přísluší pouze osobám uvedeným v § 94 odst. 1, což vyplývá ze spojení tohoto ustanovení s § 94 odst. 2 zákona o obcích.

Poznámky:

1) Čl. 21 odst. 1 Listiny: *Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.* Čl. 18 odst. 1 Listiny: *Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.*

2) Původní návrh zákona o obcích (sněmovní tisk č. 422 III. volebního období PS PČR) v § 16 odst. 2 písm. f) svěřil občanovi obce staršímu 18 let *právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti zastupitelstvem obce, popř. jinými orgány obce, a to peticí podepsanou nejméně 5 % občanů v obcích do 10.000 obyvatel, 2 % občanů v ostatních obcích, nejméně však 500 občany. Návrh musí být projednán na nejbližším zasedání zastupitelstva obce; odpověď se zveřejní na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů od projednání zastupitelstvem obce.* Schválené znění rozdělilo toto právo do nyní platných práv podle písm. f) a g) (právo podle písm. f/ bylo formulováno jako *právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů.).*

3) Tento výklad zastává i soudní judikatura – viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. května 2006, **č. j. 15 Ca 36/2006-35** a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. července 2007, **č. j. 3 Aps 6/2006-76**, jímž byla zamítnuta kasační stížnost proti uvedenému rozsudku krajského soudu a v němž Nejvyšší správní soud uvedl: *Postup podle § 16 odst. 2 písm. f) tohoto zákona totiž evidentně předpokládá, že o podnětu ze strany občana (žádosti o projednání určité záležitosti v oblasti samostatné*

působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce) bude nejprve tímto orgánem rozhodnuto, a teprve na základě kladného rozhodnutí dojde k samotnému projednání podnětu na zasedání rady či zastupitelstva obce. Povinnost projednat navrhovanou věc stanoví zákon pouze za situace, kdy návrh podá určitá kvalifikovaná část občanů obce (věta za středníkem). Nejedná-li se o tento případ, neodpovídá právu „požadovat projednání určité záležitosti" povinnost orgánu obce této žádosti vyhovět.

4) Srov. k tomu usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. června 2006, **č. j. 15 Ca 105/2005-55**: *Pro úplnost však soud považuje za potřebné k právu předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání zasedání zastupitelstva obce uvést, že tuto problematiku výslovně a zcela jednoznačně upravuje ust. § 94 obecního zřízení... Podle zákonné úpravy tedy občanům obce nesvědčí právo přímo předkládat vlastní návrhy na zařazení určité věci k projednání do programu projednávaných záležitostí v průběhu zasedání žalovaného... Občan obce má ovšem právo podle ust § 16 odst. 2 písm. f) obecního zřízení požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, přičemž za splnění jistých podmínek musí být táto záležitost projednána do 60 dnů popř. nejpozději do 90 dnů. Jestliže občan obce toto své právo uplatní v průběhu zasedání zastupitelstva, musí respektovat rámec svých práv daných mu obecním zřízením a jednacím řádem dotyčného zastupitelstva. V žádném případě však nelze směšovat toto ustanovení - § 16 odst. 2 písm. f) s ust. § 94 odst. 2 obecního zřízení. Soud se zcela ztotožňuje s názorem žalovaného o tom, že pokud žalobce chce projednat žalovaným svoji záležitost, přičemž nevyužije možnosti navrhnout ji prostřednictvím taxativně vyjmenovaných subjektů v ust. § 94 odst. 1 obecního zřízení na program jednání, může svůj požadavek na projednání určité otázky vznést při zasedání zastupitelstva v rámci bodu programu Diskuse, který je vyhrazen pro tyto iniciativy občanů.* Totožný názor viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. května 2006, **č. j. 15 Ca 36/2006-35**.

Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. září 2007**, č. j. 3 Aps 7/2006-103**, který uvedl: *Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu, není občan obce oprávněným subjektem k tomu, aby mu podle § 94 odst. 1 zákona o obcích svědčilo právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva. Toto právo podle téhož ustanovení mají jen zastupitelé, rada obce a výbory. Občan obce se proto může obrátit na oprávněnou osobou podle § 94 odst. 1 zákona o obcích se svým návrhem. Druhou možností je vystoupit v rámci rozpravy před hlasováním o programu zasedání zastupitelstva a přednést zde svůj návrh, případně vystoupit v té části zasedání zastupitelstva, která je vyhrazena pro iniciativy občanů. Pokud by si návrh osvojil někdo z přítomných osob s navrhovacím právem podle § 94 odst. 1 zákona o obcích, mohl by pak stěžovatelem přednesený požadavek navrhnout k zařazení na program zasedání. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že není povinností zastupitelstva takto přednesený návrh akceptovat, neboť o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva na program jednání rozhoduje samo zastupitelstvo. Nejvyšší správní soud shodně jako krajský soud zastává názor, podle nějž má každý občan obce právo vyjádřit své stanovisko ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva, a to včetně programu zasedání zastupitelstva, neboť je projednáván jako jakákoli jiná věc.*

5) Viz též nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002**, sp. zn. IV. ÚS 331/02**, publikovaný pod č. 113 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 27: *Zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje.*