



Stanovisko

odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

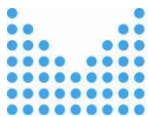
č. 2/2008

Označení stanoviska:	Důsledky porušení povinnosti obecního úřadu informovat o místě, době a o navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce
Právní předpis:	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Ustanovení:	§ 93 odst. 1 až 2
Související práv. předpisy:	-
Klíčová slova:	informace o zasedání zastupitelstva obce
Datum zpracování:	2. ledna 2008 (aktualizace 1. ledna 2014)

Dotaz: *Jaké důsledky na právní existenci a zákonnost usnesení přijatých na zasedání zastupitelstva obce má porušení povinnosti obecního úřadu informovat o místě, době a o navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce podle § 93 odst. 1 zákona o obcích? Je porušením § 93 odst. 1 zákona o obcích, pokud již zveřejněný návrh programu zasedání zastupitelstva obce byl ještě před zahájením zasedání dodatečně doplněn o nové body?*

Stanovisko:

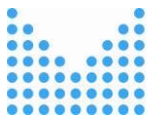
Ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích ukládá obecnímu úřadu povinnost *informovat o místě, době a o navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce*. Tato informace musí být *vyvěšena na úřední desce alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce*; kromě toho *může být uveřejněna i způsobem v místě obvyklým*. Zákon o obcích však výslovně neřeší, jaké dopady má porušení této povinnosti na možnost konat zasedání zastupitelstva obce a zejména na právní existenci a zákonnost usnesení na tomto zasedání přijatých. Je proto nutné vycházet ze zákonem předpokládaného účelu zveřejnění informace, jímž má být naplněn požadavek veřejnosti zasedání zastupitelstva obce (§ 93 odst. 2 zákona o obcích); součástí tohoto požadavku přitom je kromě samotné přítomnosti veřejnosti na



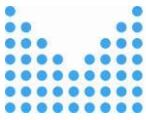
zasedání zastupitelstva obce též její informování o tom, kde a kdy se bude dané zasedání zastupitelstva konat a jaké otázky na něm budou projednávány.

Je proto nutné rozlišovat **případy, kdy v důsledku nezveřejnění informace podle § 93 odst. 1 zákona o obcích vůbec nedošlo ke splnění požadavku veřejnosti zasedání zastupitelstva obce** (ve smyslu informovanosti občanů o připravovaném zasedání zastupitelstva obce) a **případy, kdy byl požadavek veřejnosti zasedání zajištěn jiným dostatečným způsobem**. Jestliže *vůbec nedošlo ke zveřejnění informace podle § 93 odst. 1 a současně jestliže o zasedání zastupitelstva nebyla veřejnost informována ani jiným adekvátním a v obci obvyklým způsobem*, pak zpravidla vůbec nebude možné hovořit o splnění zákonem stanoveného požadavku veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, což ve svém důsledku znamená, že takové „zasedání“ nebude možno považovat za zasedání tohoto orgánu obce a „usnesení“ na něm přijatá za právně relevantní rozhodnutí zastupitelstva obce (usnesení zastupitelstva obce lze přijímat pouze na řádně svolaném a veřejně konaném zasedání). Naproti tomu *pokud sice nedošlo ke zveřejnění informace podle § 93 odst. 1, avšak požadavek veřejnosti byl dostatečně zabezpečen jiným způsobem*, např. informováním občanů místním rozhlasem, zveřejněním informace v místním tisku nebo na informačních tabulích obce,¹ nedošlo k vyloučení veřejnosti ze zasedání zastupitelstva obce, a proto takové pochybení nebude mít na existenci či zákonnost usnesení přijatých na tomto zasedání vliv. Podobně *jestliže nebyla informace zveřejněna po celou zákonem stanovenou dobu* (např. byla zveřejněna pouze 5 nebo 6 dní), případně *pokud vykazuje některé formální nedostatky* (např. neuvádí místo, kde se bude zasedání zastupitelstva obce konat) bude třeba s přihlédnutím ke všem ostatním okolnostem zvažovat, zda požadavek veřejnosti zasedání byl reálně splněn či nikoli, a podle toho posuzovat i dopad porušení povinnosti dle § 93 odst. 1 zákona o obcích na zasedání zastupitelstva obce (resp. na splnění požadavku veřejnosti zasedání) i na existenci a zákonnost usnesení na tomto zasedání přijatých.^{1), 2)} Vliv porušení § 93 odst. 1 zákona o obcích na zasedání zastupitelstva obce a na zákonnost na něm přijatých usnesení je tedy třeba vždy posuzovat podle míry narušení či vyloučení požadavku veřejnosti zasedání zastupitelstva obce; v žádném případě však nelze z pouhého nesplnění povinnosti dle § 93 odst. 1 zákona o obcích bez dalšího učinit závěr o nezákonnosti všech přijatých usnesení z tohoto důvodu plné znění odst. 1 hovoří i o možnosti zveřejnit jiným vhodným způsobem. Tento výklad přitom plně odpovídá požadavku *minimalizace zásahů do samosprávy*, dovozovanému z čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy, které zaručují právo na samosprávu a omezují zásahy ze strany státu pouze na případy, kdy ochrana zákona takový zásah zcela nepochybně vyžaduje (viz k též dále citovaný náleží Ústavního soudu).

Popsaný „materiální“ přístup k hodnocení porušení pravidla plynoucího z § 93 odst. 1 zákona o obcích potvrzuje i judikatura soudů. Nejvyšší soud se v rozsudku ze dne 7. prosince



2011, sp. zn. **28 Cdo 1203/2011**, k tomuto problému konstatoval: *V projednávané věci založil odvolací soud své hodnocení usnesení zastupitelstva jako neplatných především na závěru, že zastupitelstvo rozhodlo o odměnách na tzv. pracovních poradách a nikoliv na řádném zasedání, přičemž pracovní porady se od zasedání odlišovaly především mírou informovanosti občanů obce o jejich konání. Ze zjištění učiněných soudem prvního stupně (srov. str. 4 rozsudku soudu prvního stupně) a odvolacím soudem, v zásadě nezpochybněných, vyplynulo, že pracovní porady představovaly schůze zastupitelů, na něž byl občanům obce umožněn přístup, ač o jejich konání nebyli informováni tak, jako o konání řádných veřejných zasedání zastupitelstva. Zde přijatá rozhodnutí týkající se odměn byla posléze v obecnější formě projednána i na řádně svolaných zasedáních zastupitelstva, jak bylo taktéž zjištěno soudem prvního stupně. Za těchto okolností lze tedy prvek veřejnosti v rozhodovacích procesech zastupitelstva považovat za zachovaný natolik, že není důvodu rozhodnutí takto učiněná považovat za neplatná.* K ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích je nezbytné doplnit, že pro splnění povinnosti obecního úřadu zveřejnit informaci na úřední desce 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce **není nutné (byť je takový postup vhodný a doporučeníhodný), aby tato informace byla na úřední desce zveřejněna po celých 7 kalendářních dnů předcházejících dni, ve kterém se konalo příslušné zasedání zastupitelstva obce.** Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že do doby zveřejnění informace podle § 93 odst. 1 zákona o obcích **bude možné započítat i den zveřejnění a den sejmutí daného dokumentu z úřední desky obecního úřadu** (srov. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2010, č. j. **8 Ao 1/2007-94** Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. **2 Ao 2/2007 - 73**, č. 1462/2008 Sb. NSS, zabýval v souvislosti s otázkou účinnosti opatření obecné povahy výkladem § 12 obecního zřízení. Dospěl k závěru, že pokud bylo opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo snato, předepsaných 15 dnů, jedná se o vyvěšení řádné. Konstatoval, že "[u]stanovení § 40 odst. 1 písm. a), část věty před středníkem, správního řádu, podle něhož pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, není v daném případě použitelné, neboť se vztahuje na lhůty k provedení úkonu v řízení, zatímco zde jde publikaci opatření obecné povahy". Za situace, kdy Nejvyšší správní soud při řešení otázky vyvěšení samotného opatření obecné povahy odmítl výklad, podle kterého by se den vyvěšení nepočítal do doby 15 dnů k řádnému vyvěšení podmiňující účinnost opatření obecné povahy, nepokládá za důvodné postupovat odlišně v případě zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva. V posuzovaném případně z ničeho nevyplývá, že by došlo ke zkrácení práv veřejnosti účastnit se zasedání. Ze zápisu ze zasedání plyne, že k předloženému územnímu plánu proběhla diskuze, které se účastnili i zástupci z řad veřejnosti. Rovněž podle teorie správního práva "[l]ze soudit, že samotná skutečnost, kdy by informace nebyla zveřejněna způsobem předpokládaným v § 93 odst. 1, tzn.



v zákonem stanovené struktuře a po stanovenou dobu, neměla mít za následek nezákonnost usnesení přijatých na zasedání zastupitelstva, pokud by občané obce měli reálnou možnost dozvědět se o připravovaném zasedání zastupitelstva jiným způsobem“ (viz Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 502).). Lze doplnit, že případné nesplnění celé doby pro zveřejnění informace je pak třeba posuzovat s ohledem na závěry uvedené v předchozím odstavci podle míry „narušení“ požadavku veřejnosti zasedání zastupitelstva obce.

Informace podle § 93 odst. 1 zákona o obcích musí být kromě „fyzického“ vyvěšení na úřední desce zveřejněna též způsobem umožňujícím dálkový přístup (na „elektronické úřední desce“), což vyplývá z § 26 správního řádu, ukládajícího povinnost tímto způsobem zveřejňovat celý obsah úřední desky. Nesplnění této povinnosti však nebude mít v tomto případě za následek nezveřejnění informace podle § 93 odst. 1 zákona o obcích, neboť takový důsledek, tedy „neúčinnost“ zveřejnění určité informace na úřední desce, nedošlo-li současně k jejímu zveřejnění v elektronické podobě, by musel zákon výslovně stanovit, a to v tomto případě nečiní (srov. k tomu závěr č. 14 z Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, ze dne 3. října 2005, „K výkladu § 26 odst. 1 správního řádu“, <http://www.mvcr.cz/spravnicrad>³).

Při hodnocení **dodatečného zařazování bodů na program zasedání zastupitelstva obce po zveřejnění informace podle § 93 odst. 1 zákona o obcích** lze podpůrně vycházet ze závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02 (publikovaného pod č. 113 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 27), který v podobném případě konstatoval, že doplnění nových bodů na program probíhajícího zasedání zastupitelstva obce postupem podle § 94 odst. 2 zákona o obcích (na základě návrhu subjektů uvedených v § 94 odst. 1 zákona o obcích) neznamena porušení § 93 odst. 1 zákona o obcích. Vzhledem k tomuto stanovisku bude možné i případné doplnění návrhu programu po jeho zveřejnění podle § 93 odst. 1 zákona o obcích, avšak před zahájením zasedání zastupitelstva obce, považovat v zásadě za přípustné (návrh programu by tedy byl zastupitelstvu obce ke schválení předkládán již v doplněné podobě).⁴⁾ Této možnosti by však mělo být využíváno pouze výjimečně, je-li dodatečné zařazení bodů na program zasedání skutečně nezbytné a odůvodnitelné objektivními okolnostmi, např. je-li třeba o určité záležitosti rozhodnout co nejdříve, neboť prodlením by mohla obci vzniknout škoda.⁵⁾

Poznámky:

- 1) Pokud došlo k formálnímu pochybení, které však nemělo vliv na požadavek veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, a toto pochybení bylo zjištěno před konáním zasedání zastupitelstva obce, je vhodné, aby o této skutečnosti bylo zastupitelstvo informováno a samo rozhodlo, zda zasedání uskuteční či zda je ukončí a svolá znovu (v případě nezveřejnění informace či jejího nezveřejnění po celou dobu lze z důvodu právní jistoty doporučit, aby zasedání bylo v každém případě ukončeno a raději znovu svoláno).



- 2) Povinnost zveřejnit informaci podle § 93 odst. 1 zákona o obcích má obecní úřad i v případech, kdy zastupitelstvo obce stanoví předem přesná data svých zasedání (např. na celé funkční období).
- 3) Pro úplnost je ovšem nutné podotknout, že Nejvyšší soud judikoval odlišně ve vazbě na zveřejňování záměru podle § 39 odst. 1 zákona o obcích. Z jeho rozsudku ze dne 26. září 2012, **sp. zn. 30 Cdo 2373/2012**, lze ve vztahu k nezveřejnění záměru též na „elektronické úřední desce“ dovodit, že toto pochybení má za následek neúčinnost zveřejnění, tedy stejné důsledky jako nezveřejnění záměru na fyzické úřední desce. Tento závěr je nicméně nutné s ohledem na odlišnou povahu obou úkonů – záměru a informace o připravovaném zasedání – vztáhnout výlučně na nezveřejnění záměrů a ne jiných dokumentů obce.
- 4) V této souvislosti lze nicméně doporučit, aby o doplnění návrhu programu zasedání zastupitelstva před jeho konáním, avšak po zveřejnění informace podle § 93 odst. 1 zákona o obcích, byla veřejnost informována (např. zveřejněním „dodatku“ k informaci vyvěšené podle § 93 odst. 1 zákona o obcích) a stejně tak aby i zastupitelstvo obce bylo o doplnění již zveřejněného programu (tedy o tom, že schvalovaný program se liší od programu zveřejněného postupem podle § 93 odst. 1 zákona o obcích) zpraveno.
- 5) V citovaném nálezu ostatně Ústavní soud v této souvislosti uvedl: *Ve vztahu k vývodům krajského soudu se sluší poznamenat, že v případě závažných bodů programu, jakým nesporně odvolání dosavadního místostarosty a volba místostarosty nového je, by nepochybně mělo být ust. § 94 zákona o obcích v praxi, a to z důvodů transparentnosti jednání řádně zvolených zástupců občanů obce a možnosti omezené účasti občanů při projednávání takto ad hoc vznesených návrhů, využíváno zdrženlivým a uváženým způsobem, nevzbuzujícím podezření o jejich účelovém předkládání "na poslední chvíli". Zákonná dikce citovaného ustanovení ovšem - jak již bylo řečeno - takové jednání umožňuje, i když samotné meritorní řešení rozhodnutí stran těchto návrhů podrobuje příslušným dalším zákonným podmínkám.*

Poznámky:

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