



Odbor dozoru a kontroly veřejné správy
Oddělení dozoru

Právní rozbor Jednacího řádu Zastupitelstva města Ústí nad Labem

Město: Ústí nad Labem (dále jen „město“)

Jednací řád Zastupitelstva města Ústí nad Labem ve znění dodatků č. 1 a č. 2 (dále jen „JŘ“)

Jednací řád

Datum vydání: 21. 12. 2000

Datum platnosti a účinnosti: 21. 12. 2000

Dodatek č. 1

Datum vydání: 01. 07. 2010

Datum platnosti a účinnosti: 01. 07. 2010

Dodatek č. 2

Datum vydání: 13. 12. 2012

Datum platnosti a účinnosti: 13. 12. 2012

Na základě zmocnění:

Posuzovaný JŘ byl vydán Zastupitelstvem města Ústí nad Labem (dále jen „ZM“) na základě ustanovení § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

Posouzení JŘ:

Při posuzování JŘ využilo Ministerstvo vnitra ČR - odbor dozoru a kontroly veřejné správy (dále jen „ODK“) **zákon č. 1/1993 Sb.**, Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, usnesení předsednictva České národní rady č. **2/1993 Sb.**, Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů a **zákon o obcích**. Dále byla využita **stanoviska ODK č. 1/2006** (Právo občana obce požadovat kopie usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a zápisů ze schůzí rady obce), č. **3/2008** (Právo občana obce vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem) **4/2008** (Vztah práva občana obce požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem obce a práva podávat orgánům obce návrhy, podněty a připomínky), č. **5/2008** (Právo občana obce požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce), č. **6/2008** (Právo občana obce podávat orgánům obce připomínky, podněty a návrhy), č. **2/2009** (Úprava formy realizace práva občana obce vyjádřit na zasedání zastupitelstva svá stanoviska v jednacím řádu), č. **8/2010** (Vykázání člena zastupitelstva obce z jednání zastupitelstva obce) a č. **8/2011** (Vyloučení člena zastupitelstva obce z hlasování při existenci střetu zájmů). Respektovány byly **nálezy Ústavního soudu** sp. zn. Pl. ÚS **19/93** a sp. zn. IV. ÚS **1167/11**. Dále bylo



využito **metodické doporučení k činnosti ÚSC č. 1** – Jednací řády zastupitelstev obcí (podle právního vztahu k 1. 10. 2009), **č. 2** – Dílčí aspekty související se zasedáními zastupitelstev obcí, **č. 4** – Informování obce o své činnosti a participace občanů obce na územní samosprávě, **edice dobré správní praxe** za rok 2010 (Práva občanů obce) a **zápisy ze seminářů** k jednacím řádům obcí, zápisům a usnesením ze zasedání zastupitelstva obce dne 17. 2. 2009 a k účasti veřejnosti na místní správě dne 18. 5. 2010. Využita byla rovněž **judikatura obecných soudů** – rozsudek KS Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 196-2006-35.

K obsahu JŘ:

ODK nejdříve zkoumal, zda byl JŘ přijat a vydán v mezích zákonem stanovené kompetence a zda byl přijat zákonem předepsaným způsobem, tedy v souladu se zákonem a jiným právním předpisem. Z písemných materiálů poskytnutých odborem Kanceláře tajemníka Magistrátu města vyplývá, že byl Jednací řád Zastupitelstva Města Ústí nad Labem vydán ZM na zasedání dne 21. 12. 2000 usnesením č. 247/00. Projednání se zúčastnilo 33 z celkového počtu 37 členů ZM. Výsledek hlasování členů ZM byl následující: 20 pro, 0 proti, 13 se zdrželo hlasování. Dle § 9 odst. 3 nabyl platnosti a účinnosti dnem 21. 12. 2000. Následně byl novelizován dodatky č. 1 a 2 přijatými na zasedáních ZM dne 1. 7. 2010 usnesením č. 547/10 a dne 13. 12. 2012 usnesením č. 207/12. Projednání Dodatku č. 1 se zúčastnilo 30 z celkového počtu 37 členů ZM. Výsledek hlasování, jímž byl Dodatek č. 1 přijat byl následující: 30 pro, 0 proti, 0 se zdrželo hlasování. Projednání Dodatku č. 2 se zúčastnilo 31 z celkového počtu 37 členů ZM. Výsledek hlasování, jímž byl Dodatek č. 2 přijat byl následující: 21 pro, 9 proti, 1 se zdrželo hlasování. Přijaté Dodatky č. 1 a 2 nabyly účinnosti dne 1. 7. 2010 a dne 13. 12. 2012. Vycházejí z presumpce správnosti uvedených údajů, lze důvodně předpokládat, že procedurální požadavky při schvalování JŘ (jakožto usnesení města v samostatné působnosti) byly splněny, tedy že JŘ byl přijat a vydán zákonným postupem a v rámci pravomoci svěřené ZM v § 96 zákona o obcích.

ODK dále zkoumal obsahový soulad JŘ se zákonem a jiným právním předpisem (§ 35 odst. 3 písm. b) zákona o obcích):

Oddíl první - „Úvodní ustanovení“

§ 1

Uvádí se rozsah právní úpravy vydaného JŘ. Deklaruje se jeho závaznost pro účastníky jednání.

Přijatá právní úprava je deklaratorní povahy a v souladu s § 96 zákona o obcích.

Oddíl druhý - „Všeobecná ustanovení“

§ 2

JŘ stanoví, že se ZM schází na zasedáních v termínech schválených Radou města (dále jen „RM“) na příslušný kalendářní rok a v případě nutnosti i mimo ně. Zákon o obcích ani



jiný zákon nestanoví závazná pravidla pro plánování termínů zasedání zastupitelstva města, toto ustanovení tak není v rozporu se zákonem, RM jej přijala v souladu s § 102 odst. 3 zákona o obcích. Dále JŘ stanoví, že zasedání ZM svolává primátor formou písemné pozvánky. Ustanovení tedy konkretizuje způsob svolání ostatních zastupitelů, a to vedle zákonného způsobu informování o připravovaném zasedání zastupitelstva města dle § 93 odst. 1 zákona o obcích. Členu ZM se ukládá povinnost ohlásit svou neúčast na zasedání kanceláři primátora, a to pokud možno předem s uvedením důvodu. Toto ustanovení má za cíl sledovat plnění povinností zastupitele dle § 83 odst. 1 zákona o obcích a případně vyvodit důsledky z rozsahu omluvených zastupitelů.

Přijatá právní úprava je v souladu s § 83 odst. 1, § 92 odst. 1, § 102 odst. 3, § 103 odst. 5 a § 96 zákona o obcích.

Z hlediska legislativně-technického se doporučuje v odst. 1 zavést legislativní zkratku „Zastupitelstvo“ pro Zastupitelstvo města Ústí nad Labem. JŘ tuto zkratku používá, nebyla však formálně zavedena.

§ 3 - „Příprava zasedání“

JŘ svěřuje přípravu zasedání Kanceláři tajemníka. Jedná se o stanovení organizačního článku Magistrátu města odpovědného za organizační a technické zabezpečení zasedání ZM, tedy ukládá úkoly v souladu s § 109 odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o obcích. JŘ stanoví, že návrh pořadu zasedání stanoví primátor a projednává RM. To je nutné chápat tak, že RM rozhodne závazně o tomto návrhu, tj. připraví návrh pro jednání ZM ve smyslu § 102 odst. 1 zákona o obcích. Dále JŘ stanoví místo (organizační odd. Kanceláře primátora) a minimální lhůtu (nejméně 7 pracovních dnů před zasedáním), v níž jsou členům ZM k dispozici návrh zasedání a podkladové materiály k jednání. Stanovená nejzazší lhůta, v níž je organizační oddělení Kanceláře primátora povinno mít k dispozici návrh zasedání včetně podkladů pro jednání ODK posuzuje jako přiměřenou, tj. dává dostatečnou možnost zastupitelům seznámit se takovými materiály. Rovněž dává prostor občanům a jiným oprávněným osobám prostřednictvím „svých“ zastupitelů diskutovat připravovaný program i materiály před samotným zasedáním ZM, spolehnout se na jeho činnost při zasedání (projev zastupitelské demokracie), nebo se naopak připravit na uplatnění prvků přímé demokracie zakomponovaných v zákoně o obcích (např. dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích).

Přijatá právní úprava je v souladu s § 93 odst. 1, § 96, § 102 odst. 1, § 103 odst. 5 a § 109 odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o obcích.

§ 4 - „Jednání zastupitelstva“

JŘ stanoví podrobnosti k jednání ZM. Členům ZM se ukládá povinnost zapsat se před zasedáním do presenční listiny a zaregistrovat svou čipovou kartu do elektronického hlasovacího systému (jen takový člen ZM se považuje za přítomného). ODK toto ustanovení hodnotí jako souladné se zákonem, přistoupilo-li totiž ZM k zavedení a používání technického zařízení pro hlasování (které umožňuje nejen automatizaci, urychlení samotného hlasování, ale i další zpracování údajů – např. přehled hlasování, přehled o počtu přítomných, momentální usnášeníschopnosti ZM apod.), je takovýto úkon



(přihlášení se do systému) nezbytným předpokladem pro fungování takového systému hlasování. JŘ stanoví, že zasedání ZM řídí zpravidla primátor nebo jím pověřený náměstek. Toto ustanovení není v rozporu s § 103 odst. 5 zákona o obcích. Zavádí se legislativní zkratka „předsedající“. JŘ stanoví rozsah toho, co musí předsedající v úvodu zasedání ZM učinit. Tedy konstatovat počet přítomných členů ZM a jména omluvených členů ZM. Tímto opatřením je zajištěna podmínka stanovená v § 92 odst. 3 zákona o obcích, podle níž je zastupitelstvo obce schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina jeho členů. Členové zastupitelstva i přítomná veřejnost si může též učinit představu o plnění povinností zastupitelů zúčastňovat se zasedání ZM. Dále určí zapisovatele a dva ověřovatele (bez hlasování). Zákon nestanoví, že by měli být ověřovatelé vždy určeni hlasováním ZM, ale lze připustit i jen pouhé určení předsedajícím, což je i případ JŘ. Dále předsedající navrhne ZM ke schválení návrhovou komisi (případně další „pracovní komise“) – nejedná se o komise RM, ale o seskupení osob zabezpečujících určité organizační otázky zasedání ZM - a návrh programu zasedání a jeho případné změny. Členové ZM mohou před hlasováním o návrhu pořadu zasedání předkládat ZM návrhy na jeho doplnění nebo na stažení některého z bodů návrhu zasedání. Jedná se o konkretizaci práva člena ZM vyplývajícího z ustanovení § 82 písm. a), resp. § 94, zákona o obcích. O každém předneseném návrhu dá předsedající zvlášť hlasovat a poté o celém navrženém pořadu zasedání ZM. JŘ při respektování práv členů ZM stanoví, že návrh na změnu pořadí předloženého pořadu zasedání ZM může podat kterýkoliv z jeho členů s tím, že takový návrh musí schválit ZM nadpoloviční většinou svých členů. Toto ustanovení je tak v souladu s § 87 i § 94 zákona o obcích. V **odst. 6** JŘ stanoví, že předkladatel může kdykoliv během jednání svůj bod programu stáhnout (tedy zrušit projednávání daného bodu, resp. celý bod), aniž by o tom ZM muselo hlasovat. Pokud by jednalo o stažení bodu již schváleného pořadu zasedání ZM, muselo by o návrhu podaného předkladatelem vždy rozhodnout ZM usnesením – toto vyplývá nejen z odst. 4 tohoto paragrafu JŘ, ale především ze základních zákonných zásad činnosti ZM, vyjádřené mj. v § 94 odst. 2 zákona o obcích – ZM tedy musí schválit jak zařazení nových bodů, tak vypuštění stávajících bodů – tedy každou změnu již schváleného programu jednání („zařazení návrhu na program“ nelze chápat pouze v omezeném smyslu „něco přidat“). Při projednávání jednotlivých bodů pořadu zasedání uděluje předsedající slovo nejprve předkladateli a poté zahájí k projednávanému bodu diskuzi. Toto ustanovení je rozumné, neboť předkladatel by měl vždy přítomné seznámit zevrubně s daným bodem, tím se přispívá i k udržení přehlednosti jednání a informovanosti přítomných členů zastupitelstva, občanů a jiných osob. V odst. 8 a 9 JŘ přiznává předsedajícímu právo přijmout některá pořádková opatření. Předsedající je oprávněn odejmout po předchozím napomenutí diskutujícímu slovo, netýká-li se obsah jeho vystoupení obsahu projednávaného bodu pořadu zasedání ZM. Dále JŘ opravňuje předsedajícího vykázat kohokoli z přítomné veřejnosti (tedy vyjma zastupitelů), kdo by rušil vystoupení předsedajícího nebo jiného řečníka, ze zasedací síně. V tomto případě se opatření přijímá bez toho, že by předsedající rušitele předtím napomenul (což však jeho napomenutí nevylučuje). Omezující opatření se dle JŘ vztahuje jen na „přítomnou veřejnost“, tedy nikoliv na případy, kdy by průběh zasedání rušil některý z přítomných členů ZM. ODK připomíná, ač s tím JŘ nepočítá, že v takových případech by rozhodovalo o vykázání svého člena ze zasedací síně s konečnou platností až ZM (buď přímo nebo jako formu odvolání se člena zastupitelstva). JŘ stanoví, že se člen ZM může přihlásit do diskuze kdykoli v průběhu projednávaného bodu pořadu jednání. Do diskuze se nemůže člen ZM přihlásit tehdy, udělil-li již předsedající předkladateli projednávaného bodu závěrečné



slovo, nebo tehdy, rozhodlo-li ZM hlasováním o ukončení diskuze. Předsedající by se měl před udělením závěrečného slova předkladateli ujistit, že byly vyčerpány všechny příspěvky členů ZM přihlášených do diskuze a nikdo další z členů ZM se již do diskuze nehlásí. JŘ stanoví, že návrh na ukončení diskuze může podat kterýkoliv člen ZM. Nadbytečně se uvádí, že nesmí být přerušován ten, kdo mluví. Toto omezení již vyplývá z odst. 9 věty první. O návrhu na ukončení diskuze by rozhodovalo ZM nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů. JŘ stanoví, že slovo musí být uděleno všem, kteří se do diskuze přihlásili ještě před podáním návrhu na její ukončení. Toto je v souladu s obsahem mandátu člena zastupitelstva. Dále JŘ stanoví, že bez ohledu na pořadí diskutujících, udělí předsedající slovo v průběhu zasedání vždy tomu členovi ZM, který má věcnou nebo technickou připomínku. K výkladu pojmů „věcná“ a „technická“ připomínka JŘ odkazuje na poznámky pod čarou. Toto ustanovení je rozumné, neboť neodebírá diskutujícím právo diskutovat, pouze umožňuje vstupovat do diskuse s důležitým poznámkami (např. k dodržování zákonů, JŘ, upřesnění tvrzených skutečností apod.). Jde-li o projednávání jednotlivých bodů pořadu zasedání JŘ stanoví, že předsedající nejprve udělí slovo občanům, aby mohli přednést svá stanoviska, a to ještě před zahájením diskuse. Diskuse se zúčastní pouze členové zastupitelstva (a případně další osoby, kterým to ZM umožní, nebo které mají takové oprávnění přímo ze zákona).

Dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích má občan obce (tj. nejen občan v úzkém smyslu slova, ale i další osoby dle § 16 odst. 3 a § 17 zákona o obcích, v tomto smyslu je daný pojem v tomto právním rozboru používán, a to ve vztahu ke všem právům takových osob) právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Při výkladu i aplikaci tohoto ustanovení je přitom nutné respektovat ústavněprávní rozměr práv uvedených v citovaném ustanovení zákona o obcích, která svou podstatou představují zákonné provedení obecného práva podílet se na správě věcí veřejných. Práva občana obce ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o obcích musí být zásadně interpretována způsobem maximálně šetřícím jejich smysl, tedy zásadně „ve prospěch“ „občana obce“. Zákon o obcích toto právo přímo zakládá. Jednací řád sice může stanovit bližší podrobnosti pro jeho uplatňování, ale samotná existence a možnost realizace tohoto práva však není podmíněna „provedením“ v jednacím řádu zastupitelstva obce. Z textu zákona i z podstaty tohoto práva však lze dovodit určité minimální požadavky, které musí zastupitelstvo obce i jeho jednací řád respektovat, aby nedošlo k jeho porušení či nepřípustnému omezení. V první řadě musí být občanovi obce dána možnost vyjádřit se k věci aktuálně projednávané. Musí se tak stát dříve, než je přijato příslušné usnesení, resp. dříve, než je věc definitivně vyřízena (zákon hovoří o „projednávané věci“ a nikoli o „věci projednané“). Požadavkem zákona dále je, aby občan mohl vyjádřit své stanovisko při projednávání každého bodu před schvalováním usnesení. Z tohoto hlediska je dané ustanovení v souladu s § 16 odst. 2 písm. c) a § 96 zákona o obcích. ODK dodává, že v souladu se zákonem by naopak nebyl postup, kdy dle programu zasedání se občané budou moci vyjádřit ke všem navrženým bodům programu pouze souhrnně, tj. v rámci jednoho bodu programu (např. bod č. 1 programu – stanoviska občanů k projednávaným věcem) a při samotném projednávání jednotlivých bodů již občanovi možnost vyjádřit stanovisko by nebyla dána. Na druhou stranu je povinností občana obce hovořit k projednávané věci, tzn. pouze k aktuálně projednávanému bodu jednání. Hovoří-li občan obce o záležitostech, které nejsou předmětem daného bodu jednání (jeho vyjádření nemá žádnou věcnou souvztažnost k projednávanému bodu), nebude se již jednat o realizaci práva podle § 16 odst. 2 písm. c)



zákona o obcích a z tohoto důvodu bude možné občanovi i odejmout slovo. V praxi se mohou vyskytnout tři základní způsoby výkonu tohoto oprávnění v rámci projednávaného bodu – a) kdykoliv mezi úvodním slovem a hlasováním o usnesení, b) po úvodním slovu předkladatele do zahájení diskuse zastupitelů a c) po diskusi zastupitelů. Všechny tyto způsoby mají svá pro a proti, podle toho, komu přináší lepší pozici při uplatňování svých politických a občanských práv (tj. kdo má „poslední slovo“), všechny jsou však v souladu se zákonem, neboť hlasující zastupitelé se stanoviskem občanů k projednávané věci dozví v rámci projednávaného bodu programu, a to ještě před samotným hlasováním o věci. Z pohledu občanů se sice může jevit konkrétní způsob zvolený městem jako způsob v konkrétních případech snižující kvalitu demokratické diskuse, to však nezpůsobuje rozpor samotného JŘ se zákonem o obcích (porušování normy nemůže vést ke zpochybnění samotné normy). Samotné porušování jednacího řádu (resp. zákona o obcích) samotným městem (zastupitelstvem města) pak není důvodem pro konstatování rozporu JŘ se zákonem, ale případně důvodem pro přezkum souladu takových konkrétních přijatých usnesení se zákonem nebo jiným právním předpisem vydaným na základě zákona. ODK už jen dodává, že nad rámec základního práva dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích může jednací řád přiznat i další práva – např. právo občanů zapojit se přímo do diskuse se zastupiteli, ať už v samostatném bodě „Diskuse“, „Interpelace“ apod., tak i přímo v rámci projednávaných bodů (tj. např. právo občanů reagovat na jednotlivá vystoupení zastupitelů, nikoliv vyjadřovat pouze stanoviska k projednávané věci, popř. měnit svá stanoviska v závislosti na vystoupeních jiných vystupujících apod.). ZM může ve svém JŘ „povýšit“ občana města až na roveň jednotlivých zastupitelů, to však pouze v případě, že k tomuto dospěje samo, neboť jen ZM může rozhodnout o přidělení oprávnění občanům města při vystupování na zasedání ZM nad rámec zákona o obcích. Na závěr nezbývá než zopakovat, že ustanovení § 16 odst. 2 písm. c), resp. písm. d) ve vztahu k projednávanému návrhu rozpočtu nebo závěrečného účtu města, zákona o obcích slouží tedy jako ustanovení zaručující minimální zákonný rozsah přímého výkonu politických (občanských) práv občanů při vystupování na zasedání ZM, které nemůže být, jak již bylo výše uvedeno, v žádném případě vyloučeno. Nad rámec posouzení tohoto článku se uvádí, že angažování občané a politici, kteří se nestali zastupiteli města, mají další nástroje, a to zejména dle zákona o obcích, kterých mohou využít. Jedná se zejména o oprávnění dle § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích, včetně velmi silného oprávnění vynutit si projednávání určité věci na zasedání ZM. To se týká např. i případných urážek, lží a nepravd pronesených na adresu občanů města (odmyslíme-li si obecnou občanskoprávní úpravu ochrany osobnosti). Odst. 13 je tedy po zhodnocení výše uvedeného v souladu s § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích.

Ustanovení odst. 13 JŘ lze vytknout určitou neúplností ve vyjádření oprávnění osob uvedených v § 16 a § 17 zákona o obcích. ODK však nemá důvodu předpokládat, že by za „občany“ v JŘ byli považováni pouze „občané města“. Jedná se tedy patrně o chybně legislativně-technicky zvládnutou legislativní zkratku pro všechny osoby s oprávněními podle § 16 a § 17 zákona o obcích. Není však vyloučeno, že JŘ zavádí určité oprávnění nad rámec § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích pro všechny občany ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy. Toto však ODK hodnotí jako méně pravděpodobné. Po umožnění realizace práv dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích předsedající vyzve členy ZM k diskuzi nad projednávaným bodem pořadu zasedání. Jak již bylo uvedeno výše, JŘ práva občanů a jiných osob nerozšiřuje nad rámec minimálního zákonného požadavku a účastnit se



samotné diskuze se členy ZM v rámci projednávaného bodu pořadu zasedání neumožňuje. Po skončení diskuze je předsedající povinen udělit předkladateli vždy závěrečné slovo. Opět se jedná o rozumné ustanovení – předkladatel může obsah všech vystoupení shrnout a zhodnotit z pohledu svého původního záměru, který měl při předkládání daného bodu a naposledy případně přesvědčit přítomné o „své pravdě“. JŘ uvádí některá další pořádková opatření, o kterých se ZM může usnést (to nevylučuje usnesení se ad hoc i o jiných opatřeních) – např. omezení četnosti vystoupení vystupujících na max. dvě vystoupení, popř. časové omezení vystoupení účastníků jednání a to diferencovaně pro předkladatele (doba vystoupení nesmí být omezena pod 9 minut) a ostatní vystupující (doba vystoupení nesmí být omezena pod 3 minuty). K omezení četnosti vystoupení účastníků diskuze ZM zřejmě přistoupí v případech, kdy bude ohrožena možnost vystoupit k projednávanému bodu pořadu zasedání všem, kteří se přihlásili (ať už občanům, nebo zastupitelům v diskusi) a aby zasedání mělo věcný průběh (viz odst. 8). Stanovením minimální doby, po kterou může ZM omezit dobu vystoupení účastníků jednání, se garantuje účastníkům jednání konkrétní časový prostor k tomu, aby (i když v omezeném čase) mohli vyjádřit své stanovisko k projednávané věci. Za doporučenou minimální délku vystoupení lze považovat dle obecných zkušeností alespoň 5 minut, což výše uvedená omezení ještě naplňují (2x 3 minuty = 6 minut). Členovi ZM se ukládá povinnost předkládat návrhové komisi návrhy na usnesení „pokud možno“ v písemné podobě. JŘ tak nevylučuje možnost podat návrhy na usnesení též ústně. JŘ stanoví způsob, formu podávání dotazů členů ZM na primátora a jeho náměstky, na členy RM, tajemníka Magistrátu a vedoucí odborů, pokud na ně nelze ihned odpovědět. ODK hodnotí toto ustanovení jako ustanovení zavedené nad rámec § 82 písm. b) a c) zákona o obcích upravujícího obecnou úpravu vznášení dotazů, kterýžto postup není členům ZM samotným JŘ upírán, pouze usměrňuje jednu jeho množinu, která se týká podávání ústních dotazů během zasedání ZM, na které nelze podat ihned odpověď (takový ústní dotaz pak musí zastupitel transformovat do dotazu písemného). Odpověď na tyto dotazy by měli obdržet rovněž písemně ve lhůtě 30 dnů – zde se ustanovení již shoduje se zákonnou úpravou § 82 b), popř. c), zákona o obcích. S vyřízením podaných dotazů jsou členové ZM seznamováni prostřednictvím zprávy o vyřízení dotazů, jejichž evidenci vede Kancelář primátora. Jedná se o ustanovení, které přispívá k větší informovanosti všech zastupitelů a umožňuje zároveň i kontrolu plnění části povinností (tj. pouze odpovídat na ústní dotazy položené na ZM) odpovídajících oprávněním dle § 82 písm. b) a c) zákona obcích. JŘ zakazuje používání mobilních telefonů v průběhu jednání. Jedná se o konkretizaci povinnosti účastníka jednání nerušit vystoupení těch, jimž bylo uděleno slovo (viz odst. 9).

Přijatá právní úprava je v souladu s § 82 písm. a) až c), § 87, § 94, § 103 odst. 5, § 96 zákona o obcích.

Městu se doporučuje zvážit rozumnost úpravy § 4 odst. 13 JŘ tak, aby ze znění tohoto ustanovení bylo dostatečně patrné, že občanům musí být v souladu s § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích umožněno vyjádřit se k projednávaným věcem – tj. aby doslovnou aplikací § 4 JŘ nemohlo v některých případech dojít k nezákonnému zásahu do práva občana obce, event. ke snížení kvality demokratické diskuse v průběhu zasedání ZM.



Doporučuje se § 4 odst. 6 JŘ zrušit a nahradit např. takto:

„Předkladatel může kdykoli během jednání podat zastupitelstvu města návrh na stažení bodu z programu jednání zastupitelstva. O tomto návrhu rozhodne zastupitelstvo města usnesením.“

Dále se doporučuje za účelem odstranění pochybností o rozsahu oprávnění některých osob zavést pojem občan v odst. 13 jako legislativní zkratku pro osoby s oprávněními vyplývajícími z § 16 a § 17 zákona o obcích, a to již na počátku JŘ – např. v § 2 JŘ:

„Kde se hovoří o občanovi, má se na mysli občan Statutárního města Ústí nad Labem (státní občan České republiky s trvalým pobytem na území Statutárního města Ústí nad Labem), který dosáhl věku 18 let; dále fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území Statutárního města Ústí nad Labem nemovitost; anebo fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je ve Statutárním městě Ústí nad Labem hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena, že taková osoba má oprávnění dle § 16 zákona o obcích.“

§ 5 - „Hlasování“

JŘ upravuje postup při podání návrhu na usnesení ZM včetně způsobu hlasování. Předkladatel po skončení diskuze k projednávanému bodu přednese (dle JŘ „zrekapituluje“) návrh usnesení. To koresponduje s jeho právem na poslední slovo v § 4 JŘ, tato fáze tak bude většinou společná. Předsedající poté vyzve ostatní členy ZM, zda mají k předloženému návrhu usnesení jiné návrhy usnesení. Pokud byly v průběhu diskuze již podány návrhy na usnesení (viz § 4 odst. 16 JŘ) přednese je na pokyn předsedajícího předseda návrhové komise. Nejsou-li předloženy jiné návrhy členy ZM, dá předsedající hlasovat o návrhu předloženém předkladatelem. To je tedy nejjednodušší případ, který může nastat. Jsou-li však předloženy jiné návrhy členy ZM, dá předsedající hlasovat nejprve o těchto jiných návrzích, a to v pořadí od posledního předloženého návrhu. Toto pravidlo se nijak neodlišuje od obdobných legislativních pravidel (tj. že se nejdříve hlasuje o protinávrzích). Je-li návrh usnesení přijat, o dalších návrzích se již nehlasuje. Toto ustanovení je rozumné, neboť v případě přijetí návrhu (nejedná-li se jen o dílčí část celého usnesení skládajícího se z více částí) není již potřeba o dalších návrzích hlasovat – tím by zastupitelé popírali již projevenou vůli. Není-li žádný z návrhů předložených členy ZM přijat, hlasuje se o návrhu předloženém předkladatelem. Je-li návrh na usnesení předložen ve dvou nebo více variantách, hlasuje se nejprve o variantě doporučené předkladatelem. V odst. 7 se stanoví, že po zahájení procesu hlasování o návrhu na usnesení lze předkládat další návrhy pouze se souhlasem nadpoloviční většiny členů ZM. Tím se má samozřejmě na mysli předložení dalších návrhů usnesení (což může vyplynout dle situace např. ze skutečnosti, že není přijato žádné usnesení a přesto má např. předkladatel snahu o kompromisní řešení a chtěl by ještě dodatečně navrhnout kompromisní znění usnesení). Toto ustanovení je v souladu s § 94 odst. 2 zákona o obcích. Zvláštním druhem postupu je pak postup dle odst. 8 (dohadovací komise), kde záleží pouze na předsedajícím, zda přeruší jednání a ustanoví takovou komisi, která se ve vyhlášené přestávce pokusí zformulovat další návrh. Není-li dle odst. 8 k bodu jednání odsouhlasen žádný předložený návrh, považuje se takový bod za „nepřijatý“, což zní dosti zavádějícím způsobem. Zde by nemělo být konstatováno, zda byl či nebyl projednáván bod „přijat“, ale že žádné usnesení k projednávanému bodu



nevzniklo, popř. že byl projednán bez přijetí usnesení, rozhodnutí či volby. Výsledkem procesu jednání ZM nejsou přijaté body zasedání, ale usnesení přijatá k projednávaným bodům zasedání, která vyjadřující většinovou vůli všech členů ZM. Není-li přijat žádný z předložených návrhů, může, jak již bylo řečeno, předsedající ustanovit dohádovací komisi. Jejím cílem je sestavit a předložit ZM kompromisní návrh usnesení, který by měl šanci získat většinou podporu všech členů ZM. O usnesení se dle JŘ hlasuje vždy jako o celku a zpravidla veřejně. Případný návrh na tajné hlasování musí schválit ZM nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů. Podrobnosti k hlasování upravuje zvláštní § 5a JŘ (viz níže). V odst. 11 a 12 se nadbytečně konstatuje to, co vyplývá z § 87 zákona o obcích, resp. ohledně způsobu výkonu politických práv z Ústavy (čl. 6 – „svobodné hlasování“) či Listiny (čl. 17 – „svoboda projevu“ a čl. 22 – „svobodná soutěž politických sil“). Jedná se o superfluum k zákonné úpravě.

Přijatá právní úprava je přes shora uvedenou vadu v souladu s § 87, § 94 a § 96 zákona o obcích, čl. 6 Ústavy a čl. 17, 22 Listiny.

Doporučuje se upravit text § 5 odst. 8 např. takto:

„Nevznikne-li k projednávanému bodu programu žádné usnesení, může předsedající za této situace jednání zastupitelstva města přerušit a ustanovit dohádovací komisi, která se pokusí předložit kompromisní návrh na usnesení. Pokud se tak stane, předsedající po obnovení jednání dá hlasovat o návrhu předloženém dohádovací komisí. Předsedající jednání obnoví též v případě, že dohádovací komise nedospěje v přiměřené lhůtě k formulaci kompromisního návrhu usnesení.“

§ 5a - „Způsob hlasování“

V odst. 1 až 3 se pouze opakuje to, co již upraveno v § 5 odst. 9 JŘ. V odst. 4 až 10 se upravuje mechanismus technické stránky hlasování – tzv. technikálie, nebo-li soubor technicko-organizačních opatření k zajištění správného a hladkého hlasování (způsob užití hlasovacího zařízení, přihlašování, odhlašování, aktualizace prezence, doplňkové sčítání skrutátory, proces tajného hlasování, námitky proti průběhu či výsledku hlasování, výpis informací o hlasování členy zastupitelstva apod.).

Přijatá právní úprava je v souladu s § 94 odst. 2 a § 96 zákona o obcích.

§ 6 - „Ukončení a přerušení zasedání“

JŘ stanoví podmínky ukončení a přerušení zasedání ZM. Zasedání ZM se považuje za ukončené, prohlásí-li tak předsedající na základě vyčerpání pořadu jednání. JŘ dále stanoví, že předsedající může jednání přerušit a odročit na jinou hodinu téhož nebo některého následujícího dne, souhlasí-li s tím nadpoloviční většina všech členů ZM. Přerušení zasedání je přípustné 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, mělo by město 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 „automatické“ přerušení zasedání přímo do jednacího řádu zastupitelstva obce (např. pokud by jednání trvalo po 22. hodině, automaticky se zasedání přeruší do druhého dne). JŘ takováto pravidla pro automatické přerušení nestanoví. Stanovení možnosti přerušení není v rozporu se zákonem. JŘ též v **odst. 2** stanoví, že předsedající může zasedání ZM přerušit a odročit na jinou hodinu téhož či některého následujícího dne, poklesne-li během jednání účast členů ZM pod hranici usnášeníschopnosti. Jedná se o úpravu odchýlnou od zákona, která je vyjádřena v § 92 odst. 3 zákona o obcích. Jestliže při zahájení jednání zastupitelstva obce nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, ukončí předsedající zasedání zastupitelstva obce. Do 15 dnů se koná jeho náhradní zasedání. V daném případě má přednost zákonná úprava před úpravou v JŘ a město musí postupovat zákonem stanoveným způsobem. Zvolit jiný, než zákonem stanovený postup, by znamenalo postupovat v rozporu s platnou právní úpravou. Nic však nebrání předsedajícímu pružně reagovat na vývoj v jednací místnosti ještě před poklesem pod nadpoloviční většinu, tedy pokud by se zasedání „začalo rozpadat“, může urychleně iniciovat postup uvedený výše (tedy navrhnout hlasování o přerušení zasedání). Konečně tento paragraf řeší i možnost vyhlášení přestávek s doporučenou maximální délkou takové přestávky (10 minut).

Přijatá v § 6 odst. 2 JŘ neodpovídá zcela znění § 92 odst. 3 zákona o obcích, když předsedající v průběhu jednání při poklesu počtu členů ZM pod hranici usnášeníschopnosti jednání jen „přeruší“ a odročí na jinou hodinu téhož nebo některého následujícího dne, namísto toho, aby jednání ukončil a do 15 dnů se konalo náhradní zasedání ZM. Ve zbytku je přijatá právní úprava v souladu s § 103 odst. 5 a § 96 zákona o obcích.

Doporučuje se § 6 odst. 2 JŘ zrušit a nahradit např. takto:

„Předsedající může zasedání zastupitelstva města přerušit a odročit na jinou hodinu téhož nebo některého následujícího dne, souhlasí-li s tím nadpoloviční většina všech jeho členů. Není-li v průběhu zasedání přítomna nadpoloviční většina všech členů Zastupitelstva, předsedající zasedání ukončí. Náhradní zasedání Zastupitelstva se pak bude konat do patnácti dnů.“

§ 7 - „Usnesení a zápis ze zasedání“

JŘ upravuje odpovědnost vyhotovení usnesení a zápisu ze zasedání. ODK připomíná, že dle § 95 odst. 1 zákona o obcích jsou přijatá usnesení vždy součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Pokud se tedy v JŘ uvádí samostatně zápis a usnesení má ODK za to, že se jedná o zápis a výpis z pořízeného zápisu, který obsahuje přijatá usnesení ZM. JŘ stanoví, že vyhotovení usnesení (tedy ve skutečnosti vyhotovení souhrnného výpisu usnesení ze zápisu ze zasedání ZM) a vyhotovení zápisu zabezpečuje organizační oddělení Kanceláře primátora. Usnesení (souhrnný výpis usnesení ze zápisu) podepisuje primátor a pověřený náměstek primátora (patrně za účelem stvrzení, že výpis je shodný s usneseními v samotném zápisu ze zasedání ZM). Organizační oddělení Kanceláře primátora zajišťuje též rozeslání usnesení dle rozdělovníku. Zápis ze zasedání ZM podepisuje primátor a určený ověřovatelé zápisu, což je v souladu s § 95 odst. 1 zákona o obcích. Záписы a usnesení (souhrnné výpisu usnesení ze zápisu) jsou k dispozici všem členům ZM a občanům (k extenzivnímu výkladu pojmu viz výše k § 4) k nahlédnutí



na organizačním oddělení Kanceláře primátora, což je v souladu s § 95 odst. 2 zákona o obcích.

Přijatá právní úprava je v souladu s § 95 odst. 1 a 2, § 96 a § 103 odst. 5 zákona o obcích.

§ 8 - „Zabezpečení výkonu usnesení a kontrola jeho plnění“

JŘ stanoví, že výkon usnesení ZM a kontrolu jeho plnění zabezpečuje tajemník Magistrátu města prostřednictvím jeho zaměstnanců. Jedná se o kontrolu nad rámec jiných kontrolních mechanismů, do kterých samotný JŘ nevstupuje, a které jsou vykonávány souběžně (např. kontroly plnění usnesení prováděné kontrolním výborem).

Přijatá právní úprava je v souladu s § 96 a § 109 odst. 3 písm. a) bod. 1 zákona o obcích.

Oddíl třetí - „Zrušovací a závěrečná ustanovení“

§ 9

Zrušuje se jednací řád zastupitelstva, ze dne 12. 12. 1998. Zastupitelstvo města, které dle § 96 zákona o obcích vydává jednací řád, může též rozhodnout o jeho zrušení. JŘ stanoví, že změny a doplňky budou řešeny formou jeho dodatků. Z této skutečnosti také vycházel ODK při zpracování právního rozboru a nezkoumal všechny zápisy od roku 2012 do současnosti, zda neobsahují usnesení, která by nepřímo novelizovala JŘ. JŘ nabyl účinnosti dnem 21. 12. 2000, tedy dnem kdy ZM rozhodlo o jeho vydání. Dodatek č. 1 nabyl účinnosti dnem 1. 7. 2010 a Dodatek č. 2 okamžikem schválení dnem 13. 12. 2012. Ani v jednom případě se nezaváděla zpětná účinnost.

Přijatá právní úprava je v souladu s § 96 zákona o obcích.

Závěr:

JŘ nevykazuje rozpor se zákonem, který by odůvodňoval dozorový zásah Ministerstva vnitra. Nicméně byla zjištěna určitá pochybení, proto Ministerstvo vnitra doporučuje provést změnu JŘ dle výše uvedených doporučení. Jedná se o § 4, 5 a 6 JŘ.

Zpracoval: Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

Schválil: Ing. Bc. Miroslav Veselý, vedoucí oddělení dozoru

V Praze dne 27. února 2013