

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 a 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
Zpracoval:	JUDr. Adam Furek
Schválili:	JUDr. Miroslav Brůna, v. r., vedoucí oddělení legislativně-právního Ing. Marie Kostruhová, v. r., ředitelka odboru

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. 2 zákona o obcích stanoví obecné pravidlo, podle kterého je zasedání zastupitelstva obce veřejné, a protože zákon z této zásady výslovně žádné výjimky nepřipouští a takové výjimky nelze dovodit ani z jiných ustanovení zákona o obcích, lze mít požadavek veřejnosti zasedání zastupitelstva – 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 zabezpečen 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. 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.**

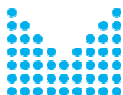
Tento závěr však samozřejmě neznamená, že by členové zastupitelstva obce nemohli předem na neformálních setkáních („pracovních poradách“) prodiskutovat některé otázky, které mají být později projednány a rozhodnuty přímo na zasedání zastupitelstva obce, jelikož zákon takovou možnost vůbec neupravuje a tedy konání neformálních porad ani nevylučuje (tyto porady přitom mohou být, a v praxi také zpravidla

bývají, konány bez účasti veřejnosti)¹⁾. 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

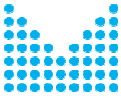


by se tedy „akty“ přijaté na neveřejně konaných „zasedáních“ zastupitelstva obce mohly formálně jevit jako rozhodnutí zastupitelstva obce, ve skutečnosti půjde o zcela irelevantní úkony nepodléhající dozoru.²⁾ Totožný závěr přitom platí i ve vztahu k „rozhodnutím“ učiněným na tzv. *pracovních poradách* členů zastupitelstva obce.

Poznámky:

- 1) 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 předvídá 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 vyrozumívána 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.

- 2) 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 zpracování
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
-