

Správní dozor Ministerstva vnitra České republiky: Řádné jednání zastupitelstev musí být veřejné; veřejná moc nemůže obcházet zákon a vylučovat z diskuse oprávněné občany! – Šéfreditor Společenství webu Necipujtenas.CZ (SwN) obdržel dne 26. června 2017 jednoznačnou odpověď na své dotazy adresované v rámci naléhavého veřejného zájmu Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky (MV ČR) ve věci tzv. „jednání zastupitelstev s vyloučením oprávněných občanů“. MV ČR následně mj. potvrdilo z pozice dozorového orgánu nad činností samospráv: **„Konání neveřejných zasedání zastupitelstva obce tedy zákon o obcích nepřípouští.“** **„Konání pracovních porad členů zastupitelstva obce by však nemělo být zneužíváno k obcházení smyslu veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, tedy k tomu, že bude rozprava členů zastupitelstva obce k jednotlivým bodům programu uskutečňována mimo řádné zasedání zastupitelstva obce (podstata veřejného zasedání zastupitelstva obce totiž nepochybně netkví pouze ve veřejném rozhodování o jednotlivých bodech, ale i v jejich veřejném projednávání).“**

Výše zmíněné dotazy zaslal reprezentant SwN v červnu 2017 na MV ČR po absolvování veřejné diskuse s Váženými zastupiteli jednoho blíže nejmenovaného ostravského městského obvodu, kde bohužel zaznívaly ze strany části Vážených úředních osob tristní a právně mylné názory na tzv. legalitu „neveřejného jednání zastupitelstva“. Jde o zcela zásadní problém, který musel být ihned vyjasněn pro zachování svobodného dialogu včetně spravedlivého podílu oprávněných fyzických osob na přímé správě své obce/města v rámci obrany ústavního pořádku a zcela zásadních garantovaných principů přirozených práv/svobod platných na území ČR (stále sílicí obavy z nástupu totalitního režimu a jeho z dějin dobře známých zlých praktik).

MV ČR obdrželo od šéfreditora SwN následující otázku: **„Obracím se na Vás s dotazem a prosbou o vysvětlení a zaslání oficiálního metodického stanoviska Ministerstva vnitra České republiky (zdůrazňuji, že v žádném případě nejde o podnět, ani stížnost, nýbrž pouze o dotaz, vysvětlení v rámci pro-bono pomoci občanům). Jde mi o výklad ústavního a zákonného práva občanů ČR, aby se mohli účastnit zasedání zastupitelstva obce, města a kraje. Například podle § 93 zákona č. 128/2000 Sb. (zákon o obcích, obecní zřízení, v akt. znění) je zasedání zastupitelstva obce veřejné a je nutné o něm občany předem informovat ve stanovené lhůtě mj. formou zveřejnění na úřední desce. Prosím tedy o zaslání oficiálního vysvětlení MV ČR a oficiálního metodického pokynu k výše uvedené situaci, jak postupovat, pokud vzhledem k výše definovanému: Vážená úřední osoba, zastupitel, informuje během řádně svolaného/veřejného jednání zastupitelstva přítomné občany, že **proběhlo jiné, veřejnosti nepřístupné (neveřejné) jednání celého zastupitelstva, které dostalo název tzv. pracovní jednání zastupitelstva. Na přímý dotaz občana, zda šlo skutečně o řádné jednání zastupitelstva s vyloučením veřejnosti, je taková informace potvrzena s tím, že si na to nechali zastupitelé vypracovat právní analýzu, že je takový postup legální. Jaké možné porušení zákona a ústavního pořádku v tom prosím je možné spatřovat a za jakých okolností naopak lze tzv. pracovní jednání zastupitelstva s vyloučením veřejnosti uskutečnit. Domníváte se, že **by bylo vhodnější nazývat případné soukromé jednání zastupitelů např. termínem neformální schůzka nebo jiným způsobem, aby nedocházelo k možné mýlce, že šlo skutečně o řádné jednání zastupitelstva?** Velice Vám děkuji za zodpovězení dotazů.“****

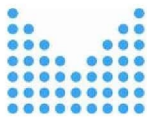
Vybraná citace z následného dozorového stanoviska MV ČR: **„O zasedání zastupitelstva obce lze proto hovořit pouze tehdy, bylo-li řádně svoláno a je-li konáno veřejně, tzn. je-li veřejnost o jeho konání dostatečně informována a zároveň má možnost se tohoto zasedání v případě zájmu zúčastnit. Pouze za splnění uvedených podmínek se bude jednat o zasedání tohoto orgánu obce, na kterém lze přijímat relevantní rozhodnutí. Konání neveřejných zasedání zastupitelstva obce tedy zákon o obcích nepřípouští. Tento závěr však samozřejmě neznamená, že by členové zastupitelstva obce nemohli předem na neformálních setkáních („pracovních poradách“) prodiskutovat některé otázky, které mají být později projednány a rozhodnuty přímo na zasedání zastupitelstva obce,**

jelikož zákon takovou možnost vůbec neupravuje a tedy konání neformálních porad ani nevylučuje (tyto porady přitom mohou být, a v praxi také zpravidla bývají, konány bez účasti veřejnosti). Je však nutné zdůraznit, že takové pracovní porady vůbec nelze považovat za zasedání zastupitelstva obce jako orgánu obce (jedná se pouze o neformální setkání členů zastupitelstva obce), a proto na nich nemůže být relevantním způsobem rozhodováno, tj. nemůže na nich být konstituována vůle zastupitelstva obce. To znamená, že případná „rozhodnutí“ učiněná na těchto pracovních setkáních nebude možno považovat za rozhodnutí (usnesení) zastupitelstva obce ve smyslu zákona o obcích. Má-li být o určité otázce rozhodnuto zastupitelstvem obce (§ 84, § 85), může se tak stát pouze na řádně svolaném a veřejně konaném zasedání zastupitelstva obce. Konání pracovních porad členů zastupitelstva obce by však nemělo být zneužíváno k obcházení smyslu veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, tedy k tomu, že bude rozprava členů zastupitelstva obce k jednotlivým bodům programu uskutečňována mimo řádné zasedání zastupitelstva obce (podstata veřejného zasedání zastupitelstva obce totiž nepochybně netkví pouze ve veřejném rozhodování o jednotlivých bodech, ale i v jejich veřejném projednávání). Pracovní porady by proto měly být využívány pouze v případě, je-li třeba se s určitými záležitostmi otázky předem neformálně seznámit, aby následně konané zasedání zastupitelstva obce mohlo řádně, v přiměřeném trvání a bez komplikací proběhnout (např. je-li nezbytné některé otázky, které se mají následně stát předmětem obecnější diskuse a rozhodování na zasedání zastupitelstva obce, předem detailně prodiskutovat, typicky jde-li o technické podrobnosti některého z možných řešení). V opačném případě se totiž zastupitelstvo obce vystavuje riziku, že v jeho počínání bude spatřováno obcházení zásady veřejnosti jeho zasedání (i z tohoto důvodu je rovněž nanejvýš vhodné, aby před projednáním bodu na zasedání zastupitelstva obce, který byl předtím „projednán“ na pracovní poradě, byla podána stručná informace shrnující výsledky tohoto předchozího „projednání“).

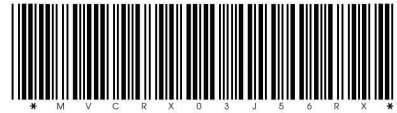
Společenství webu Necipujtenas.CZ tímto velice děkuje za jednoznačné právní/dozorové stanovisko všem zainteresovaným Váženým úředním osobám z Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky, který vede Vážená paní Ing. [Marie Kostruhová](#) (vnitro řídí Vážený pan ministr Bc. [Milan Chovanec](#) z ČSSD).

Podrobná dokumentace získaná z MV ČR byla doručena 27. června 2017 všem výše zmíněným Váženým úředním osobám z dotčeného a blíže nejmenovaného ostravského městského obvodu a je k dispozici včetně judikátů české justice níže v pdf.

Zdroj: Dokumentace a audionahrávky z června 2017 z veřejného jednání zastupitelstva jednoho blíže nespecifikovaného ostravského městského obvodu; elektronické dotazy šéfreditora SwN ze dne 16. června 2017 směřované na Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky, které tento odbor přijal 19. června 2017 a odpověděl 26. června 2017.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX03J56RX
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV- 36788-5/ODK-2017

Praha 21. června 2017

Přílohy: 1

Vážený pan
Mgr. Radek Přepiora

Odpověď na žádost o stanovisko

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra obdržel dne 19. června 2017 Vaši **žádost o stanovisko ve věci konání tzv. pracovních porad členů zastupitelstva města.**

K tomuto Vám sdělujeme, že problematika konání neveřejných zasedání zastupitelstva města a pracovních porad členů zastupitelstva města je velmi podrobně popsána **ve stanovisku zdejšího odboru č. 1/2008**, které Vám zasíláme v příloze tohoto přípisu.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru
v z. JUDr. Adam Furek
vedoucí oddělení legislativně-právního

Vyřizuje: Mgr. Tomáš Vrbata
tel. č.: 974 816 418
e-mail: odbordk@mvcr.cz



Stanovisko

odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

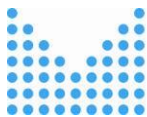
č. 1/2008

Označení stanoviska:	Neveřejná zasedání zastupitelstva obce a pracovní porady členů zastupitelstva obce
Právní předpis:	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Ustanovení:	§ 93 odst. 1 až 2, § 92 odst. 1, § 103 odst. 5, § 123 a násl.
Související práv. předpisy:	-
Klíčová slova:	zasedání zastupitelstva obce, veřejnost, informování občanů obce, pracovní porada členů zastupitelstva obce
Datum zpracování:	2. ledna 2008 (aktualizace 1. ledna 2014)

Dotaz: *Lze konat zasedání zastupitelstva obce i neveřejně? Pokud nikoli, mohou členové zastupitelstva obce před konáním zasedání některé otázky předem projednat bez přítomnosti veřejnosti na tzv. pracovních poradách? Jaký dopad má konání neveřejného „zasedání“ zastupitelstva obce na právní existenci a zákonnost rozhodnutí na něm učiněných?*

Stanovisko:

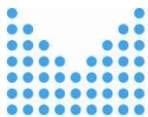
Ustanovení § 93 odst. 3 zákona o obcích stanoví obecné pravidlo, podle kterého je **zasedání zastupitelstva obce veřejné**, a protože zákon z této zásady výslovně žádné výjimky nepřipouští a takové výjimky nelze dovodit ani z jiných ustanovení zákona o obcích, lze mít požadavek veřejnosti zasedání zastupitelstva – vedle jeho svolání k tomu zákonem oprávněnou osobou (srov. § 92 odst. 1 a 2) – za základní podmínku pro to, aby určité shromáždění členů zastupitelstva bylo možno považovat za zasedání zastupitelstva obce, na kterém (a pouze na něm) lze relevantním způsobem konstituovat vůli tohoto orgánu, tzn. přijímat rozhodnutí (usnesení) o otázkách, jež zákon svěřuje do jeho pravomoci (§ 84, § 85). Z bezvýjimečného požadavku veřejnosti zasedání zastupitelstva obce přitom vycházejí i další ustanovení zákona o obcích, typicky ustanovení upravující některá práva občana obce, zejména právo vyjadřovat na zasedání svá stanoviska k projednávaným věcem (§ 16 odst. 2 písm. c/ a d/) a konec konců i právo nahlížet do usnesení a zápisů ze zasedání zastupitelstva obce (§ 16 odst. 2 písm. e/), a dále ustanovení ukládající orgánům obce povinnosti, jimiž bude



zabezpečení právě požadavek veřejnosti, zejména povinnost obecního úřadu zveřejnit podle § 93 odst. 1 zákona o obcích informaci o místě, době a o navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce nejméně 7 dní před jeho konáním (v době vyhlášení krizového stavu se informace zveřejňuje za podmínek stanovených v § 93 odst. 2 zákona o obcích na dobu alespoň dvou dnů)¹⁾. **O zasedání zastupitelstva obce lze proto hovořit pouze tehdy, bylo-li řádně svoláno a je-li konáno veřejně, tzn. je-li veřejnost o jeho konání dostatečně informována a zároveň má možnost se tohoto zasedání v případě zájmu zúčastnit. Pouze za splnění uvedených podmínek se bude jednat o zasedání tohoto orgánu obce, na kterém lze přijímat relevantní rozhodnutí. Konání neveřejných zasedání zastupitelstva obce tedy zákon o obcích nepřipouští.**

Tento závěr však samozřejmě neznamená, že by členové zastupitelstva obce nemohli předem na neformálních setkáních („pracovních poradách“) prodiskutovat některé otázky, které mají být později projednány a rozhodnuty přímo na zasedání zastupitelstva obce, jelikož zákon takovou možnost vůbec neupravuje a tedy konání neformálních porad ani nevylučuje (tyto porady přitom mohou být, a v praxi také zpravidla bývají, konány bez účasti veřejnosti)²⁾. Je však nutné zdůraznit, že takové pracovní porady vůbec nelze považovat za zasedání zastupitelstva obce jako orgánu obce (jedná se pouze o neformální setkání členů zastupitelstva obce), a proto na nich nemůže být relevantním způsobem rozhodováno, tj. nemůže na nich být konstituována vůle zastupitelstva obce. To znamená, že případná „rozhodnutí“ učiněná na těchto pracovních setkáních nebude možno považovat za rozhodnutí (usnesení) zastupitelstva obce ve smyslu zákona o obcích. Má-li být o určité otázce rozhodnuto zastupitelstvem obce (§ 84, § 85), může se tak stát pouze na řádně svolaném a veřejně konaném zasedání zastupitelstva obce.

Konání pracovních porad členů zastupitelstva obce by však nemělo být zneužíváno k obcházení smyslu veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, tedy k tomu, že bude rozprava členů zastupitelstva obce k jednotlivým bodům programu uskutečňována mimo řádné zasedání zastupitelstva obce (podstata veřejného zasedání zastupitelstva obce totiž nepochybně netkví pouze ve veřejném rozhodování o jednotlivých bodech, ale i v jejich veřejném projednávání). *Pracovní porady* by proto měly být využívány pouze v případě, je-li třeba se s určitými záležitostmi otázky předem neformálně seznámit, aby následně konané zasedání zastupitelstva obce mohlo řádně, v přiměřeném trvání a bez komplikací proběhnout (např. je-li nezbytné některé otázky, které se mají následně stát předmětem obecnější diskuse a rozhodování na zasedání zastupitelstva obce, předem detailně prodiskutovat, typicky jde-li o technické podrobnosti některého z možných řešení). V opačném případě se totiž zastupitelstvo obce vystavuje riziku, že v jeho počínání bude spatřováno obcházení zásady veřejnosti jeho zasedání (i z tohoto důvodu je rovněž nanejvýš vhodné, aby před projednáváním bodu na zasedání zastupitelstva obce, který byl předtím „projednán“ na *pracovní poradě*, byla podána stručná informace shrnující výsledky tohoto předchozího „projednání“).



Jelikož požadavek veřejnosti zasedání zastupitelstva obce je esenciální podmínkou, aby určité „shromáždění“ členů zastupitelstva obce mohlo být považováno za zasedání zastupitelstva obce, nebude ve vztahu k „rozhodnutím“ učiněným na neveřejném „zasedání“ zastupitelstva obce splněn základní zákonný požadavek pro uplatnění dozorových opatření podle zákona o obcích v podobě *existence dozorovatelného aktu orgánu obce*, neboť tato „rozhodnutí“ nebude vůbec možno považovat za *usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření zastupitelstva obce* ve smyslu § 124 odst. 1 zákona o obcích. Jakkoli by se tedy „akty“ přijaté na neveřejně konaných „zasedáních“ zastupitelstva obce mohly formálně jevit jako rozhodnutí zastupitelstva obce, ve skutečnosti půjde o zcela irelevantní úkony nepodléhající dozoru.³⁾ Totožný závěr přitom platí i ve vztahu k „rozhodnutím“ učiněným na tzv. *pracovních poradách* členů zastupitelstva obce.

Poznámky:

- 1) Z judikatury Nejvyššího správního soudu k počítání doby zveřejnění informace o zasedání zastupitelstva obce na úřední desce obecního úřadu lze učinit závěr, podle něhož do ní lze započítat den vyvěšení informace na úřední desce i den jejího sejmutí z úřední desky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2010, **č. j. 8 Ao 1/2007-94** a rozsudek téhož soudu ze dne 24. října 2010, **č. j. 2 Ao 2/2007-73**). Právní věta publikovaná v rozsudku z 26. května 2010: *V případě zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva je účelu zveřejnění informace dosaženo i tehdy, kdy se do doby zveřejnění informace započítá den, kdy byla informace o konání zasedání zveřejněna. Na základě zveřejnění informace o místě, době a programu totiž nezačíná běžet žádná lhůta ke splnění povinnosti, a není proto důvodu aplikovat § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004.*
- 2) Konání „pracovních porad“ členů zastupitelstva obce připouští i soudní judikatura, konkrétně rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. května 2006, **č. j. 15 Ca 145/2005-28**: *V předmětné věci pro posouzení toho, zda žalovaný koná skutečně zasedání zastupitelstva města Roudnice nad Labem ve smyslu obecního zřízení avšak s vyloučením veřejnosti, což by bylo zajisté v rozporu se zákonem, tedy není rozhodující, zda setkání zastupitelů jsou označovány za „pracovní setkání“ popř. „pracovní zasedání zastupitelstva“ či „pracovní zastupitelstvo“ apod. Pro posouzení této otázky je směrodatná pouze náplň těchto setkání zastupitelů, která má pak odraz v tom, zda jejich výsledkem jsou přijatá usnesení či jiné závazné právní akty, a to podle procedurálních pravidel. Z písemností předložených žalobcem a žalovaným (...) ani z žádné jiné skutečnosti v projednávaném případě dle názoru soudu nevyplývá, že by na žalobcem rozporovaných neveřejných setkáních zastupitelů města Roudnice nad Labem byly s konečnou platností projednávány, schvalovány popř. rozhodnuty věci, které by jinak měly být za dodržení procedurálních pravidel projednávány výlučně na zasedání zastupitelstva za přítomnosti veřejnosti, tak jak předvidá ust. § 93 odst. 2 obecního zřízení. Pokud náplň setkání zastupitelů města není projednání a rozhodnutí konkrétní věci, a to v podobě přijetí usnesení či jiných závazných právních aktů při respektování procedurálních pravidel, tak zastupitelstvo města nevykonává svoji zákonem svěřenou působnost. Zastupitelé totiž za tohoto stavu nekonají zasedání zastupitelstva ve smyslu obecního zřízení. Schůzky zastupitelů pouze představují neformální setkávání zastupitelů v rámci výkonu jejich mandátu, jejichž cílem je zpravidla připravovat podmínky pro projednání a rozhodnutí věci v konečné podobě právě na veřejném zasedání zastupitelstva a zefektivnit tak schvalovací proceduru. (...) O těchto neformálních schůzkách zastupitelů pak ovšem nemusí být nikterak vyznívána veřejnost a rovněž tak veřejnosti nemusí být umožněn přístup na tato setkání zastupitelů, když z žádného právního předpisu nevyplývá opak. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že neshledal, že by žalovaný konal jiná než veřejná zasedání zastupitelstva ve smyslu obecního zřízení, čímž by docházelo ze strany žalovaného k nezákonnému zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv. Neveřejnými neformálními schůzkami zastupitelů města není nijak omezeno právo žalobce a jiných občanů města podílet se na projednávání věcí spadajících do působnosti zastupitelstva (a to při zasedáních zastupitelstva, která mohou být konána výhradně veřejně), když tato setkání zastupitelů nejsou z povahy věci zasedáními zastupitelstva ve smyslu obecního zřízení.*



Názor Krajského soudu v Ústí nad Labem byl k podané kasační stížnosti potvrzen i Nejvyšším správním soudem – viz jeho rozsudek ze dne 8. srpna 2007, č. j. 3 Aps 5/2006-55, ze kterého lze citovat: *Ve zbytku se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu. R. n. L. je obcí s rozšířenou působností s více než 13 000 obyvateli. Lze si proto představit, že řádný (kompetentní) výkon funkce zastupitele bude vyžadovat podrobnější seznámení s určitými náročnějšími body programu plánovaného veřejného zasedání, neboť ne všechny záležitosti budou vždy zcela jasné a jednoznačné. Je pak nepochybně i v zájmu občanů obce, aby jejich zastupitelé byli o projednávaných věcech co nejlépe informováni a byli schopni je do problematiky v průběhu veřejného zasedání co nejlépe zasvětit. Zda by v zájmu transparentnosti výkonu samosprávy nebylo vhodné informovat veřejnost alespoň o tom, že se předmětné pracovní schůzky zastupitelstva konají a za jakým účelem (případně z nich pořizovat alespoň stručný zápis), již ponechává Nejvyšší správní soud na úvaze představitelů města.*

K nepřipustnosti přijímání rozhodnutí zastupitelstva na pracovních poradách srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010 (*O majetkoprávních úkonech obce (§ 36a zákona č. 367/1990 Sb.) rozhoduje obecní zastupitelstvo pouze na svých veřejných zasedáních.*)

- 3) Zřejmě však nebude možno hovořit o *aktech nicotných* v obecně přijímaném teoretickém smyslu, neboť o takové akty pojmově může jít jen v případě vadného aktu učiněného „orgánem veřejné správy“. Jelikož se v případě „pracovních porad“ nejedná o zasedání zastupitelstva obce jako „orgánu obce“ (nelze na ně pohlížet jako na zasedání zastupitelstva obce), nelze výsledek takové činnosti vůbec považovat za činnost (byť nicotnou) veřejné správy.

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni aktualizace
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
-