



MINISTERSTVO VNITRA
odbor dozoru a kontroly veřejné správy
oddělení dozoru

Právní rozbor jednacího řádu

Obec: Šenov u Nového Jičína

Č.j.: MV-36297-2/ODK-2011

Jednací řád zastupitelstva obce Šenov u Nového Jičína

Datum vydání: 24. 2. 2011
Datum účinnosti: 24. 2. 2011

Na základě zmocnění:

Ustanovení § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

Posouzení:

Výše uvedený právní předpis byl posuzován dle Listiny základních práv a svobod, ustanovení § 124 a násl. zákona o obcích, zákona č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách“), zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), a v souladu s metodikou MV ODK – Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků – 1 – Jednací řády zastupitelstev obcí a Stanoviska ODK č. 7/2008 – Oprávnění zastupitelstva kraje nebo obce zakázat pořizování zvukových a obrazových záznamů ze svého zasedání a č. 8/2010 – Vykázání člena zastupitelstva obce z jednání zastupitelstva obce.

K obsahu jednacího řádu:

Část I. - Úvod

Článek 1 Úvodní ustanovení

Posuzovaný **odst. 1** obsahuje informaci, že jednací řád upravuje podrobnosti o jednání zastupitelstva obce (dále jen „ZO“), zejména přípravu, obsah a průběh jednání, způsob hlasování, pořizování a publikaci zápisu z jednání.



V souladu s ustanovením § 96 zákona o obcích je rovněž pravomoc zastupitelstva obce svým usnesením tento jednací řád upravit nebo stanovit podrobnější pravidla svého jednání obsažená v **odst. 2**.

Z důvodu zajištění průběhu jednání zastupitelstva obce je v **odst. 3** stanoveno oprávnění předsedajícího rozhodnout o postupech při řízení zasedání, které nejsou jednacím řádem, jiným předpisem či usnesením ZO upraveny. Pravomoc ZO uvedená v odst. 2 není tímto dotčena.

Čl. 1 je v souladu se zákonem.

Část II. - Příprava zasedání

Článek 2 Svolání zasedání

V **odst. 1** v souladu s ustanovením § 92 odst. 1, resp. odst. 2 zákona o obcích zasedání svolává starosta nebo místostarosta, případně jiný člen ZO.

V souladu s ustanovením § 93 odst. 1 citovaného zákona je v **odst. 2** stanovena lhůta pro vyvěšení informace o připravovaném zasedání na úřední desce a místě obvyklých, a to alespoň 7 dní před konáním zasedání.

V **odst. 3** je v souladu s ustanovením § 92 odst. 1 zákona o obcích stanovena frekvence uskutečnění zasedání.

V souladu s ustanovením § 92 odst. 1 tohoto zákona je v **odst. 4** upravena povinnost svolat zasedání, požádá-li o to alespoň 1/3 členů nebo hejtman kraje.

V **odst. 5** je v souladu s ustanovením § 91 odst. 3 řešena situace vyplývající z ukončení zasedání z důvodu nepřítomnosti nadpoloviční většiny členů.

Čl. 2 je v souladu se zákonem.

Článek 3 Návrh programu zasedání

V **odst. 1** jsou v souladu s ustanovením § 94 odst. 1 zákona o obcích definovány subjekty oprávněné předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání.

V **odst. 2** je obsažena informace, že obecní úřad a příspěvkové organizace zřízené obcí předkládají své návrhy prostřednictvím starosty nebo místostarosty.

Kontrola plnění usnesení a Různé jsou v **odst. 3** stanoveny jako taxativní body programu zasedání.

Čl. 3 je v souladu se zákonem.



Článek 4 Podklady pro přípravu programu zasedání

V tomto článku je upraveno organizační zajištění předkládaných návrhů, za osobu odpovědnou za přípravu zasedání označen starosta, řešeno technické a obsahové zajištění podkladů, jejich struktura a doručení členům ZO ve lhůtě zpravidla 5 dnů před termínem konání zasedání.

Čl. 4 je v souladu zákonem.

Část III. – Průběh zasedání

Článek 5 Účast na zasedání

V souladu s ustanovením § 83 odst. 1 zákona o obcích jsou v **odst. 1** definovány povinnosti ZO.

V **odst. 2** je stanovena povinnost členům ZO omluvit svou neúčast na zasedání. Vzhledem k dikci ustanovení § 92 odst. 3 zákona o obcích, podle něhož ukončí předsedající zasedání ZO, jestliže při zahájení jednání ZO nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů ZO, je stanovena povinnost oznámit předčasný odchod ze zasedání ZO předsedajícímu. Shodný důvod má i povinnost vlastnoručně se podepsat do prezenční knihy obsažená v ustanovení **odst. 3**.

V **odst. 4 a 5** je organizačně řešena účast veřejnosti, vedoucích příspěvkových organizací a zaměstnanců obecního úřadu na zasedání. V souladu s ustanovením § 93 odst. 2 zákona o obcích je uvedeno, že zasedání jsou veřejná.

Čl. 5 je v souladu se zákonem.

Článek 6 Zahájení a řízení zasedání, schválení programu zasedání

V souladu s ustanovením § 92 odst. 1 zákona o obcích, resp. 103 odst. 5 téhož zákona, je v **odst. 1** upraveno řízení zasedání.

V **odst. 2** je obsažena informace, že předsedající řídí zasedání tak, aby mělo pracovní charakter a věcný průběh.

V **odst. 3 a 4** je v souladu s ustanovením § 92 odst. 3 citovaného zákona stanoven postup v případě, že není přítomna nadpoloviční většina všech členů.

Dle **odst. 5** je pořizování zvukových a audiovizuálních záznamů zasedání přítomnými osobami umožněno, pokud nenaruší průběh zasedání, nebo nebude v rozporu s platnými právními předpisy.

Problematiku pořizování obrazových a zvukových záznamů a jejich použití upravuje občanský zákoník v ustanovení § 12. Zde je řečeno, že *podobizny, obrazové snímky*



a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením. Svolení není třeba, použijí-li se podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy k účelům úředním na základě zákona. Podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy se mohou bez svolení fyzické osoby pořídit nebo použít přiměřeným způsobem též pro vědecké a umělecké účely a pro tiskové, filmové, rozhlasové a televizní zpravodajství. Ani takové použití však nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby. Znamená to tedy, že pro pořízení a použití záznamu bez souhlasu fyzické osoby musí být naplněn účel (například účel zpravodajský nebo vědecký) a současně zveřejnění nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby. O tom, zda je pořízení a použití záznamu v souladu s příslušnými právními normami pak rozhoduje v případě sporu soud, který vždy hodnotí okolnosti konkrétního případu.

Zákon o obcích ani jiný právní předpis přímo neupravují otázku pořizování zvukových ani obrazových záznamů ze zasedání, nicméně ustanovení § 96 zákona o obcích hovoří v tom směru, že zastupitelstvo může v jednacím řádu stanovit podrobnosti o jednání ZO, což lze interpretovat tak, že jednacím řádem může obsahovat opatření k zabránění rušení průběhu zasedání, chovají-li se přítomné osoby nepřístojně. Např. může občanu zakázat pořizovat obrazový nebo zvukový záznam, pokud jím ruší zasedání, tj. maří cíl jednání, kterým je účast a slyšení veřejnosti. ZO však 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 práv a svobod, dle kterého povinnosti mohou být ukládány pouze toliko na základě zákona a v jeho mezích.

Za stávající právní úpravy je tedy vždy třeba současně brát do úvahy právo občanů na přístup k informacím na zasedání zastupitelstva, které je veřejné, projednávají se na něm veřejné (komunální) záležitosti a jeho cílem je co nejvyšší dostupnost informací. Z těchto důvodů pořízení a použití záznamu hovoří v jeho prospěch. Současně je však třeba brát do úvahy i zmiňované znění ustanovení § 12 občanského zákoníku poskytující ochranu subjektivním soukromým právům (podle § 11 občanského zákoníku má fyzická osoba právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy, viz také čl. 10 Listiny základních práv a svobod). Z toho pak vyplývá, že občanu nelze zakázat pořizovat si obrazový a zvukový záznam na zasedání ZO, neruší-li průběh a účel zasedání. On sám by si však měl být také vědom své povinnosti respektovat práva na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku, to znamená, že natáčí (může natáčet) i projevy osobní povahy, a že tak může činit jen se souhlasem osoby, jejíž projev má být zaznamenáván.

V **odst. 6, 7 a 8** je upraven postup po zahájení zasedání ZO, když je mimo jiné v souladu s ustanovením § 95 odst. 1 zákona o obcích zabezpečeno organizační zajištění vyhotovení a ověření zápisu o průběhu ZO, dále je schválen program jednání ZO a v souladu s ustanovením § 95 odst. 2 zákona o obcích vyřízeny případné námitky proti zápisu o průběhu předchozího zasedání ZO.



Čl. 6 je v souladu se zákonem.

Článek 7 Projednávání jednotlivých bodů programu

V daném článku je upraven průběh projednávání jednotlivých bodů programu, když v **odst. 1** je řešeno přednesení úvodního slova k jednotlivým projednávaným bodům.

V **odst. 2** je v souladu s ustanovením § 16 odst. 2 písm. c) a odst. 3 a ustanovení § 17 zákona o obcích uvedena možnost občanu obce, který dosáhl věku 18 let, fyzické osobě, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost, a fyzické osobě, 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, vyjadřovat na zasedání své stanovisko k projednávaným věcem.

V **odst. 3** je uvedena možnost udělit slovo kterékoliv přítomné osobě neuvedené v odst. 2.

V **odst. 4** je upravena možnost udělení slova členu vlády nebo jemu určenému zástupci, senátorovi, poslanci, přednostovi okresního úřadu, jemu určenému zástupci nebo zástupci orgánu kraje, což je v souladu s ustanovením § 93 odst. 3 zákona o obcích.

V **odst. 5 6 a 7** je organizačně řešeno při hlasování se vystupujících do rozpravy.

V **odst. 8, 9 a 12** je upravena četnost a délka vystoupení, když v **odst. 10 a 11** je řešena tzv. technická poznámka člena ZO.

V **odst. 13** je uvedeno pořádkové opatření, podle kterého musí vystupující mluvit k projednávané věci, a podmínky, za kterých mu může předsedající slovo odejmout.

Odst. 14, 15 a 17 upravují okolnosti ukončení rozpravy.

V **odst. 16** je řešena možnost stažení bodu z programu.

Čl. 7 je v souladu se zákonem.

Článek 8 Další opatření pro řádný průběh zasedání

Jelikož předsedající je odpovědný za řádný průběh zasedání, může využít nástrojů konkretizovaných v uvedeném článku k usnadnění průběhu jednání, pozice předsedajícího a zajištění požadovaného stavu v případě narušení.

V **odst. 1** je řešeno možné vykázaní osoby, která svým chováním průběh zasedání ruší, ze zasedací síně, když je zároveň stanoven zákaz vykázat ze zasedací síně člena ZO. K tomuto Ministerstvo vnitra podotýká, že dle jeho názoru lze z důvodu zabezpečení řádného, nerušeného a efektivního průběhu zasedání toto opatření z povahy věci možné užít i vůči členovi ZO, pokud je to nezbytné k řádnému průběhu



zasedání zastupitelstva a pokud jiná opatření (např. napomenutí, upozornění na možnost vykázaní z jednání apod.) nebyla úspěšná. Vykázáním nedochází k zásahu do mandátu člena ZO, neboť maří-li dotčený člen svým jednáním účel zasedání a jeho řádný průběh, porušuje své povinnosti, které jsou s mandátem spojeny (srov. např. § 83 odst. 1 zákona o obcích), takže jeho vykázaní ze zasedání lze považovat za opatření přiměřené povaze jeho jednání. Naopak, pokud by zastupitelstvo nesmělo tímto způsobem reagovat na závažné jednání svého člena, mohl by jeden jeho člen ve svém důsledku zcela znemožnit jakékoli rozhodování tohoto obecního orgánu. Potencionální zneužití popsaného pořádkového opatření vůči členovi ZO by samozřejmě vykazovalo zneužití práva, není však samo o sobě důvodem pro obecnou nepřipustnost vykázaní člena ze zasedání. „Platnost“ vykázaní člena ZO z jednání lze vztáhnout jen po dobu, po niž jeho chování znemožňuje další průběh jednání. Jestliže člen ZO od „rušivého“ chování upustí, nelze mu v další účasti na zasedání jakkoli bránit. Členovi ZO rovněž musí být vždy umožněno hlasovat o navržených usneseních (ledaže by svým chováním znemožňoval i samotné hlasování; v takovém případě by zřejmě bylo možné vykázat člena zastupitelstva obce i po dobu hlasování, a to zvláštním rozhodnutím). V konkrétních případech by o vykázaní člena ZO v případě, že narušuje či zcela znemožňuje jeho řádný průběh, by mělo rozhodovat přímo ZO svým hlasováním. Jako přípustné se rovněž jeví, pokud takové opatření realizuje předsedající zasedání s tím, že člen ZO má možnost „odvolat se“ k zastupitelstvu, které by o takovém opatření rozhodlo „s konečnou platností“.

V **odst. 2 a 3** je dále upravena doba zahájení zasedání a vyhlašování přestávek.

V souladu s ustanovením § 92 odst. 3 zákona o obcích je v **odst. 4** absence nadpoloviční většiny všech členů ZO důvodem pro ukončení zasedání. Za další důvody jsou označeny

- neschválení programu zasedání,
- vyčerpání programu zasedání a nikdo se nehlásí o slovo,
- potřeba porady volení komise nebo jiného orgánu ZO, a to i bez návrhu.

Ministerstvo vnitra upozorňuje, že i v případě, kdy nedojde ke schválení programu zasedání, ZO musí projednat záležitosti, jejichž projednání ukládá zákon (námitky člena ZO proti zápisu podle ustanovení § 95 odst. 2 zákona o obcích; podle ustanovení § 55 odst. 4 zákona o volbách zastupitelstvo na nejbližším zasedání rozhoduje o vyslovení zániku mandátu z důvodů stanovených zákonem - neslučitelnost funkcí u člena zastupitelstva, ztráta volitelnosti, odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody aj.), a následně starosta (předsedající) prohlásí zasedání ZO za ukončené.

Doporučení:

Doplnit čl. 8 odst. 4 písm. b) dle výše uvedeného.

Čl. 8 je v souladu se zákonem.

Článek 9 Způsob hlasování a přijímání usnesení



V souladu s ustanovením § 87 zákona o obcích je v **odst. 1** platnost usnesení podmíněna souhlasem nadpoloviční většiny všech členů ZO.

V **odst. 2 až 17** jsou podrobně řešeny organizační a technické záležitosti týkající se hlasování a přijímání usnesení, a to například

- předkládání návrhů usnesení,
- možnost zvolení návrhové komise,
- způsob a forma hlasování,
- možnost tajného hlasování,
- v případě volby schválení volebního řádu a zvolení volební komise,
- oznámení výsledku hlasování,
- námitky proti hlasování,
- možnost svolání dohadovacího řízení.

Čl. 9 je v souladu se zákonem.

Článek 10 Kontrola plnění usnesení

V souladu s ustanovením § 119 odst. 3 písm. a) zákona o obcích je v **odst. 1** upravena kontrola usnesení, když v **odst. 2** je řešena formální kontrola plnění úkolů v rámci stálého bodu programu na zasedání ZO.

Čl. 10 je v souladu se zákonem.

Článek 11 Různé

V daném článku je upravena možnost oprávněných vystupovat na zasedání vznášet návrhy, dotazy a připomínky.

Čl. 11 je v souladu se zákonem.

Část IV. – Zápis ze zasedání, nápravná opatření, střet zájmů

Článek 12 Zápis ze zasedání

V **odst. 1** je uvedena povinnost pořádat zápis do 10 dnů po skončení zasedání, když tento po ověření ověřovateli podepíše starosta. Uvedené je v souladu s ustanovením § 95 odst. 1 a 2 zákona o obcích.

V souladu s ustanovením § 95 odst. 2 tohoto zákona v **odst. 2** konkretizováno, že zápisy se ukládají na sekretariátu starosty.

V **odst. 3 a 4** jsou taxativně vymezeny skutečnosti, které musí zápis ze zasedání obsahovat. Uvedené je v souladu s ustanovením § 95 odst. 1 zákona o obcích.



Organizační a technické otázky týkající se soupisu usnesení, podpisů a výpisů jsou řešeny v **odst. 5, 6 a 7**.

V souladu s ustanovením § 95 odst. 2 jsou v **odst. 8** upraveny podmínky týkající se případných námitek členů ZO proti obsahu zápisu.

Doporučení:

Námítky členů ZO mohou směřovat nejen kvůli obsahu zápisu, ale rovněž vůči jeho formě (například proti chybějícím podpisům určených ověřovatelů a starosty nebo místostarosty), a proto doporučujeme z textu vypustit výraz „obsahu“.

Čl. 12 je v souladu se zákonem.

Článek 13 Opravná opatření

V **odst. 1** je řešena situace, kdy je podáno odvolání proti usnesení či rozhodnutí ZO – takového podání bude posuzováno jako návrh, připomínka nebo podnět v souladu s ustanovením § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích.

V **odst. 2** je uvedena informace o možnosti revokace usnesení ZO a v **odst. 3** je stanoven postup v případě opravy zřejmé početní chyby, chyby v psaní nebo jiné chyby obdobného charakteru, jejichž opravou se nezmění podstata textu.

Čl. 13 je v souladu se zákonem.

Článek 14 Střet zájmů

V rozporu s ustanovením § 83 odst. 2 zákona o obcích je **odst. 1** týkající se oznámení o možném střetu zájmů vztažen pouze na člena ZO, který není členem rady obce, nikoliv na všechny členy ZO, jak předpokládá citované ustanovení zákona o obcích.

Dle ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích člen ZO činí oznámení v případě, že skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo pro osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, když dle ustanovení § 8 zákona o střetu zájmů je veřejný funkcionář (dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) jím jsou starosta, místostarosta a členové zastupitelstva obce, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni) povinen při jednání ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý. Dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmu se osobním zájmem pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu.



S ohledem na výše uvedené, kdy v důsledku vyloučení oznamovací povinnosti pro členy rady obce v případě střetu zájmu dle ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích, když shodnou materií nepostihuje zákon o střetu zájmů, nastala nežádoucí situace, kdy jsou na členy rady obce kladeny nižší nároky než na členy ZO.

V **odst. 2** je upraveno oznámení o osobním zájmu člena rady obce ve smyslu ustanovení § 8 zákona o střetu zájmů.

Čl. 14 odst. 1 není v souladu se zákonem.

Část V. – Závěr

Čl. 15 Závěrečná ustanovení

V souladu s ustanovením § 96 zákona o obcích je v **odst. 1** upravena změna jednacího řádu.

V **odst. 2** je stanovena osobní působnost jednacího řádu.

V souladu s ustanovením § 96 zákona o obcích je v **odst. 3** zrušen citovaný jednací řád a v **odst. 4** stanovena platnost a účinnost.

Čl. 15 je v souladu se zákonem.

Závěr: Jednací řád je v ustanovení čl. 14 odst. 1 v rozporu s § 83 odst. 2 zákona o obcích.

Zpracoval: Mgr. Richard Tauš
Schválil: Mgr. Petr Prokop,
vedoucí oddělení dozoru

V Praze dne 1. dubna 2011

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy
Ministerstva vnitra