

Ministerstvo vnitra České republiky

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy

Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků

1

Jednací řády zastupitelstev obcí

podle právního stavu k 1. říjnu 2009

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO

JEDNACÍ ŘÁDY

A. OBECNÉ OTÁZKY

1. Kde najdeme právní úpravu jednacích řádů zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy? V kterých zákonech jsou jednací řády zakotveny?
2. Jsou jednací řády zastupitelstev obcí závaznými právními předpisy? Jakou právní povahu mají jednací řády (ve srovnání s obecně závaznými vyhláškami či nařízeními obce)?
3. Jakou formou se jednací řád zastupitelstva obce vydává?
4. Mají obce povinnost zveřejnit svůj jednací řád?
5. Existuje povinnost vydat jednací řád?
6. Jaké jsou důsledky porušení jednacího řádu?
7. Podléhají jednací řády dozorové pravomoci Ministerstva vnitra?
8. Je možné stanovit interní kontrolu dodržování jednacího řádu?

B. KONKRÉTNÍ OBSAH JEDNACÍHO ŘÁDU - PROBLÉMY A ÚSKALÍ

9. Co přesně by mělo být obsahem jednacího řádu zastupitelstva obce? Co se rozumí podrobnostmi o jednání zastupitelstva obce?
10. Co je a co již není přípustné upravit v jednacím řádu v otázce svolávání zastupitelstva obce? (nejedná se o maximální výčet)
11. Jaké technické otázky týkající se průběhu zasedání lze v jednacím řádu upravit?
12. Lze jednacím řádem regulovat diskusi a vystupování účastníků zasedání?
13. Jaké způsoby hlasování lze v jednacím řádu upravit?
14. Lze v jednacím řádu stanovit pořádková opatření?

- [15.](#) Je přípustné v jednacím řádu zakázat či jinak upravit pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstva obce?
- [16.](#) Co všechno lze v jednacím řádu upravit k problematice pořizování zápisů?
- [17.](#) U kterých dokumentů o činnosti zastupitelstva obce je možné v jednacím řádu stanovit podmínky k jejich zveřejňování?
- [18.](#) Je možné upravit v jednacím řádu podrobněji vztahy mezi zastupitelstvem obce a dalšími orgány?
- [19.](#) Jaká pravidla činnosti výborů zastupitelstva obce lze v jednacím řádu stanovit?
- [20.](#) Do jaké míry lze v jednacím řádu zastupitelstva obce upřesňovat realizaci práv člena zastupitelstva obce?
- [21.](#) Je možné, aby jednací řád upravoval neveřejná zasedání zastupitelstva obce?
- [22.](#) Jak dalece je přípustné omezit či jinak upravit v jednacím řádu práva občana obce?
- [23.](#) Jakou délku vyjádření lze považovat za délku neomezuující právo občana obce vyjádřit se (5 minut, 10 minut)?
- [24.](#) 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?
- [25.](#) Je správně, pokud obec v jednacím řádu upraví i jiné záležitosti než ty, které jsou uvedeny v §96 zákona o obcích, tedy podrobnosti o jednání zastupitelstva obce, např. pořizování zápisu ze zasedání, jeho zveřejňování, nahlížení do zápisů apod.?
- [26.](#) Lze v jednacím řádu ukládat povinnosti orgánům obce?
- [27.](#) Lze považovat za zákonné usnesení přijaté na zasedání zastupitelstva obce, při kterém v rozporu s jednacím řádem zastupitelstva obce 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 zastupitelstva obce.
- [28.](#) Může být v jednacím řádu rady obce 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?
- [29.](#) Je zveřejňování zápisu z jednání rady obce 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?

30. Po jakou dobu je platný schválený jednací řád zastupitelstva obce? Končí platnost jednacího řádu zároveň s ukončením činnosti zastupitelstva obce, nebo musí být zrušen a vydán nový?

ÚVODNÍ SLOVO

Dostává se Vám do rukou metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, které pro Vás připravil odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Jedná se o nedílnou součást řady metodických doporučení, která by měla přispět ke zvýšení míry informovanosti územních samosprávných celků. Obsažené informace jsou cíleny na pomoc územním samosprávným celkům, a to především v problematikách spadajících do tzv. samostatné působnosti. Tématická zaměření jednotlivých metodických doporučení jsou vybírána na základě podnětů a dotazů, se kterými se odbor dozoru a kontroly veřejné správy setkává nejčastěji. V případě změny právních výkladů v souvislosti s přijetím nových zákonů budou metodické pomůcky průběžně aktualizovány.

Věříme proto, že metodické doporučení přispěje k usnadnění Vaší každodenní činnosti.

Praha, září 2009

Ing. Marie Kostruhová

ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy

JEDNACÍ ŘÁDY

A. Obecné otázky

1. Kde najdeme právní úpravu jednacích řádů zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy? V kterých zákonech jsou jednací řády zakotveny?

Právní úprava jednacího řádu je značně skromná. Zmínky o jednacích řádech nalezneme v jednotlivých zákonech o územních samosprávných celcích. Zákon o obcích ve svém §96 říká pouze, že zastupitelstvo obce vydá jednací řád, ve kterém 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 kraje. Rozdíly v obsahu těchto dvou zákonných norem nejsou velké. Zákon o hlavním městě Praze výslovně ukládá, aby jednací řád upravil podrobnosti o jednání, včetně postupu při projednávání návrhů zákonů podávaných Poslanecké sněmovně.

Jednacím řádům se v zákoně o obcích věnuje rovněž 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 obce svá stanoviska bude možno realizovat v souladu s jednacím řádem. Obdobně i §12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení a §7 písm. d), §8 písm. d) a §10 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze.

Předmětný materiál se týká zejména jednacích řádů obcí s tím, že v případě zastupitelstev krajů a zastupitelstva hlavního města Prahy platí obdobně.

2. Jsou jednací řády zastupitelstev obcí závaznými právními předpisy? Jakou právní povahu mají jednací řády (ve srovnání s obecně závaznými vyhláškami či nařízeními obce)?

Jak z popsané právní úpravy vyplývá, jednací řád není právním předpisem a nestanoví tedy obecně závazná pravidla chování, která by byla vynutitelná hrozbou sankce („trestu“). Na druhou stranu však zákon s jeho vydáním počítá 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 „*nečleny zastupitelstva obce*“). Tím jednací řády překračují 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 jednací řády daly přirovnat ke *statutárním předpisům* případně *vnitřním řádům*. Obdobou jednacích řádů jsou např. *pravidla pro vyřizování petic a stížností*, stanovená radou obce, která rovněž nemají povahu závazného předpisu, avšak dotýkají se třetích osob.

3. Jakou formou se jednací řád zastupitelstva obce vydává?

Jednací řád je stanoven (vydán) *usnesením zastupitelstva obce*, typicky jako jeho příloha.

Teoreticky je možné, že obec vydá jednací řád *formou obecně závazné vyhlášky*. Avšak taková „vyhláška“ by nemohla (jelikož je zároveň jednacím řádem) ukládat povinnosti osobám stojícím mimo orgány obce. Přitom dle posledních nálezů Ústavního soudu je pro obecně závaznou vyhlášku ukládání povinností třetím osobám typické. Tento princip lze formulovat do jednoduché věty „*Není právního předpisu bez uložené povinnosti.*“ Protože stejný princip pro jednací řády neplatí, vydání vyhlášky v tomto případě Ministerstvo vnitra rozhodně nedoporučuje.

4. Mají obce povinnost zveřejnit svůj jednací řád?

Zákon o obcích *neukládá povinnost zveřejnit jednací řád*. Podle názoru Ministerstva vnitra by však mohl být jednací řád zveřejněn jako povinně zveřejňovaná informace podle informačního zákona (zákon [č. 106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „InfZ“). Může být totiž vnímán jako hlavní dokument podle [§5](#) odst. 2 InfZ nebo jako dokument, podle kterého povinný subjekt jedná a rozhoduje podle [§5](#) odst. 1 písm. e) tohoto zákona. InfZ, 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 nutně jen o úřední desku (!). InfZ současně ukládá zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy zpravidla na internetu.

5. Existuje povinnost vydat jednací řád?

Komentář k zákonu o obcích i aplikační praxe Ministerstva vnitra 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. Lze namítnout, že dikce zákona zcela jasně hovoří o *vydání* jednacího řádu a tváří se v tomto smyslu kogentně, tj. jako pravidlo, od kterého se není možné odchýlit („...*zastupitelstvo obce vydá jednací řád*“, nikoli „může vydat“). Ministerstvo vnitra má však za to, 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 jednací řád dostatečný*, nebo by bylo nutno připustit možnost, že *obec tuto povinnost splní jen formálně*. Oba důsledky hovoří spíše pro popření povinnosti vydat jednací řád.

Ve skutečnosti může **zasedání zastupitelstva obce proběhnout i bez jednacího řádu**. Z *právního hlediska* zákon výslovnou podmínku existence jednacího řádu pro konání zasedání nestanovuje. Z *hlediska praktického* lze říci, že veškeré podstatné otázky jsou řešeny zákonem a ty ostatní, o nichž zákon mlčí (ač nejsou nepodstatné), si může zastupitelstvo obce ve značné míře přizpůsobit své potřebě, a to dokonce i svým faktickým postupem, aniž by tento postup mělo jakkoli „kodifikovány“.

Neexistence či porušení jednacího řádu nemá za následek nezákonnost či neplatnost přijatých usnesení a nemá vliv ani na zákonnost průběhu zasedání zastupitelstva obce.

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

6. Jaké jsou důsledky porušení jednacího řádu?

Jednací řád není právním předpisem, ale jakýmsi „interním“ či „vnitřním“ předpisem orgánu obce (zastupitelstva obce), byť regulujícím přístup na zasedání a činnost zastupitelstva obce. Porušení jednacího řádu tedy nemůže být chápáno jako porušení zákona (právního předpisu).

Proto 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 jednací řád upravuje určité otázky *praeter legem* (= „vedle zákona“- otázka není zákonem vůbec upravena, jednání zákonem nezakázané) - **není porušením zákona (právního předpisu)**. Ostatně i vůči jednacímu řádu platí, že je vydáván usnesením zastupitelstva obce, které své usnesení může kdykoli změnit nebo se může svou vyjádřenou vůlí od něj *ad hoc* odchýlit.

Jako odchylku od jednacího řádu lze přitom akceptovat nejen výslovné usnesení, jímž se určitá otázka řeší jinak, než jak jednací řád stanoví, ale i faktické jednání proti jednacímu

řádu, zastupitelstvem obce akceptované. Jinak řečeno, jestliže zastupitelstvo obce určitou věc projedná a následně se zjistí, že např. členové zastupitelstva obce neobdrželi podkladové materiály 10 dní předem, ale jen 3 dny, a zastupitelstvo obce takový postup mlčky akceptuje tím, že ve věci rozhodne (např. nikdo nenamítnul pochybení), pak lze takový procedurální nedostatek považovat za zhojený.

Poměrně častá jsou ustanovení jednacích řádů, která zpřísňují ustanovení zákona o obcích, např. stanoví povinnost zveřejnit na úřední desce informaci o připravovaném zasedání alespoň 10 dní předem - taková zpřísňující úprava je přípustná, ale v případě porušení nejde o porušení zákona o obcích, může však být „stíháno“ politickou odpovědností s možnými důsledky i v oblasti pracovněprávní, pokud by se zjistilo, že k porušení této povinnosti došlo jednáním zaměstnance, který takto porušil své pracovní povinnosti.

7. Podléhají jednací řády dozorové pravomoci Ministerstva vnitra?

Ministerstvo vnitra může proti jednacímu řádu zasáhnout v rámci výkonu dozoru, avšak jen vůči těm jeho částem, které obsahují úpravu, odporující zákonu nebo jiným právním předpisem (tam, kde zákon ze své povahy nepřipouští odlišnou úpravu).

Je-li jednací řád ve zřejmém a závažném rozporu se zákonem o obcích (či s jiným zákonem), jsou dozorové kroky nepochybné. Jednací řád však může obsahovat i „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 zastupitelstva obce starostovi obce jako jeho výlučnou činnost (nenastanou-li některé zvláštní okolnosti, nemůže být zasedání svoláno jinou osobou). Zákon o obcích však již nezmiňuje možnost 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.

8. Je možné stanovit interní kontrolu dodržování jednacího řádu?

Kontrola dodržování jednacího řádu je nepochybně možná a na rozdíl např. od kontroly Ministerstva vnitra se může vztahovat a pojmenovávat veškerá možná porušení jednacího řádu, nikoli pouze porušení zákonnosti.

Úkol provádět kontrolu mají především *ověřovatelé zápisu ze zasedání*. Stejně tak může takovou kontrolu realizovat prostřednictvím námitek člen zastupitelstva obce. Pokud ověřovatelé odmítnou podepsat zápis z důvodu porušení jednacího řádu, jediný, kdo tuto otázku může autoritativně posoudit, je zastupitelstvo obce, a takové výhrady by měly být vypořádávány způsobem obdobným jako námítky, tj. mělo by o důvodnosti rozhodnout zastupitelstvo obce.

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).

B. Konkrétní obsah jednacího řádu - problémy a úskalí

V této části bychom se rádi věnovali konkrétním možnostem úpravy v jednacích řádech, a to **z pohledu dozorové či kontrolní praxe Ministerstva vnitra**. Dále uváděné právní názory vycházejí z ustálené nebo pozvolna se ustalující praxe. To samozřejmě nevylučuje, že v budoucnu budou některé otázky řešeny odlišně, nebo že dojde ke změně právního názoru Ministerstva vnitra v důsledku změny relevantní judikatury.

9. Co přesně by mělo být obsahem jednacího řádu zastupitelstva obce? Co se rozumí podrobnostmi o jednání 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 není terminologicky jednotný. Užívá a vzájemně zaměňuje jak termín „jednání“ tak i výrazu „zasedání zastupitelstva obce“. Oba tyto termíny by proto měly být vnímány totožně, přičemž **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 členům zastupitelstva obce a pod.) **i co po zasedání následuje** (vyhotovení zápisu, způsob jeho uložení, zveřejnění zápisu a usnesení apod.) Pod zákonný termín **jednání zastupitelstva obce** lze pak podřadit i **pravidla „interakce“** či **„styku“ zastupitelstva obce s jinými orgány**, typicky např. s výbory.

V jednacím řádu lze *upravit i otázky přesahující jednání zastupitelstva obce*, v tomto případě však nepůjde o oprávnění zastupitelstva obce, vyplývající z jeho práva vydat jednací řád, ale z ustanovení zákona o obcích, která umožňují ukládat úkoly jiným orgánům obce (nebo **zastupitelstva obce**) či přímo členům těchto orgánů. V podstatě se tedy bude *jednat o úkolování jiných orgánů obce v rámci pravomoci zastupitelstva obce* - viz [§83](#) odst. 1 (členové orgánů plní úkoly jimi uložené), [§102](#) odst. 1 (rada obce zabezpečuje plnění usnesení přijatých zastupitelstvem), [§118](#) odst. 1 (výbory plní úkoly uložené zastupitelstvem) a [§109](#) 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.

Shrnutí:

Obsahem jednacího řádu tak bývá zpravidla podrobnější úprava:

- svolávání zasedání
- průběhu zasedání (způsob projednávání každého bodu určením obecného postupu, např. přednes návrhu, usnesení k věci)
- pořizování zápisů (jejich stálá podoba, včetně projednávání námitek)
- zveřejňování dokumentů o činnosti zastupitelstva obce (zápisy, usnesení, podkladové materiály)
- interakce zastupitelstva obce s ostatními orgány (mezi výbory a obecním úřadem, podávání zpráv zastupitelstvu apod.)
- pravidel činnosti výborů (v případě jednacího řádu zastupitelstva kraje se s tím dokonce počítá)
- práv občana obce
- pracovních porad členů zastupitelstva obce.

způsob hlasování (např. tajné, veřejné, pořadí hlasování)
způsob omluvy z neúčasti na zasedání
forma, v jaké mají být projednávány materiály předloženy
jakým způsobem a zda-li bude zaznamenán nepřijatý protinávrh

10. Co je a co již není přípustné upravit v jednacím řádu v otázce svolávání zastupitelstva obce? (nejedná se o maximální výčet)

Přípustné:

- 1) *Prodloužení lhůty podle [§93](#) odst. 1 zákona o obcích.*
- 2) *Podrobnější specifikace obsahu zveřejněné „informace“ dle ustanovení [§93](#) odst. 1 zákona o obcích.*
- 3) *Podrobnosti o dalších způsobech zveřejňování informace v souladu s ust. [§93](#) odst. 1 zákona o obcích (v místě obvyklém)*
- 4) *Detailní úpravu postupu při svolávání, např.*
 - a) *zasílání pozvánek členům zastupitelstva obce (jejich zasílání zákon o obcích nepožaduje).*
 - b) *vytváření podkladových materiálů a jejich zasílání členům zastupitelstva obce (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 obce návrhy, které nesplňují podmínky zákona a v jeho mezích jednacího řádu, vyloučit a nepředkládat zastupitelstvu obce.*
- 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 obce.*

11. Jaké technické otázky týkající se průběhu zasedání lze v jednacím řádu upravit?

Přípustné:

- 1) *Plán zasedání zastupitelstva obce*

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

2) Přerušeni zasedání

Přípustné za podmínky zachování veřejnosti zasedání - měla by být zveřejněna informace o tom, že došlo k přerušeni (analogie s §93 odst. 1 zákona o obcích, byť nebude možné trvat na zveřejněni 7 dní, pokud by přerušeni bylo např. jen do druhého dne).

Je možné přerušeni „automaticky“ z jednacího řádu (např. pokud zastupitelstvo obce trvá i po určité hodině, tak se automaticky přerušuje do následujícího dne) nebo z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo i z rozhodnutí předsedajícího (v takovém případě by zastupitelstvo obce mělo mít možnost hlasováním přerušeni zasedání zvrátit).

3) Zrušeni svolaného zasedání před jeho zahájením

Zákon o obcích tuto otázku neupravuje, nicméně možnost zrušiti svolané zasedání se dovozuje z oprávněni starosty zasedání svolat (viz §103 odst. 5).

V jednacím řádu by zřejmě bylo možno upravit důvody, pro které může starosta svolané zasedání bez dalšího zrušiti (ty by ale neměly být taxativní, protože osobou, která je „výhradně“ oprávněna zrušiti svolané zasedání, je starosta).

4) Přestávky - technické i jiné.

5) Ukončeni zasedání

Podobně jako při přerušeni: automaticky, z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rozhodnutím předsedajícího.

Je však vhodné, aby zastupitelstvo obce mohlo případné rozhodnutí předsedajícího zvrátit svým hlasováním - např. pokud by některý člen zastupitelstva obce s rozhodnutím předsedajícího nesouhlasil, mohl by navrhnout, aby o tomto ukončeni zastupitelstvo obce hlasovalo.

6) Obsazování jednacího sálu - do vyčerpání kapacity sálu.

Nepřípustné:

1) Neveřejnost zasedání zastupitelstva obce

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).

12. Lze jednacím řádem regulovat diskusi a vystupování účastníků zasedání?

Přípustné:

1) Pravidla rozpravy

Omezení vyjádření účastníků diskuse: počtem vystoupení, přiměřenou délkou vystoupení.

Pořadí udělování slova: lze libovolně, ale subjektům, které mají ze zákona právo vystoupit (např. §16 odst. 2 písmeno c) - občan obce, §93 odst. 3 - např. člen vlády, senátor či

poslanec,) 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 přerušování rozpravy

Je možné „automaticky“ z důvodů stanovených jednacím řádem nebo z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo i z rozhodnutí předsedajícího (v takovém případě by mělo zastupitelstvo obce mít hlasováním možnost přerušování 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 [členům zastupitelstva obce i občanům obce - viz jejich právo podle §16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích].

3) Oprávnění třetích osob

- a) právo vznášet návrhy a podněty,
- b) právo navrhnout projednání věci,
- c) právo pořizovat zvukové a obrazové záznamy (dále).

Problematické:

Projednávání věci bez rozpravy (určité záležitosti by automaticky nepodléhaly rozpravě) může být v rozporu s právem občana vyjadřovat na zasedání stanoviska, a proto obecně nelze doporučit (nanejvýš s výjimkou ryze technických procedurálních otázek).

13. Jaké způsoby hlasování lze v jednacím řádu upravit?

Přípustné:

1) Hlasování-zda najednou či po bodech

(Schvalování usnesení v průběhu zasedání, po kterém následuje na závěr zasedání přijetí „celkového“ usnesení není sice nezákonné, ale nelze je ani doporučit).

2) Dohodovací řízení - nástroj vytváření kompromisních řešení

3) Záznamy o hlasování - přesná identifikace hlasujících členů zastupitelstva

Problematické (ale přípustné) úpravy:

1) Tajné hlasování

Obecná forma hlasování je veřejná, zastupitelstvo obce se nicméně může rozhodnout pro užití formy tajné.

Jednací řád může pro některé případy předem stanovit tajné hlasování; pak by zastupitelstvo obce muselo *ad hoc* (v mimořádném případě) stanovit, že výjimečně užije

veřejné hlasování.

Nepřípustné:

1) Hlasování „per rollam“ („korespondenční formou“) či „ústně“ mimo zasedání

14. Lze v jednacím řádu stanovit pořádková opatření?

Přípustné:

1) Vykázání z místnosti, odejmutí slova.

2) Možnost přerušit nebo ukončit zasedání (jako pořádkové opatření - například pokud je jeho průběh narušován neukázněnými občany).

Není třeba o tom hlasovat, k uplatnění tohoto opatření může být zmocněn předsedající (v případě členů zastupitelstva obce by připadalo v úvahu „odvolání“ k zastupitelstvu obce, které by pak samo rozhodlo o tom, zda předsedající postupoval oprávněně a zda tedy zasedání ukončí).

Pozn.: Podle názoru Ministerstva vnitra může předsedající uplatnit „pořádkové opatření“ i tehdy, pokud to není výslovně stanoveno v jednacím řádu. 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).

15. Je přípustné v jednacím řádu zakázat či jinak upravit pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstva obce?

Přípustné:

1) Pořizování záznamů obcí (zastupitelstvem obce)

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 zákonnou licenci, stanovenou v §12 občanského zákoníku), přičemž lze mít za to, že ze sdělení údaje o pořizování záznamů v jednacím řádu (+ případné informování v jednací místnosti) vyplývá konkludentní souhlas přítomných.

2) Pořizování záznamů přítomnými

Stanovisko veřejného ochránce práv (viz stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 7/2008 - dostupné na www.mvcr.cz/odk). Podle tohoto stanoviska nemá zastupitelstvo obce právo s odkazem na soukromoprávní úpravu zakázat pořizování záznamů.

O zákazu by bylo možno uvažovat, pokud by jejich pořizováním došlo k rušení průběhu zasedání (z jistého hlediska lze i v pořizování záznamů spatřovat rozpor s §12 občanského zákoníku - mít je za narušení řádného průběhu zasedání, neboť zastupitelstvo obce 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.

16. Co všechno lze v jednacím řádu upravit k problematice pořizování zápisů?

Přípustné je blíže upravit:

- 1) Vyhotovování výpisů z usnesení.
- 2) Uchovávání zvukových a obrazových záznamů (v souladu s předpisy z oblasti archivnictví).
- 3) Obecná metodika pro ustavování zapisovatelů a ověřovatelů.
- 4) Námitky proti obsahu.

17. U kterých dokumentů o činnosti zastupitelstva obce je možné v jednacím řádu stanovit podmínky k jejich zveřejňování?

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 - www.uoou.cz).

18. Je možné upravit v jednacím řádu podrobněji vztahy mezi zastupitelstvem obce a dalšími orgány?

Jednací řád lze využít zejména k podrobnější úpravě vztahů mezi jednotlivými orgány. Přípustné je proto v jednacím řádu vymezit vztahy mezi výbory a obecním úřadem [viz [§109](#) odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o obcích], ale také podávání zpráv zastupitelstvu obce, vymezení vzájemné spolupráce apod.

19. Jaká pravidla činnosti výborů zastupitelstva obce lze v jednacím řádu stanovit?

Dle zákona [č. 129/2000 Sb.](#), o krajích, ve znění pozdějších předpisů mají být dokonce taková pravidla součástí jednacího řádu.

V jednacím řádu je vhodné a možné upravit:

1) *Podávání pravidelných informací.*

2) *Kontrolní úkoly.*

3) *Povinnost ostatních orgánů poskytovat součinnost a pravidla této součinnosti.*

20. Do jaké míry lze v jednacím řádu zastupitelstva obce upřesňovat realizaci práv člena zastupitelstva obce?

Je diskutabilní, do jaké míry lze upřesňovat způsob realizace práv člena

zastupitelstva obce: Nepochybně lze práva rozšiřovat, sporné však může být, zda lze realizaci těchto práv „usměrňovat“. Obecnou odpověď asi nelze dát, ale určité upřesnění, které nepovede k omezení či vyloučení rozsahu práva, lze akceptovat (za přípustné shledáváme např. možnost upravit detailně poskytování informací kopiemi dokumentů, přiměřené omezení doby vystoupení apod.).

21. Je možné, aby jednací řád upravoval neveřejná zasedání zastupitelstva obce?

Zasedání zastupitelstva obce jsou vždy veřejná, o neveřejných zasedáních lze hovořit pouze ve smyslu konání pracovních porad členů zastupitelstva obce či podobných neformálních jednání, na kterých však nemohou být přijímána žádná usnesení zastupitelstva obce s konstitutivními účinky (tj. usnesení, která vytvářejí, mění nebo ruší práva či povinnosti). Nemají povahu zasedání orgánu obce. Konání pracovních porad členů zastupitelstva obce je tedy **přípustné** (potvrzuje to i judikatura Nejvyššího správního soudu), ale **nenahrazují zasedání (nelze na nich rozhodovat)**. Úprava v jednacím řádu je však možná, zejména by mělo na zasedání zastupitelstva obce dojít k seznámení přítomných s výsledkem a se základním obsahem debaty z této pracovní rady členů zastupitelstva obce.

22. Jak dalece je přípustné omezit či jinak upravit v jednacím řádu práva občana obce?

1) *Právo vyjádřit stanovisko [[§16 odst. 2 písm. c\)](#) zákona o obcích].*

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 věcnému projednání v rámci určitého bodu zasedání apod.).

Nelze svěřit radě obce právo rozhodnout, zda určitý podnět předloží zastupitelstvu.

23. Jakou délku vyjádření lze považovat za délku neomezující právo občana obce vyjádřit se (5 minut, 10 minut)?

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 je 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 obce 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 obce omezená limitem 5 minut bude zpravidla dostatečná.

24. 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?

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 osobní údaje zveřejňované na internetu anonymizovat tak, aby se staly zcela nečitelnými.

25. Je správně, pokud obec v jednacím řádu upraví i jiné záležitosti než ty, které jsou uvedeny v §96 zákona o obcích, tedy podrobnosti o jednání zastupitelstva obce, např. pořizování zápisu ze zasedání, jeho zveřejňování, nahlížení do zápisů apod.?

Takový postup zákonu neodporuje.

26. Lze v jednacím řádu ukládat povinnosti orgánům obce?

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

27. Lze považovat za zákonné usnesení přijaté na zasedání zastupitelstva obce, při kterém v rozporu s jednacím řádem zastupitelstva obce 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 zastupitelstva obce.

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 obce.

Pokud se jedná o výslovné neschválení programu zasedání na jeho počátku, půjde o porušení povinnosti, vyplývající z ustanovení §95 odst. 1 zákona o obcích („O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení“), nicméně tato skutečnost nemá vliv na zákonnost přijatých usnesení.

28. Může být v jednacím řádu rady obce 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?

Z dikce ustanovení [§101](#) zákona o obcích vyplývá, že z usnesení rady obce lze přijímat pouze na schůzi rady obce. V ustanovení [§101](#) odst. 2 zákon o obcích se stanoví, že rada obce je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. V ustanovení [§101](#) odst. 3 zákona o obcích je uvedeno, že rada obce pořizuje ze své schůze zápis, ve kterém mimo jiné má být vždy uveden průběh a výsledek hlasování. To 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. Přijímání usnesení rady obce jinak, než na schůzi rady obce odporuje zákonu o obcích a nemůže tedy být zahrnuto do jednacího řádu.

29. Je zveřejňování zápisu z jednání rady obce 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 ?

Zveřejňování zápisu z jednání rady obce 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. InfZ naopak v ustanovení §5 odst. 7 výslovně umožňuje povinnému subjektu zveřejnit jakékoliv informace, s výjimkami uvedenými právě v InfZ. Zveřejňování zápisu z jednání rady obce na internetu lze považovat za vstřícný krok k občanům, který jim umožní se seznámit se záležitostmi projednávanými v radě obce. Zveřejňování nebrání ani to, že schůze rady obce jsou ze zákona neveřejné.

30. Po jakou dobu je platný schválený jednací řád zastupitelstva obce? Končí platnost jednacího řádu zároveň s ukončením činnosti zastupitelstva obce, nebo musí být zrušen a vydán nový?

Jednací řád je schvalován usnesením, které může být měněno a rušeno opět jen usnesením zastupitelstva obce. Pokud k tomu nedojde, jednací řád platí v rozsahu, v jakém byl přijat. Platnost jednacího řádu tedy není spjata s ukončením činnosti zastupitelstva obce a je věcí nového zastupitelstva, zda se rozhodne stávající jednací řád zrušit, změnit či ponechat v platnosti.

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Autor: Mgr. Petr Prokop, JUDr. Zdeněk Jarolím, Mgr. Aleš Křížan

Odsouhlaseno: odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra

Schválila: Ing. Marie Kostruhová

Grafická úprava a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 1159/4, 149 01, Praha 4

Počet stran: 28

Místo a rok vydání: Praha, 2009

www.mvcr.cz/odk
