



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

2.1

Dílčí aspekty související
se zasedáními zastupitelstev obcí

podle právního stavu
k 1. lednu 2025

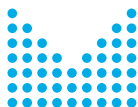
ODBOR
VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY
MINISTERSTVA VNITRA
2025

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

2.1

Dílčí aspekty související
se zasedáními zastupitelstev obcí

<https://www.mv.gov.cz/odk>



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Díličí aspekty související se zasedáními zastupitelstev obcí

2. aktualizované vydání podle právního stavu k 1. lednu 2025

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

Autor: JUDr. Jan Horník, Mgr. Miloš Dvořák

Aktualizace: JUDr. Mgr. Ing. Roman Široký

Odsouhlaseno: odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra

Schválil: Ing. Bc. Miroslav Veselý

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

Počet stran: 44

Místo a rok vydání: Praha, leden 2025

ISBN: 978-80-7616-220-4

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	7
I. ZÁPIS ZE ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE	8
II. NÁMITKY ČLENA ZASTUPITELSTVA OBCE	19
III. USNESENÍ ZASTUPITELSTVA OBCE	21
IV. ZVUKOVÉ, ZVUKOVO-OBRAZOVÉ A OBRAZOVÉ ZÁZNAMY Z VEŘEJNÉHO ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE	33
V. PRACOVNÍ PORADY ČLENŮ ZASTUPITELSTVA OBCE	36
VI. OSTATNÍ SOUVISEJÍCÍ DOTAZY	38
A) Právo předkládat návrhy na zařazení na pořad jednání zastupitelstva obce	38
B) Povinnost občana obce či osoby mající na území obce nemovitost prokázat svou totožnost	40
C) Oznámení o konání zasedání zastupitelstva obce	40
D) Přerušení zasedání zastupitelstva obce	41

ÚVODNÍ SLOVO

Ministerstvo vnitra poskytuje územním samosprávným celkům v oblasti samostatné působnosti tradičně komplexní metodickou pomoc. Jednou z konkrétních forem této pomoci je mimo jiné i vydávání tematicky orientovaných metodických doporučení. Dnes se Vám dostává do rukou aktualizované vydání pod titulem „Dílčí aspekty související se zasedáními zastupitelstev obcí“, které zohledňuje právní úpravu účinnou od 1. ledna 2024, která umožňuje distanční účast členů zastupitelstva či rady na jednáních těchto orgánů a současně úpravu některých lhůt souvisejících s jednáním zastupitelstev (pro svolání náhradního zasedání zastupitelstva, pro vyhotovení zápisu), jež se jevíly svou délkou z praktického hlediska jako nedostačující. 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.

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

Praha, leden 2025

Ing. Bc. Miroslav Veselý
ředitel odboru veřejné správy,
dozoru a kontroly

I. ZÁPIS ZE ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE

1. Jaký je význam zápisu ze zasedání zastupitelstva obce?

Zápis ze zasedání zastupitelstva obce považuje Ministerstvo vnitra za **veřejnou listinou** dokládající průběh zasedání. Jako každá veřejná listina je i zápis vybaven **presumpcí správnosti svého obsahu**, což znamená, že **skutečnosti** v něm uvedené je nutno pokládat za **pravdivé**, pokud se neprokáže opak. Při prověřování podání je nutno zkoumat skutečnosti, které by pravdivost a správnost zápisu zpochybnily. Pouhé sdělení podatele, které není podloženo žádnými relevantními dokumenty (např. vyjádřením členů zastupitelstva obce, zvukovým záznamem apod.), však samo o sobě správnost obsahu zápisu zpochybnit nemůže.

Ministerstvo vnitra prověřuje zákonnost konkrétního postupu obce především na základě dokumentů, které si k tomuto účelu od obce vyžádá. Z tohoto hlediska představuje zásadní dokument právě zápis ze zasedání zastupitelstva obce. Z výše uvedeného důvodu je třeba při vyhotovování zápisu ze zasedání zastupitelstva obce věnovat pozornost jak formální, tak obsahové stránce, neboť zápis je zásadním dokumentem o činnosti nejvyššího orgánu obce.

Důležitá je autorizace pořízeného písemného záznamu průběhu jednání starostou nebo místostarostou. Důležitost spočívá v tom, že až okamžikem, kdy připojí starosta nebo místostarosta svůj podpis, se z této písemnosti stává oficiální dokument – zápis. Zápis ze zasedání podepsaný starostou/místostarostou obce považuje Ministerstvo vnitra za veřejnou listinu ve smyslu § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dokládající průběh zasedání zastupitelstva. Jako každá veřejná listina je i zápis vybaven presumpcí správnosti svého obsahu, což znamená, že zaznamenaný průběh zasedání a schválená podoba usnesení je nutno považovat za odpovídající skutečnosti, pokud se neprokáže opak. Pakliže dokument označený jako zápis ze zasedání zastupitelstva není podepsán starostou nebo místostarostou, není zápisem ve smyslu § 95 zákona o obcích, a tudíž ani veřejnou listinou. Na tento dokument by mohlo být proto pohlíženo toliko jako na návrh zápisu, který má být schválen (podepsán) osobami uvedenými v zákoně.

2. Jakou důležitost přikládá Ministerstvo vnitra vyjádření starosty, které obdrží spolu s vyžádaným zápisem ze zasedání zastupitelstva obce?

Vyjádření starosty (či jím pověřené osoby), které bývá zasíláno spolu s vyžádanými dokumenty, je nutno považovat za oficiální vyjádření obce, které je taktéž nadáno **presumpcí správnosti**. Dle § 103 odst. 1 zákona o obcích starosta za-

stupuje obec navenek, proto jeho vyjádření, o které Ministerstvo vnitra požádá v souvislosti s prověřováním obdrženého podání, je nutno považovat za **oficiální vyjádření obce**. V případě rozporu vyjádření starosty (za obec) a tvrzení podatele nelze bez předložení důkazů o nepravdivosti vyjádření starosty považovat tvrzení podatele za důvodné.

Pokud podatel namítá nepravdivost vyjádření starosty či ve svém podání uvádí jiné skutečnosti, než jsou uvedeny v oficiálním vyjádření starosty coby reprezentanta obce, nelze taková tvrzení bez předložení relevantních důkazů považovat za prokázaná. Ministerstvo vnitra je tedy povinno vycházet z presumpce pravdivosti vyjádření starosty či jiné pověřené osoby. Proto je třeba se s výhradami obrátit primárně přímo na zastupitelstvo obce, kterému je starosta ze své funkce odpovědný a které může nejlépe posoudit oprávněnost výhrad podatele.

V této souvislosti je nutno připomenout, že starosta je úřední osobou [§ 127 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů], z čehož vyplývá, že v jeho vyjádření za obec musejí být uvedeny jediné pravdivé informace a všechny relevantní informace, které se vážou k předmětu podání. Z tohoto principu Ministerstvo vnitra při vyřizování nejrůznějších podání vychází.

Pokud by došlo k situaci, kdy vyjádření starosty nekoresponduje se zápisem ze zasedání zastupitelstva obce, je nutno dát přednost správnosti textu zápisu jakožto oficiálnímu výstupu kolektivního orgánu obce před výstupem monokratickým. Navíc se občas stává – **chybně** – že starosta zasílá vyjádření sám za sebe jakožto jeden z orgánů obce, nikoli však za obec, kterou reprezentuje navenek. Ne vždy totiž musí starosta disponovat úplně všemi informacemi, jimiž disponují např. další orgány obce, zvláště ve městech, kde mají např. složitější organizační strukturu městského úřadu.

3. Jaké jsou podstatné náležitosti zápisu za zasedání zastupitelstva obce?

a) 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, dle kterého *zastupitelstvo obce je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů*, ve spojení s § 87 zákona o obcích, podle něhož *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 (nejlépe v textu zápisu u jednotlivých bodů programu), resp. důsledně zaznamenávat počet přítomných členů zastupitelstva obce.

- b) Schválený pořad (program) zasedání zastupitelstva obce** – viz § 95 odst. 1 zákona o obcích, dle kterého se v *zápise 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]. V praxi se stává, že je program doplněn o nové věci (o další body programu) během 7 dnů od zveřejnění oznámení o konání zasedání zastupitelstva obce – nemělo by se však jednat o závažné věci a věci, jež byly v době zveřejnění oznámení známé (využívání možnosti poskytnuté ust. § 94 odst. 2 zákona o obcích je pak obcházením zákona, tedy jednáním právně nedovoleným) – v podrobnostech viz náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02.
- c) Průběh hlasování** – v souladu s § 95 odst. 1 zákona o obcích se v zápisu 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.). Záznam průběhu hlasování u jednotlivých návrhů usnesení musí být nedílnou součástí zápisu.
- d) Výsledek hlasování** – výsledek hlasování je dle § 95 odst. 1 zákona o obcích 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 (samozřejmě pokud je k příslušnému bodu programu navrhováno přijetí usnesení).
- e) Přijatá usnesení** – dle § 95 odst. 1 zákona o obcích se v *zápise vždy uvede ... přijatá usnesení* Proto je nezbytné, aby přijatá usnesení byla vždy 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 byla přijata.

4. Jaké jsou další doporučené náležitosti zápisu ze zasedání zastupitelstva obce?

- a) **Místo a doba (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) **Jména přítomných členů zastupitelstva obce, jména omluvených a neomluvených členů zastupitelstva obce** – mj. viz § 83 odst. 1 zákona o obcích, dle kterého *člen zastupitelstva obce je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, ..., hájit zájmy občanů...* Doporučujeme uvádět i počet omluvených a neomluvených členů zastupitelstva obce (§ 83 odst. 1 zákona o obcích) s tím, že ze součtu těchto údajů se zjistí celkový počet členů zastupitelstva obce, který je nezbytný při případném zkoumání platnosti usnesení.
- c) **Jméno osoby, která zasedání zastupitelstva obce řídí, resp. předseda 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 obce či jednací řád zastupitelstva obce 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 především starosta, místostarosta a další členové rady obce.
- d) **Jména určených ověřovatelů zápisu** – viz § 95 odst. 1 zákona o obcích, dle něhož *... 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 být nutně členy zastupitelstva obce, byť je to vhodné – tj. ověřovatelem může být i někdo z přítomných osob – občanů, kdo následně ověří správnost zápisu). Zákon nestanoví, že by měli být vždy určení hlasováním zastupitelstva obce, a lze připustit, aby je určil 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 posláním ověřovatelů, tj. potvrzení správnosti a úplnosti zápisu ze zasedání zastupitelstva obce svým podpisem. V případě určení ověřovatelů předsedajícím zastupitelstva obce pak může případný nesouhlas s takovými osobami vyjádřit zastupitelstvo obce tím, že většinou všech svých členů usnesením zvolí někoho jiného.

- e) **Jméno zapisovatele (zapisovatelky) zápisu** – zákonem o obcích není tato záležitost upravena, pro určení této osoby však lze užit stejného postupu jako v případě ověřovatelů zápisu (zřejmě by bylo i přípustné, aby zápis pořídil jeden z ověřovatelů). V praxi se zpravidla jedná o zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu, kterému vyhotovování zápisu vyplývá z organizačního řádu obecního úřadu, z jeho pracovní náplně nebo který je k vyhotovení zápisu pověřen starostou (za pořízený zápis je nutno považovat takový, který je podepsán starostou, příp. místostarostou, a ověřovatelem).
- f) **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 námítky hned v úvodu nejbližšího zasedání zastupitelstva obce. Datum pořízení zápisu – podle § 95 odst. 2 zákona o obcích je zápis nutno pořádat do 15 dnů po skončení zasedání [za pořízený zápis se však považuje takový, jenž je podepsán všemi (minimálně) třemi zákonem stanovenými osobami – starostou (místostarostou) a ověřovatelem].

🔍 **5. V § 95 odst. 1 zákona o obcích se stanovují náležitosti pořizované ho zápisu. Zákon však nehovoří, že je nutné uvádět průběh jednání, ale pouze průběh a výsledek „hlasování“. Pojem hlasování je jednoznačně užším pojmem než projednávání bodu programu, jehož součástí je úvodní vystoupení předkladatele bodu programu, následující rozpravou členů zastupitelstva obce, pozvaných hostů a občanů obce využívajících svého oprávnění dle § 16 odst. 2 písm. c) a 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 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“?**

Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce by mělo být patrné, 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 protináměry a hlasování o nich. Doporučujeme tedy průběh hlasování zaznamenat v širší podobě, jako průběh projednávání, neboť pouze z takto pořízeného zápisu lze předejít budoucím pochybnostem ze strany odpůrce (nesouhlasícího) pořízeného zápisu.

6. Jak podrobné musí být zaznamenání např. diskuse? Někdy se stává, že osoba, která ani není občanem obce, častuje zastupitelstvo obce urážkami, neustále napadá hospodaření obce atd. Je nutné vše zaznamenat doslovně?

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.

7. Kdo zápis ze zasedání zastupitelstva obce podepisuje a kde je po podpisu uložen?

Zápis podepisuje podle § 95 odst. 1 zákona o obcích **starosta (nebo místostarosta) a určení ověřovatelé**. Pokud zápis podepisuje pouze starosta a místostarosta (podle dřívějšího zákona o obcích), jedná se o porušení současné právní úpravy. Ověřovateli nemusejí být nutně pouze členové zastupitelstva obce – mohou jimi být i ostatní osoby (např. občané obce) přítomné po celou dobu zasedání zastupitelstva obce, kteří budou schopni osvědčit svým podpisem správnost zápisu ze zasedání zastupitelstva obce.

Formulaci, že *zápis podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé*, nelze vykládat, že zápis podepisuje buď jen starosta, nebo místostarosta spolu s minimálně dvěma ověřovateli. Spojka *nebo* nemá v tomto případě význam vylučovací, nýbrž slučovací.

Ověřovatelé musejí být minimálně dva (odlišní od starosty nebo místostarosty), neboť příslušné ustanovení zákona o obcích uvádí množné číslo určených ověřovatelů.

Zápis musí být v souladu s § 95 odst. 2 zákona o obcích **uložen na obecním úřadu k nahlédnutí**, a to již po 15 dnech (tj. již 16. den) od skončení zasedání zastupitelstva obce. Této povinnosti odpovídá **právo** občana obce (též i fyzické osoby, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost, či fyzické osoby, 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) **nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce a pořizovat si z nich výpisy** [§ 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích].

8. Jaký je postih ze zákona, je-li proveden zápis ze zastupitelstva až po 3 týdnech (z důvodu dovolené)?

Zápis ze zasedání zastupitelstva obce je nutno **pořídít do 15 dnů po skončení** zasedání (§ 95 odst. 2 zákona o obcích). Zákon žádnou výjimku (z důvodu absence odpovědného pracovníka) nezná. Za starostu může zápis podepsat místostarosta, který by neměl mít dovolenou ve stejném termínu jako starosta, a je vhodné určovat či volit ověřovatele zápisu tak, aby byli i oni schopni zápis do 15 dnů od skončení zasedání ověřit svým podpisem.

Nebude-li zápis v zákonné lhůtě pořízen, jedná se jednoznačně **o porušení § 95 odst. 2 zákona o obcích**, což bude v případě kontroly samostatné působnosti jedním z kontrolních závěrů uvedených v protokolu o kontrole. Tento kontrolní závěr je pak nutné na nejbližším zasedání zastupitelstva obce projednat a přijmout k němu opatření k odstranění nezákonného důsledku a zamezení jeho opakování.

Lze však dodat, že postih ve smyslu represivního zásahu nenastane, neboť nepořízení zápisu v zákonné lhůtě nezpůsobuje nezákonnost na zasedání zastupitelstva obce přijatých usnesení, neboť usnesení jsou platná okamžikem jejich přijetí (hlasováním), přičemž následné formální zaznamenání v zápisu nemá na jejich platnost vliv. Proto nebude zahájen dozor nad obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření zastupitelstva obce v samostatné působnosti.

9. Co je považováno za zápis ze zasedání zastupitelstva obce? Při zasedání se vyhotoví prvotní ruční zápis zapisovatelkou. Ten se poté přepíše na počítači do složky zápisů zasedání zastupitelstva obce a následuje usnesení z tohoto zasedání. Občanu je ale pouze předložen zápis a usnesení zaznamenaný v počítači. Prvotní zápis nikoliv. Ověřovateli zápisu totiž není předložen prvotní originál zápisu, ale až takto přepsané zápisky zapisovatelky (jsou to údajně jen „poznámky zapisovatelky“). Co máme tedy předložit občanovi obce, který se dostaví nahlédnout do zápisu?

Za pořízený zápis je nutno považovat takový, který je podepsán starostou, příp. místostarostou, a ověřovateli. Je již na samotné obci, zda budou pořizovat zápisy ručně psané či budou zápisky zapisovatelky následně přepsány do počítače a pouze tato forma bude podepisována určenými osobami, které následně osvědčí svým podpisem správnost zápisu. V tomto druhém případě jsou pak ručně psané zápisky zapisovatelky zcela bez právního významu.

Další otázkou je, jak postupovat v situaci, kdy se na obecní úřad dostaví jakákoliv osoba (tj. nejen občan obce) za účelem nahlédnout do zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, 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 15 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 obce má rozhodně větší význam než formalistická povinnost vyhotovit zápis v dané lhůtě. Každopádně nepořízení zápisu ze zasedání zastupitelstva obce (tj. textu podepsaného starostou nebo místostarostou a určenými ověřovateli) do 15 dnů po jeho skončení je porušením § 95 odst. 2 zákona o obcích.

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 15 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 15 dnů na vyhotovení zápisu) nemá vliv na přijatá usnesení (lhůta pro pořízení zápisu je jen pořádková). Rozhodnutí (usnesení) zastupitelstva obce totiž vznikají jejich přijetím (ukončením hlasování) potřebným počtem členů zastupitelstva obce, a tudíž nevyhotovení zápisu, resp. nedodržení všech náležitostí stanovených v § 95 odst. 1 zákona o obcích, nemá vliv na jejich existenci (platnost).

10. Občan požádá o nahlédnutí do zápisu, ale vzápětí si jej ofotí. Je to možné?

Pokud by občan obce zažádal o nahlédnutí do zápisu a vzápětí si jej sám ofotil, není důvodu mu v tom bránit či předem zakazovat, tudíž **je to možné a v souladu se zákonem**. Ostatně je nelogické neposkytnout kopii zápisu z veřejného zasedání zastupitelstva obce, když toto zasedání samotné je veřejné, a není důvodu zápis tajit, resp. odmítnout vydat kopii. Navíc je třeba mít stále na paměti, že zápis ze zasedání zastupitelstva obce je veřejnou listinou dokládající výkon veřejné správy (územní samosprávy) v obci, a to zástupci (členy zastupitelstva obce) zvolenými občany obce. Není proto rozumného důvodu zápisy nezveřejňovat či neposkytovat (samozřejmě s příslušnou ochranou osobních a jiných údajů).

Nicméně při nahlížení, kdy se občan dostaví na obecní úřad a využije svého práva dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, není možno předem osobní údaje anonymizovat, tedy předložit zápisy či usnesení se začerněnými osobními údaji. Je 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 pořízení výpis ze zápisu, dále zveřejní, má subjekt, jehož se zveřejněné údaje týkají, právo na ochranu osobnosti podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Bylo by vhodné již při činění výpisů na tuto skutečnost občany upozorňovat.

Pozn.: V souladu s principem dobré správy je za zákonný pojem „výpis“ nutno považovat i možnost pořízení kopie vlastním záznamovým zařízením (fotoaparát, videokamera apod.). Týká se to jak členů zastupitelstva obce, tak i ostatních občanů obce a dalších subjektů uvedených v § 16 a § 17 zákona o obcích. V současné technické době je možno podle našeho názoru považovat za výpis i pořízení fotokopie na kopírce.

11. Je povinností obce zveřejňovat zápisy a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce na internetových stránkách obce (popř. na úřední desce obecního úřadu)?

Zveřejňování dokumentů o činnosti zastupitelstva obce není ze zákona povinné a zákony o územních samosprávných celcích toto neupravují. Tato praxe je tak jedna z možností, jak informovat občany obce o činnosti orgánů obce (viz § 97 zákona o obcích, dle kterého *obec informuje občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklým*). 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.

Právní základ pro dobrovolné zveřejňování dokumentů (informací) dává § 5 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Podle tohoto ustanovení *povinný subjekt (...) může zveřejnit i další informace, nestanoví-li zákon jinak*. To znamená, že při zveřejňování zápisu je třeba v jeho textu odstranit ty údaje, typicky osobní údaje, které by obec nemohla zpřístupnit ani na základě individuální žádosti o poskytnutí takové informace postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Je tedy třeba zvážit rozsah této anonymizace, a to vždy vzhledem k okolnostem konkrétního případu. Rozsah anonymizace při zveřejnění osobních údajů se bude odvíjet od postavení fyzické osoby, o jejíž identitu se v tom kterém případě jedná, a od míry zastoupení veřejného zájmu na seznámení veřejnosti s identitou dotčené fyzické osoby. Při této úvaze je třeba mít na paměti, že účelem zveřejnění zápisů je zpřístupňování informací o činnosti obce, nikoli informování o soukromí, osobním životě a poměrech fyzických osob.

Odstranění osobních údajů v zápise zpravidla nebude vhodné u členů zastupitelstva nebo jiných osob, které zastávají veřejnou funkci, u osob z řad občanů obce, kteří se aktivně zajímají o dění v obci a vystoupí na zasedání zastupitelstva v záležitosti veřejného zájmu, nebo u jiných fyzických osob, u kterých převažuje zájem veřejnosti na znalosti jejich jména a příjmení, např. jde-li o dodavatele veřejné zakázky. Zveřejnitelné budou dále osobní údaje zaměstnanců obce, které vypovídají o jejich úřední činnosti nebo o pracovním zařazení. U těchto zmíněných osob lze dospět k závěru, že právo na ochranu jejich soukromí ustupuje

veřejnému zájmu. Tím je zájem na tom, aby veřejnost byla seznámena s identitou veřejných funkcionářů a osob, kterým obec např. poskytla veřejné prostředky. Případný nesouhlas dotčených subjektů se zveřejněním jejich osobních údajů není právně relevantní, neboť zákonná licence zpracování (zveřejnění) osobních údajů plyne již z čl. 6 odst. 1 písm. e) (*zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu...*) GDPR (General Data Protection Regulation), plným názvem nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (Obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Totéž se týká zveřejnění na internetových stránkách obce.

? **12. V jakém rozsahu lze do zápisu ze zasedání zastupitelstva obce 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 GDPR, když je zákonem o obcích stanoveno, že zápis ze zasedání zastupitelstva obce 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. 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 nahlášení do zápisů oprávněnými osobami je zákonem předpokládán přístup k celému zápisu v autentické podobě, neboť se jedná o *zpracování nezbytné pro splnění právní povinnosti* svěřené obci [dle čl. 6 odst. 1 písm. c) GDPR]. 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 pořizovaný výpis) ze zápisu dále zveřejní, a to bez předchozího souhlasu oprávněné osoby, může se dotčená osoba, pokud se cítí být poškozena na svých právech zveřejněním, domáhat ochrany podle občanského zákoníku, případně podle GDPR za předpokladu, že by se na osobu, která zápis zveřejnila, vztahovala v tomto případě pravidla GDPR. Pokud by zápisy měly být zveřejňovány (např. na úřední desce, na internetu či v místním tisku), je nutné zajistit anonymizaci osobních údajů (např. „začerněním“).

? **13. Jak přistupovat k otázce anonymizace dat při zveřejňování zápisů, usnesení?**

Na internetu – při zveřejnění – je nutno začernit (anonymizovat) citlivá data, jako je u fyzických osob např. rodné číslo a bydliště, jméno a příjmení. U jména bude záležet na velikosti obce a četnosti těchto jmen v dané obci – tj. možnosti

identifikovat konkrétní osobu. Doporučujeme však výslovně uvést k takovému dokumentu zmínku, že jde o zkrácený, resp. anonymizovaný zápis či usnesení.

14. Mimořádné zastupitelstvo obce. Jak číslovat, jak počítat intervaly mezi zasedáními, jak připravit pozvánku – program?

Mimořádné zasedání zastupitelstva obce zákon o obcích ve svých ustanoveních neupravuje a uvedené označení ani nezná, neboť takovýto zvláštní (odlišný) způsob zasedání zastupitelstva obce neexistuje. Podle zákona o obcích je zasedání zastupitelstva obce vždy veřejné. Je jedno, jak často se zasedání zastupitelstva obce koná, ale je třeba dodržet zákonem stanovený limit, tj. minimálně 1x za tři měsíce. Toto se týká i číslování – tzn. číslovat zasedání jako každé jiné. Informace o konání zastupitelstva obce se v souvislosti s řešením mimořádné události podle zákona o integrovaném záchranném systému, k zabránění jejího vzniku nebo k odstraňování jejích následků, anebo jestliže se na území obce vztahuje krizový stav, mimořádné opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku nebo mimořádné veterinární opatření, zveřejní na úřední desce obecního úřadu alespoň po dobu 2 dnů před zasedáním zastupitelstva obce. Záležitosti, které se netýkají řešení situací uvedených v předchozí větě, mohou být na zasedání projednávány pouze tehdy, jestliže byla informace o místě, době a navrženém programu (tj. všech bodů, které jsou v den svolání zasedání známy a jež mají být na zastupitelstvu obce řešeny) připravovaného zasedání zveřejněna alespoň 7 dnů před zasedáním zastupitelstva obce.

II. NÁMITKY ČLENA ZASTUPITELSTVA OBCE PROTI ZÁPISU ZE ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE

❓ **15. Mohou být za námitky proti zápisu ze zasedání zastupitelstva obce považovány i připomínky občanů, aniž by si je na sebe „vztáhl“ některý z členů zastupitelstva obce?**

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. Mělo by se tedy jednat 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 zastupitelstva obce.

Námitky mohou směřovat proti obsahu zápisu i proti správnosti všeho, co je v zápisu uvedeno. Námitky proti zápisu může podat pouze člen zastupitelstva obce, nikoliv jiná osoba přítomná na zasedání zastupitelstva obce. „Námitky“ osoby přítomné na daném zasedání zastupitelstva obce a odlišné od člena zastupitelstva obce (předně občanů obce) 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.

❓ **16. Způsob hlasování při těsném počtu přítomných ve věci ověřovatelů, mandátové komise apod. (kteří se hlasování zdrželi)?**

Stejně jako u jiných usnesení je usnesení zastupitelstva obce platné, pokud pro něj hlasovala **nadpoloviční většina všech** členů zastupitelstva obce, nikoliv nadpoloviční většina přítomných členů zastupitelstva obce.

Člen zastupitelstva obce, který byl určen ověřovatelem, může samozřejmě vznést proti zápisu námitky, o kterých rozhodne zastupitelstvo obce na svém nejbližším zasedání. Nebudou-li jeho námitky zastupitelstvem obce přijaty, pak jeho podpis nahradí právě usnesení z následujícího zasedání, kterým je o jeho námitkách rozhodnuto. Nebo zastupitelstvo obce dá za pravdu ověřovateli a zápis se v patřičném smyslu upraví.

Ověřovatel může odmítnout podpis z jakéhokoliv důvodu (zákon nenařizuje zdůvodnit). Doporučujeme však, aby ověřovatel důvod nepodepsání uvedl přímo

do návrhu zápisu, předloženého mu k podpisu, a následně aby toto bylo projednáno na nejbližším příštím zasedání zastupitelstva obce.

Stanovování mandátové či návrhové komise v zásadě nedoporučujeme, neboť je to zdlouhavé řešení. Každý člen zastupitelstva obce má právo předkládat bod k projednání, proto považujeme za logické, že zformuluje i návrh usnesení. Tedy předkladatel návrhu či předsedající zasedání by měl mít současně připravený i návrh usnesení, který chce nechat zastupitelstvem obce schválit. Pro přijetí navrhovaného usnesení se počítají jen hlasy „pro“.

III. USNESENÍ ZASTUPITELSTVA OBCE

17. V jakých případech lze hovořit o usneseních zastupitelstva obce? Je usnesením zastupitelstva obce každé hlasování členů zastupitelstva obce?

Usnesení zastupitelstva obce lze označit za rozhodovací akt nejvyššího orgánu obce, který vzniká toliko v rámci zasedání zastupitelstva obce (ze zákona vždy veřejného) v případě, že po předložení návrhu bude pro jeho přijetí hlasováno v zákonem vyžadovaném poměru. Dle ustanovení § 87 zákona o obcích „*k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak*“. Proto zákon o obcích v otázce přijímání usnesení stanovuje jasnou podmínku pro platnost takových aktů, a to **nadpoloviční většinu všech členů zastupitelstva obce, nikoli nadpoloviční většinu přítomných** členů zastupitelstva obce. Stanovení potřebného kvóra pro rozhodování zastupitelstva obce znamená, že se ve všech případech požaduje, aby pro návrh hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, tj. nadpoloviční většina z celkového počtu členů zastupitelstva obce zvolených občany obce k výkonu funkce člena zastupitelstva obce.

Příklad: Zastupitelstvo obce je 11členné, přítomno je 8 členů, přičemž pro návrh usnesení hlasovalo 5 (z 8) přítomných členů zastupitelstva obce – usnesení nevzniklo, neboť pro návrh nehlasovala nadpoloviční většina všech členů usnášenischopného zastupitelstva obce (bez ohledu na počet přítomných). V daném případě (11členného zastupitelstva obce) je tedy nutné, aby se pro návrh vyslovalo vždy minimálně 6 členů zastupitelstva obce.

Jednoduše lze tedy uvést, že **usnesení vzniká** tehdy, pokud ve prospěch předloženého návrhu, tj. pro jeho přijetí, se v průběhu řádně oznámeného zasedání zastupitelstva obce vysloví nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce (bez ohledu na skutečný počet přítomných členů zastupitelstva obce, kterých však musí být v souladu s ustanovením § 92 odst. 3 zákona o obcích pro usnášenischopnost minimálně nadpoloviční většina). Pouze takovým usnesením je schválen určitý postup a stává se zavazujícím či určujícím pro obec.

K tomu lze ještě dodat, že byt jsou v ustanovení § 87 zákona o obcích používány vedle sebe termíny usnesení, rozhodnutí a volba, jde pouze o formální rozlišení cíle a účelu, ke kterému konkrétní výsledek směřuje, neboť zastupitelstvo obce jako kolegiální orgán **rozhoduje vždy usnesením**. Formulace takového usnesení musí korespondovat s ustanoveními zákona o obcích, která vymezují rozsah oprávnění zastupitelstva obce a vyjadřují již zmíněný účel přijímaného usnesení (schvaluje, zřizuje, ruší, rozhoduje, deleguje, vydává, určuje, volí, stanovuje atd. –

nebo jejich negace). Takto formálně lze vymezit základní parametry rozhodovací pravomoci svěřené zastupitelstvu obce.

Závěrem lze konstatovat, že **pokud není přijat návrh usnesení nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva obce, žádné usnesení nevzniká; pouze se tato skutečnost zaznamená do zápisu.**

18. Jaké formulace usnesení je vhodné užívat?

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).

Pro vznik usnesení samotného je nutné přihlížet **k procesu jeho formulace a cíli**, k němuž je směřováno. Při přijímání usnesení ze zasedání zastupitelstva obce je však třeba zdůraznit, že nad formální podobou jakéhokoliv usnesení je **podstatný jeho obsah**, zejména z hlediska správnosti jeho formulace. Doporučuje se respektovat příslušná znění ustanovení zákona o obcích (především § 84 a § 85) a při formulaci usnesení vycházet z vymezených oprávnění zastupitelstva obce – např. ve znění:

- Zastupitelstvo obce **schvaluje** rozpočet obce dle ust. § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích.
- Zastupitelstvo obce **zřizuje, příp. zrušuje** výbor a **volí**, případně **odvolává** předsedu výboru zastupitelstva obce a **volí**, případně **odvolává** členy výboru zastupitelstva obce dle ust. § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích.
- Zastupitelstvo obce **rozhoduje** o vyhlášení místního referenda podle ust. § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích.
- Zastupitelstvo obce **deleguje** zástupce obce na valnou hromadu podle ust. § 84 odst. 2 písm. f) zákona o obcích.
- Zastupitelstvo obce **navrhuje** změnu katastrálního území uvnitř obce podle ust. § 84 odst. 2 písm. j) zákona o obcích.
- Zastupitelstvo obce **vydává** Obecně závaznou vyhlášku obce č. (číslo přidělí až informační systém Sbírkou právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů) podle ust. § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.
- Zastupitelstvo obce **určuje** funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni podle ust. § 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích.
- Zastupitelstvo obce **volí**, příp. **odvolává** starostu obce, místostarostu obce a členy rady obce **a stanovuje** počet členů rady obce

a současně **stanovuje** počet dlouhodobě uvolněných členů zastupitelstva obce podle ust. § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích.

- Zastupitelstvo obce **stanovuje** výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce, a to ode dne podle ust. § 84 odst. 2 písm. n) ve spojení s ust. § 72 odst. 2 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 obce, člen zastupitelstva obce apod.).

Je třeba poznamenat, že v době tvorby tzv. návrhu usnesení ještě vlastně nejde o žádné usnesení, nýbrž o návrh některého z typů rozhodnutí zastupitelstva (schvaluje, zamítá, jmenuje, volí atd.), který se teprve po přijetí – schválení – znamená do usnesení (stane se obsahem usnesení).

19. Jaké zásady platí pro 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.

Mezi základní způsoby hlasování patří **veřejné hlasování** (včetně hlasovacího zařízení), tj. takové, u kterého je zřejmé, jak který člen zastupitelstva obce hlasoval, nebo **tajné hlasování**. Způsob hlasování v jednotlivých případech doporučujeme upravit v jednacím řádu zastupitelstva obce.

Zákon o obcích při hlasování členů zastupitelstva obce (v současné době) nepožaduje, aby bylo konkrétně uvedeno, jak hlasoval konkrétní člen zastupitelstva obce. Pokud je přijímáno usnesení, postačí, pokud je v zápise uvedeno, kolik (jaký počet) členů zastupitelstva obce hlasovalo pro usnesení, kolik proti a kolik se zdrželo. Pokud zastupitelstvo obce ve svém zápisu uvádí i konkrétní jmenový seznam členů zastupitelstva obce, kteří hlasovali (pro, proti, zdrželi se), je to postup samozřejmě více transparentní, nicméně zákon o obcích jej nevyžaduje. Z hlediska transparentnosti lze jednoznačně doporučit zásadně veřejné hlasování, avšak je zcela pochopitelné, že např. v personálních záležitostech bývá obvykle hlasováno tajně.

Další otázkou je, jak se má hlasovat o protinávrzích, variantách návrhů usnesení apod. Doporučujeme otázku postupu, jak hlasovat, též upravit v jednacím

řádu. Obvykle bývá nejprve hlasováno o protinávrhu a teprve poté o původním návrhu usnesení. Pokud je přijat protinávrh nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva obce, je logické, že není třeba již o původním návrhu hlasovat.

Dále by součástí jednacího řádu mělo být i úprava zaznamenání výsledku hlasování, neboť výsledek hlasování musí být nedílnou součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Pro splnění zákonné povinnosti postačí uvést výsledek hlasování v podobě **pro – proti – zdržel se**, popř. **nehlasoval**, protože v daný okamžik nebyl přítomen. Nicméně z hlediska principu transparentnosti je vítáno, když je uvedeno, jak který člen zastupitelstva obce hlasoval, neboť tak mají občané obce možnost kontrolovat, jak jejich zvolení zástupci reprezentují obec, resp. jak hájí zájmy občanů.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že usnesení nemůže existovat (vzniknout) samo pro sebe – bez obsahu. Usnesením se schvaluje konkrétní návrh a jestliže potřebná většina členů zastupitelstva obce tento návrh neschválí, usnesení nevznikne, protože se „hlasovaný obsah vůbec nestane“ (vytvářet usnesení o tomto neúspěchu navrhovatelů by bylo totéž, jako psát ve výsledkové listině mistrovství světa o časech a výškách, kterých nebylo dosaženo). Dodáváme, že usnesení zastupitelstva obce je účinné jeho přijetím – pokud nemá stanovenou účinnost pozdější.

Na okraj poznamenáváme, že při přijímání usnesení zastupitelstva obce je třeba odhlédnout od skutečnosti, že i v případě, kdy se většina členů zastupitelstva obce zdrží hlasování, je výsledný efekt shodný, jako by hlasovala proti přijetí návrhu usnesení. Tato otázka je mimo rámec obecně popisovaného procesu vzniku a přijetí konkrétního usnesení a jedná se spíše o jeden ze způsobů politického rozhodování či projevování postoje jednotlivých hlasujících.

20. V situaci, kdy není návrh usnesení schválen, je přijato usnesení opačného významu?

V případech, kdy se nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce nevysloví ve prospěch předloženého návrhu (tzn. hlasuje proti jeho přijetí nebo se zdržuje hlasování), pak **není výsledkem vznik usnesení, a to ani usnesení opačného významu** – tzn. nevzniká usnesení, kterým by se jeho obsah stal opo- sitem („otočil by se význam“) předloženého návrhu. Jinak řečeno – za situace, kdy pro předložený návrh usnesení nehlasuje zákonem stanovené kvórum, žádné usnesení nevznikne, byť by zákonem stanovený počet členů zastupitelstva obce (nadpoloviční většina všech) hlasoval de facto pro závěr opačný, nežli je návrh formulovaný předkladatelem. V každém případě se doporučuje návrh usnesení přeformulovat a potvrdit tak zamítavé stanovisko zastupitelstva obce, byť z logiky věci není třeba tak již činit. Výhodou ale je, že věc je pak uzavřena rozhodnutím zastupitelstva obce v podobě usnesení, které lze očíslovat.

Příklad: Typicky pak bývá návrh usnesení, o kterém se hlasuje, předkládán v pozitivním tvaru – „schvaluje“. Pokud však návrh usnesení nebyl přijat, nelze takový návrh jednoduše „otočit“ na „neschvaluje“ a uvádět ho jako usnesení zastupitelstva obce coby závazný projev vůle zastupitelstva obce.

Proto v případech, ve kterých hlasuje člen zastupitelstva obce proti návrhu usnesení, tato skutečnost ještě neznamená, že by automaticky hlasoval pro přijetí usnesení opačného významu, byť důsledek často může splývat.

Příklad: Při hlasování o návrhu na odvolání starosty většina přítomných členů zastupitelstva obce hlasovala proti návrhu, tedy de facto pro setrvání starosty ve funkci – žádné usnesení tím však nevzniklo, neboť návrh zněl na odvolání, a nikoliv na setrvání; starosta tedy zůstává nadále ve funkci.

Z těchto důvodů je třeba v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce důsledně uvádět průběh a výsledek hlasování k jednotlivým návrhům usnesení (tj. uvádět všechny návrhy či varianty usnesení) s tím, že pokud není návrh usnesení přijat, žádné usnesení nevzniká. Nelze tedy zaznamenat očíslované usnesení – např. „3. Zastupitelstvo obce neschvaluje rozpočet obce dle § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích“, pokud nebyl výslovně podán návrh usnesení, aby zastupitelstvo obce rozpočet obce neschválilo. Doporučujeme, proto v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce k takovému bodu programu pouze zaznamenat např.: „Návrh byl zamítnut – usnesení nepřijato“.

Je proto vhodné znovu připomenout, že návrhy usnesení by měly být formulovány tak, aby jejich obsah zřetelně vyjadřoval projev vůle zastupitelstva obce v konkrétní věci. **Jestliže je smyslem rozhodnutí konkrétní otázky předložené na zasedání zastupitelstva obce nesouhlas s určitým postupem obce, či zamítnutí určité žádosti apod., je třeba již samotný návrh usnesení formulovat jako negativní** (zastupitelstvo obce nesouhlasí s návrhem na..., nepovoluje výjimku z ..., neposkytne dotaci na...). Následný kladný projev vůle jednotlivých členů zastupitelstva obce pak takto formulované usnesení pouze odsouhlasí, resp. potvrdí.

Příklad: Rada obce zveřejnila záměr na prodej obecního pozemku. Při projednávání samotného prodeje v zastupitelstvu obce [§ 85 písm. a) zákona o obcích] vznese jeden z členů zastupitelstva obce návrh, aby zastupitelstvo neschválilo prodej pozemku (tj. aby si obec ponechala pozemek ve svém vlastnictví). Pokud je takto formulovaný návrh usnesení („Zastupitelstvo obce neschvaluje prodej pozemku p. č. ... k. ú. ...“) předložen a zastupitelstvo obce nadpoloviční většinou všech svých členů se vysloví pro tento návrh, pak bylo přijato usnesení v navrženém negativním tvaru.

21. Jak postupovat v případě, kdy není usnesení přijato nadpoloviční většinou členů zastupitelstva obce, avšak v případě účasti všech členů zastupitelstva obce by mohlo dojít k přijetí usnesení?

V situaci, při které z důvodu nízké účasti členů zastupitelstva obce dopadne hlasování sice tak, že nebude získána nadpoloviční většina, ale ze struktury hlasování se lze domnívat, že v případě větší účasti by usnesení vzniklo (např. z celkových 9 členů zastupitelstva obce se zúčastní 5, 4 jsou pro, 1 se zdržel), tj. není zde očividný nesouhlas s předloženou věcí – v takovém případě se doporučuje předsedajícímu přenést rozhodnutí o identickém bodu na příští zasedání zastupitelstva obce, aby došlo ke konečnému rozhodnutí, protože k přijetí usnesení je třeba nadpoloviční většina všech, a to bez ohledu na počet přítomných. Právo navrhnout znovu projednat určitou záležitost na zasedání zastupitelstva obce má samozřejmě každý člen zastupitelstva obce, který tak má možnost navrhnout přijetí usnesení, které nebylo předchozím zasedáním zastupitelstva obce schváleno právě proto, že bylo přítomno „málo“ členů zastupitelstva obce.

22. Je usnesením případ, ve kterém zastupitelstvo obce sdělené informace „bere na vědomí“?

V případech, ve kterých se v zápisech objevuje formulace „zastupitelstvo obce bere na vědomí“, je nutné rozlišovat, zda takto zaznamenaná informace vyjadřuje stav, kdy přítomní členové zastupitelstva obce **byli seznámeni** např. se zápisem kontrolního či finančního výboru, s obsahem protokolu o kontrole výkonu samostatné působnosti, se zprávou o činnosti rady obce apod., a pouze si je vyslechli či převzali v listinné formě (potom stačí poznamenat tento organizační úkon do zápisu a nepřijímat o něm žádné usnesení), aniž by se k tomu jakkoli jako kolektivní orgán vyjádřili, nebo zda **hlasují o předložených informacích** a projevují tak závazně vůli zastupitelstva obce v konkrétní věci (např. souhrnné stanovení úkolů pro starostu či některé členy zastupitelstva obce, přijetí nápravných opatření k odstranění nezákonného postupu orgánů obce atd.) – v takovém případě je forma usnesení na místě.

23. Je možné změnit nebo zrušit platné usnesení zastupitelstva obce?

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

24. Prodej bytů. Zveřejnil se záměr, zásady prodeje. Zásady bylo nutné v konkrétním případě porušit. Je prodej platný? Obec vyhlásí prodej a stanoví obálkovou metodou s pravidlem, že prodáno bude nejvyšší nabídce. Přihlásí se „nepřízpůsobivý občan“, který nabídne nejvíce, ale zastupitelstvo obce rozhodne, že prodá někomu jinému, který nenabídl nejvyšší cenu. Je to zákonné?

Jestliže obec ve zveřejněném záměru stanoví určité podmínky prodeje, ale kupní smlouvu uzavře se subjektem, který tyto podmínky nesplňoval, jde dle soudní judikatury (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 721/2010, jehož závěry byly potvrzeny usnesením téhož soudu č. j. 33 Cdo 316/2023-205) o kupní smlouvu uzavřenou v rozporu se zveřejněným záměrem a v této souvislosti neplatnou.

25. Je nutné číslování přijatých usnesení?

Doporučuje se z důvodu jasné identifikace usnesení zastupitelstva obce číslovat, a to např. číslem, které se skládá ze dvou částí oddělených lomítkem, kdy první 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.

26. Jak správně zaznamenávat usnesení zastupitelstva obce?

Z dikce ust. § 95 odst. 1 zákona o obcích vyplývá, že usnesení musí být součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, tj. musí být vloženo přímo do textu tohoto zápisu. Tento požadavek však již nepojednává o způsobu, resp. časovém okamžiku přijetí usnesení samého a jeho zaznamenání v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Je proto možné přijímat usnesení zvlášť u každého projednaného bodu schváleného programu zasedání zastupitelstva obce nebo je přijmout až na konci zasedání zastupitelstva obce. Doporučuje se je přijímat u každého bodu programu po projednání věci, neboť v tento okamžik mají přítomní členové zastupitelstva obce největší povědomost o právě projednané záležitosti. Dále je též možné v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce zaznamenávat přijatá usnesení (ale i nepřijatá návrhy usnesení) u každého bodu programu či je uvést souhrnně na konci textu zápisu (z důvodu přehlednosti).

27. Jak upravit pořizování tzv. výpisů usnesení?

V praxi se setkáváme s písemnými vyhotoveními usnesení ze zasedání zastupitelstva obce, které se buď pořizují vždy z každého zasedání zastupitelstva obce na samostatné listině 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 (§ 41 zákona o obcích) apod. Častou praxí též bývá pořizování výpisů usnesení čistě pro informovanost občanů obce (zákon o obcích totiž nestanovuje povinnost zveřejňovat zápis ze zasedání zastupitelstva obce, neboť tento je občanům obce k dispozici k nahlédnutí na obecním úřadu), přičemž občané této možnosti nevyužívají a vyhovuje jim stručné informování o přijatých usneseních, resp. výsledcích všech hlasování.

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. listopadu 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. Současná právní úprava však toto nevyžaduje a ani nijak nepředpokládá, že by se měl zvláště vyhotovovat tzv. výpis usnesení, v němž jsou zaznamenány pouze přijatá usnesení.

Vzhledem k tomu, že přijatá usnesení musejí být dle § 95 odst. 1 zákona o obcích součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, z pohledu Ministerstva vnitra (předně pak z hlediska kontroly výkonu samostatné působnosti dle § 129 a násl. zákona o obcích) je relevantní pouze takový výpis usnesení, který je nedílnou součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, tzn. podpisy starosty nebo místostarosty a určených ověřovatelů jsou až za případným výpisem (seznamem) přijatých usnesení.

Závěrem lze konstatovat, že **přijatá usnesení jsou ze zákona součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Pouze text usnesení obsažený v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce je právně relevantní. Správnost usnesení pořízeného ve formě samostatného výpisu z takového zápisu lze prokázat výhradně jeho shodou se zněním usnesení obsaženého v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce.**

- 28. Jedná se o špatný postup, když je pořizován „výpis usnesení“, kde se uvádí:**
- I) ZO schválilo ...,
 - II) ZO zamítlo (neschválilo)
 - III) ZO vzalo na vědomí (bez hlasování),

Je třeba si uvědomit, že o usnesení (ve smyslu § 87 zákona o obcích) lze hovořit pouze v takovém případě, pokud se pro návrh vyslovila nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce. Pokud návrh nebyl přijat, žádné usnesení nevzniklo a je špatně, pokud je sloveso znegováno a je ve „výpisu usnesení“ uvedeno, že „zastupitelstvo obce zamítlo, neschválilo, ...“. Co se týče formulace „bere na vědomí“ (v citovaném případě) – zde ani nejde o hlasování (členům zastupitelstva obce je přečtena pouze informace, o níž nehlasují), takže též nelze hovořit o vzniku usnesení ve smyslu výše uvedeném. Z tohoto tedy vyplývá, že o usnesení se jedná pouze v uvedeném bodu I). Pokud by však bylo hlasováno i případě „bere na vědomí“, pak se samozřejmě též bude jednat o usnesení i v tomto případě.

Pokud je v obci žádoucí a zvykem pořizovat výpisy usnesení, které jsou uvedeny v závěru zápisu nebo dokonce zvlášť, pak je samozřejmě pro přehlednost možné zvolit výše uvedený model „schválilo – zamítlo (neschválilo) – bere na vědomí“, avšak je špatné, z výše uvedených důvodů, je všechny označovat jako usnesení. Stačí tedy změnit nadpis daného souhrnu např. na „Výsledky projednání zastupitelstva obce na zasedání konaném dne ...“.

- 29. Jak mám jako člen zastupitelstva obce hlasovat v závěru zasedání zastupitelstva obce, na kterém se rekapitulují znovu přijatá usnesení a o tomto souhrnném seznamu usnesení je znovu hlasováno?**

Považujeme za zásadně nesprávné, když se usnesení schvalují jak v průběhu zasedání, tak – identická usnesení – ještě jako celek na závěr zasedání zastupitelstva obce. Tím dochází k dvojímu hlasování o stejných věcech, které může vyvolat zpochybnění přijatých usnesení jak co do existence, tak co do obsahu. Tento stav především není ani praktický, neboť nelze odhlédnout od situace, kdy se v průběhu zasedání zastupitelstva obce změní počet přítomných členů zastupitelstva obce a v závěru by o tzv. souhrnném usnesení hlasoval jiný počet členů zastupitelstva obce, než jaký hlasoval o jednotlivých návrzích během zasedání. Také s ohledem na odlišný způsob hlasování jednotlivých členů zastupitelstva obce při hlasování o různých projednávaných bodech by rovněž mohlo dojít ke zmatečným výsledkům. Jen obtížně si lze představit, jak v závěru při souhrnném hlasování člen zastupitelstva obce jedním zvednutím ruky vyjádří dva souhlasy, tři nesouhlasy a jedno zdržení se hlasování, což byly výsledky jeho aktivity v průběhu zasedání.

Dodáváme dále, že usnesení jsou přijata okamžikem ukončení hlasování o konkrétním návrhu. Druhé, resp. souhrnné usnesení tak vlastně nenalézá věcná řešení, která byla v rámci programu zasedání zastupitelstva obce navrhována a diskutována, ale je jen jakýmsi záznamem řešení již dříve (během programu zasedání zastupitelstva obce) přijatých usnesení. Je to vlastně jen předběžné schválení práce osoby, která měla za úkol průběh zasedání a postupně přijímaná usnesení správně zapsat (předběžně proto, že každý člen zastupitelstva obce má ze zákona možnost proti zápisu a v něm formulovaným usnesením vznášet námítky – § 95 odst. 2 zákona o obcích). Protože takovéto degradování souhrnného hlasování na závěr zasedání zastupitelstva obce nevyplývá ze zákona, ale „pouze“ z logiky, resp. z výkladu zákona, nelze vyloučit ani rozdílné – účelové výklady. Obecně totiž platí, že za situace, kdy je hlasováno o téže věci dvakrát, je závazné usnesení to pozdější – souhrnné (které může fakticky změnit nebo zrušit usnesení dříve přijaté).

Proto odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra jako ten, kdo má v působnosti péči o zákonnost činnosti orgánů územních samosprávných celků, považuje praxi dvojího schvalování přijímaných usnesení zastupitelstva obce za nepřijatelnou přinejmenším z hlediska principu dobré správy, protože může vést k pochybnostem až k nedůvěryhodnosti veřejné správy.

Závěrem lze konstatovat, že **usnesení zastupitelstva obce vzniká okamžikem ukončení hlasování o tom kterém návrhu dle schváleného programu, a to již v průběhu zasedání zastupitelstva obce. Hlasování o tzv. souhrnném usnesení na závěr zasedání zastupitelstva obce je v rozporu s tímto principem a se zásadou dobré správy.**

? 30. Lze v usnesení uvést formulaci např. „Zastupitelstvo obce schválilo uzavření smlouvy ... v předloženém znění“, aniž by toto konkrétní znění bylo přílohou usnesení? A to za situace, že usnesení bude obsahovat podstatné náležitosti této smlouvy.

Pokud zastupitelstvo obce nebo rada obce schvaluje konkrétní smlouvu (tedy pokud úmyslem příslušného orgánu obce je schválit celé předložené konkrétní znění smlouvy), je třeba, aby smlouva byla přílohou usnesení, případně přílohou zápisu. Doporučujeme přidržet se formulace schvalovacího usnesení. Jestliže je usnesení koncipováno tak, že se schvaluje text smlouvy, pak je nezbytné, aby byl text smlouvy jako příloha usnesení (a tím i zápisu), 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.

Lze chápat, že v mnoha případech se nebude jednat o příliš praktický postup, ale z hlediska možných budoucích komplikací jej považujeme za nejméně proble-

matický. 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“.

Dodáváme jen, že z hlediska splnění účelu zákona postačí, pokud zastupitelstvo obce svým usnesením schválí podstatné náležitosti právního úkonu, který pak bude následně sepsán (bývá zaúkolován starosta).

31. Jak pohlížíte na konání zasedání zastupitelstva obce formou per rollam? Jsou tímto způsobem přijatá usnesení nezákonná (když samotný zákon tak výslovně nestanoví)?

Hlasování *per rollam* v tomto kontextu chápeme tak, že členové zastupitelstva obce zašlou své stanovisko písemně. Máme za to, že takto nelze utvářet vůli kolektivního orgánu obce, který ze zákona jedná a rozhoduje pouze na svých 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.

32. Když se mění staré usnesení zastupitelstva obce a nahrazuje se novým ve stejné věci, je třeba staré usnesení zrušit a přijmout nové, nebo lze vše udělat jedním usnesením?

Předně je vhodné upozornit, že pro přesnou identifikaci měněného nebo rušeného usnesení je prospěšné usnesení číslovat. Odkázání na takové usnesení je pak zcela jednoznačné a nevyvolává dohady. Je samozřejmě vhodné, aby bylo nejprve původní usnesení zrušeno – je používán pojem „revokováno“, aniž by zákon o obcích tento termín znal, a následně je přijato nové usnesení, vyjadřující novou vůli zastupitelstva obce.

Pokud by nebylo měněné nebo rušené usnesení vůbec zmíněno (tj. docházelo by k faktické změně, zrušení = „nepřímá“ změna, zrušení), je pak nutno zkoumat, zda takové původní usnesení vedle nového ob stojí či nikoliv (tj. zda se např. navzájem nevylučují). Pokud by byla dvě usnesení v rozporu, pak platí zásada *lex posterior derogat priori* (pozdější zákon ruší dřívější), tj. chronologicky novější usnesení je platné a nahrazuje časově dřívější usnesení.

33. Jaké jsou nejčastější nedostatky při přijímání usnesení?

V praxi se setkáváme s mnoha nedostatky jak při přijímání usnesení, tak při jejich zaznamenávání. Mezi ty nejčastější patří:

- Formulace navrhovaných a následně přijatých usnesení ze zasedání zastupitelstva obce nejsou v souladu se zněním zákona o obcích (§ 84 a § 85 zákona o obcích).
- Usnesení ze zasedání zastupitelstva obce jsou nesrozumitelná.
- O některém návrhu usnesení se vůbec nehlasuje, a přesto se v zápise ze zasedání 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. Usnesení, 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 obce, 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 obce přijatý v souhrnném usnesení, které bylo schváleno jako druhé v pořadí).
- Obce pořizují samostatná usnesení v podobě výpisu z již přijatých usnesení – 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 a uvedená v zápise ze zasedání zastupitelstva obce, což je praxe nepřípustná, odporující zákonu.
- Při přijímání usnesení není dodržováno kompetenční oprávnění jednotlivých orgánů obce – např. zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech, které jsou vyhrazeny radě obce, potažmo starostovi.

IV. ZVUKOVÉ, ZVUKOVO-OBRAZOVÉ A OBRAZOVÉ ZÁZNAMY Z VEŘEJNÉHO ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE

34. Jaké jsou možnosti pořizování zvukových a obrazových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce?

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 občanský zákoník, který v § 84 stanoví, že zachytit jakýmkoli způsobem podobu člověka tak, aby podle zobrazení bylo možné určit jeho totožnost, je možné jen s jeho svolením. Obecné limity nahrávání druhých jsou tedy ochrana osobnosti a soukromí a související ochrana osobních údajů. Ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů se pak rozpadá na soukromoprávní, jejímž základem je občanský zákoník, a veřejnoprávní, kde hlavním předpisem je GDPR, resp. zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zpracování osobních údajů“).

Zákonné podmínky pro zpracování osobních údajů jejich správcem upravuje čl. 6 GDPR. Právní titul pro zpracování osobních údajů při pořízení zvukového a obrazového záznamu ze zasedání zastupitelstva bude vyplývat z čl. 6 odst. 1 písm. f) GDPR, tj. na základě oprávněného zájmu správce.

V případě pořizování záznamu ze zasedání zastupitelstva připadá jako právní důvod ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. e) GDPR. Na zákonné úrovni pak (s ohledem na čl. 6 odst. 3 GDPR) tuto licenci ke zpracování osobních údajů obecně provádí § 5 písm. b) zákona o zpracování osobních údajů. Za „plnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu“ může být považována obci stanovená povinnost pořádat zápis z zasedání zastupitelstva (§ 95 odst. 1 zákona o obcích), případně povinnost přiměřeným způsobem informovat veřejnost (bude-li záznam dále zveřejněn; § 35 odst. 2 a § 97 zákona o obcích), protože ke splnění obou těchto povinností je právě pořízení záznamu ze zasedání zastupitelstva vhodné. Účelem může být i uchování záznamu (jako dokumentu podle předpisů v oblasti archivnictví) s cílem případného budoucího prokázání skutečného průběhu zasedání zastupitelstva, zejména pro případy, kdy vzniká důvodná obava, že může dojít k právním sporům.

Základní povinností obce při pořizování zvukového či obrazového záznamu ze zasedání zastupitelstva z pohledu ochrany osobních údajů je určení účelu, pro který budou osobní údaje tímto způsobem zpracovávány. Obec může zvukový či obrazový záznam pořádat jako dokument, který má sloužit k budoucímu prokázá-

ní toho, že obsah zápisu odpovídá skutečnému průběhu zasedání zastupitelstva nebo může záměrně sloužit jako „pomůcka pro zapisovatele“ k vypracování zápisu ze zasedání zastupitelstva obce (blíže k tomu srov. Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2024).

Bez souhlasu dovoluje zákon zachycovat podobu z důvodu ochrany jiných práv a zájmů (např. kamerový systém chránící před zloději), dále pro vědecké, umělecké, zpravodajské a úřední účely, pod které spadá i případ, když někdo vystoupí v záležitosti veřejného zájmu (§ 88 odst. 2 občanského zákoníku). Podle tohoto ustanovení svolení není třeba ani v případě, když se podobizna, písemnost osobní povahy nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použijí na základě zákona k úřednímu účelu nebo v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu. Právě sem spadají osoby vykonávající veřejnou moc – úředníci, policisté, zastupitelé či občané veřejně vystupující během zasedání zastupitelstva. Nicméně vystoupení ve veřejném zájmu musí být spojeno s výkonem veřejné moci, nelze to chápat jako pouhé vystoupení kohokoliv na veřejnosti. Je třeba důsledně rozlišovat vystupování, činnost související s veřejným jednáním, které je možné nahrávat, od ostatních případů, které se výkonu veřejné moci netýkají.

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 zastupitelstev 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.

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.

Lze tedy dodat, že nahrávací zařízení není povinné – záleží pouze na obci, zda bude pořizovat záznam, ať pouze zvukový, nebo i obrazový. V tomto případě je však i obec povinna dbát ochrany osobnosti (viz Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2024).

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

Zasedání zastupitelstva obce je podle § 93 odst. 3 zákona o obcích veřejné, což se týká všeho, co se v průběhu tohoto zasedání odehraje, tedy včetně případných proslovů či jiných projevů soukromých osob, tedy těch, které nejsou členy zastupitelstva obce a ani jinak nejsou spojeny s fungováním obecní samosprávy. Každý je oprávněn pořizovat si pro své účely záznam ze zasedání zastupitelstva obce, a to včetně proslovů či jiných projevů soukromých osob, neboť nemají charakter projevů osobní povahy. Při následném nakládání s takto pořízeným záznamem však musí být dodržena veškerá dotčená ustanovení právního řádu, zejména ochrany osobnosti, případně též pravidla stanovená GDPR.

36. Pokud město pořizuje zvukový záznam ze zasedání zastupitelstva, může odmítnout jeho poskytnutí občanovi nebo ho musí poskytnout?

Zvukový záznam je informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, která se vztahuje k působnosti povinného subjektu (obce), tedy by měl být poskytnut, ale je třeba dbát na ochranu chráněných údajů či projevů osobní povahy, resp. obec má povinnost takové údaje anonymizovat (ze záznamu odstranit „vypípat“, „rozmazat“ apod.) ty informace (údaje, které na zasedání zazní, jakož i ty projevy přítomných osob), které je nutné podle informačního zákona chránit. Tímto dochází k předejití možného zásahu do práv těch, kterých se osobní údaje týkají. Prakticky půjde především o odstranění osobních údajů typu jména a příjmení, rodných čísel, majetkových poměrů, biometrické údaje zahrnující fyzické a fyziologické znaky nebo chování umožňující jedinečnou identifikaci osoby nebo jiných skutečně citlivých údajů. Uvedení jména a příjmení ve spojení s hlasem je údajem, který je způsobilý založit identifikaci fyzické osoby, která projev učinila.

V. PRACOVNÍ PORADY ČLENŮ ZASTUPITELSTVA OBCE

37. Je možné konat tzv. „pracovní porady“ zastupitelstva obce za účelem předjednání určitých věcí či bližšího seznámení se s problematikou, která bude řešena na zasedání zastupitelstva obce?

Pokud se zastupitelstvo obce schází např. k neveřejným pracovním poradám, je to možné, tato praxe neodporuje zákonu. Konání „pracovních porad“ členů zastupitelstva obce připouští i soudní judikatura (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2007, č. j. 3 Aps 5/2006-55). Pracovní porady zastupitelů by však měly sloužit pouze k základnímu seznámení se s problematikou. Jejich cílem by mělo být konání zasedání zastupitelstva bez zbytečných průtahů.

Neveřejné pracovní porady za žádných okolností nemůžou zasedání zastupitelstva nahradit. Pokud by rozprava o projednávaných bodech probíhala výhradně nebo převážně na neveřejných pracovních poradách, jednalo by se o obcházení zákona. Na pracovních poradách nemohou být přijímána žádná usnesení zastupitelstva obce, ani nemůže být rozhodováno o žádných záležitostech. Podmínkou platnosti usnesení je dodržení postupu dle § 93 odst. 1 a 3 a § 92 odst. 3 zákona o obcích.

Ustanovení § 93 odst. 3 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 obce 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.

38. Lze zasedání zastupitelstva obce zajistit též „distančním způsobem“?

Ano, lze. Základní otázky spojené s účastí členů zastupitelstva obce (popř. veřejnosti) na jeho zasedání distančním způsobem upravuje § 92a zákona o obcích. Nezbytnou podmínkou distanční účasti členů zastupitelstva obce (popř. veřejnosti) na jeho zasedání je zakotvení základních pravidel takové účasti v jednací řádu zastupitelstva. Neobsahuje-li tedy jednací řád konkrétní ustanovení upravující způsob realizace distanční účasti na zasedání, není taková forma účasti vůbec možná. Ustanovení § 92a odst. 3 zákona o obcích dále stanovuje, že o možnosti

účastnit se jednání zastupitelstva obce distančním způsobem a o podmínkách, za nichž je tato účast možná, informuje obecní úřad v informaci podle § 93 odst. 1 nebo 2 zákona o obcích. Distančnímu jednání zastupitelstev se podrobně věnuje tomu určené Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 1.3 – Jednací řády zastupitelstev obcí.

39. Zastupitelstvo projednává utajované informace – co s veřejností?

Zasedání zastupitelstva obce je bezvýjimečně veřejné. Pokud má být na programu projednávání utajovaných informací, je třeba daný bod programu projednat veřejně tak, aby nebyly tyto utajované informace prozrazeny. Rozhodovat o nich (a přijmout usnesení) mimo veřejné zasedání zastupitelstva obce nelze. Je však možno je „předjednat“ na tzv. pracovní poradě členů zastupitelstva obce, ze kterého však nemůže vzniknout usnesení, a na veřejném zasedání projednat daný bod s tím, že utajované informace budou členům zastupitelstva obce známy, avšak veřejně prozrazeny nebudou.

VI. OSTATNÍ SOUVISEJÍCÍ DOTAZY

A) Právo předkládat návrhy na zařazení na pořad jednání zastupitelstva obce

🔍 40. Jak spolu koresponduje oprávnění občana obce ve smyslu ust. § 16 odst. 2. písm. f) zákona o obcích s právem předkládat návrhy na zařazení na pořad zasedání zastupitelstva obce ve smyslu ust. § 94 odst. 1 zákona o obcích? 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)?

Právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce dle § 94 odst. 1 zákona o obcích mají jeho členové, rada obce a výbory. Jiným osobám či orgánům toto právo nepřísluší. Pokud žádá občan obce o zařazení bodu na program zasedání zastupitelstva obce, pak je třeba postupovat dle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, podle něhož má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5% občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

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 obce 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 zastu-

pitelstvu obce 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 (zastupitelstvo obce) s uplatněným požadavkem seznámen na svém zasedání (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. Rozdíl pak spočívá v dalším postupu – zatímco v případě prosté žádosti je na rozhodnutí zastupitelstva obce, 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 zastupitelstva 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, o jehož zařazení do programu by zastupitelstvo muselo formálně rozhodnout (jako v případě návrhů přednesených jednotlivými zastupiteli), a to ani s odkazem na § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, i kdyby byl takový požadavek vznesen v rámci bodu, při kterém je projednáván a schvalován „program zasedání“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. července 2007, č. j. 3 Aps 6/2006-76, dovodil, že *předkládat návrhy k zařazení bodu na pořad zasedání zastupitelstva obce mají i na probíhajícím zasedání jen jeho členové, rada obce a výbory. Ostatní sice mohou vystoupit na zasedání zastupitelstva dle § 16 odst. 2 písm. c), ale na takové vystoupení nemusí zastupitelstvo ihned nikterak procesně reagovat, byť není vyloučeno, že zastupitele projev vystupujícího zaujme, aprobejve jej a navrhne jej na pořad zasedání sám*. Podobně v rozsudku ze dne 30. dubna 2008, č. j. 3 Aps 1/2008-151 (1614/2008 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud uvedl, že *občan obce má podle § 16 odst. 2 písm. c) právo vyjádřit své stanovisko k jakékoliv projednávané věci na zasedání zastupitelstva, tedy včetně návrhu programu před jeho schválením. Ani z toho však nelze dovodit právo přímo předkládat vlastní návrhy na zařazení jeho záležitosti do tohoto programu*.

B) Povinnost občana obce či osoby mající na území obce nemovitost prokázat svou totožnost

41. Stále hovoříme o občanech obce, o zaručení jejich práv. Ale pokud někdo vystupuje na zasedání zastupitelstva obce, 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?

V jednacím řádu by mohlo být upraveno, aby vystupující určitým *přiměřeným způsobem* prokázal své právo vystoupit. Nemělo by to být šikanózním způsobem. Setkali jsme 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. Lze tedy samozřejmě požadovat, aby vystupující prokázal své právo vyjadřovat stanovisko, na druhou stranu však i kdyby vystoupil se stanoviskem někdo, kdo podle § 16 zákona o obcích není nositelem tohoto práva, pak se nemůže jednat o porušení zákona.

C) Oznámení o konání zasedání zastupitelstva obce

42. Je porušen zákon, jestliže obec (konkrétně obecní úřad) nedostatečně informuje předem o programu zasedání zastupitelstva obce? Zveřejní 2 až 3 body namísto 10 skutečných, které však nakonec jsou v návrhu programu předloženého zastupitelstvu obce ke schválení uvedeny.

Podle našeho názoru je takový postup porušením § 93 odst. 1 zákona o obcích, protože pokud v době, kdy je zveřejněna informace, starosta ví, že obsah programu má 10 bodů, tak je jeho povinností zveřejnit všech 10 bodů, nikoliv pouze dva. Na druhou stranu však nedostatečně konkrétní informace o navrženém programu zasedání zastupitelstva obce, která byla zveřejněna na úřední desce, nebrání tomu, aby zastupitelstvo obce 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 obce neproběhlo a že usnesení neexistují nebo z tohoto důvodu jsou nezákonná). Na faktu porušení § 93 odst. 1 zákona o obcích to však nic nemění.

Co se týká navrženého programu – nedoporučujeme zveřejňovat jen tzv. rámcový návrh programu, který obsahuje pouze obecné a povšechné informování o projednávaných věcech, např. organizační záležitosti, majetkové záležitosti, různé atd., ze kterého se občan nedozví, které konkrétní body se budou na zase-

dání zastupitelstva projednávat. V rámci zveřejňované informace by se tedy měly zveřejnit konkrétní body připravovaného programu.

43. Je informace o navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva závazná?

Často bývá vyslovována otázka, zda je informace o navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva závazná a zda se může zastupitelstvo od tohoto návrhu programu odchýlit. Odpověď zní – může. Zastupitelstvo obce projednává návrh programu v úvodu svého zasedání a může jej doplnit o další body, popřípadě některé body vypustit. Zákon o obcích připouští, že mohou být do programu zasedání zařazovány i další body, ale jen na základě rozhodnutí zastupitelstva. To vše se projednává za přítomnosti veřejnosti.

D) Přerušení zasedání zastupitelstva obce

44. Je možné zasedání zastupitelstva obce přerušit na 1 den a více?

Přerušení zasedání je přípustné pouze za zachování podmínky veřejnosti zasedání. Měla by být zveřejněna informace o tom, že došlo k přerušení (analogie s ustanovením § 93 odst. 1 zákona o obcích). Nebude zjevně možné trvat na zveřejnění informace po dobu 7 dní předem – **pokud ovšem nebude zasedání přerušeno na dobu 7 dní či více**. Jestliže by se jednalo o přerušení do druhého dne, měla by obec dle místních podmínek vyvinout maximální snahu sdělit tuto skutečnost občanům všemi dostupnými prostředky (SMS, e-mail a internet, místní rozhlas atp.). Je také možné zakomponovat „mechanismus“ pro přerušení zasedání přímo do jednacího řádu. Pokud by jednání trvalo například po 22. hodině, automaticky se zasedání přerušuje do druhého dne. Zároveň by měl jednací řád dávat možnost zastupitelstvu obce hlasováním rozhodnout o pokračování („dokončení“) programu zasedání ještě též den.

Poznámky:

