



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

Č. j. MV-163963-22/ODK-2016

Praha 15. března 2017

Vážený pan



Emailem na:



Odpověď na podnět občana

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra obdržel dne 14. prosince 2016 Váš dotaz k problematice bodu „Dotazy, připomínky, podněty občanů“ na programu zasedání zastupitelstva města Opavy (dále jen „ZMO“), v němž jste uvedl, že *tento bod je opakovaně uváděn v programu jednání, aby v případě podání návrhu bylo možno odejmout slovo pro odchýlení od programu*, a domníváte se, že *toto jednání je v rozporu se zákonem o obcích*. Na Váš dotaz jsme reagovali odpovědí dne 22. února 2017, na niž jste poté navázal svými podáními ze dne 20. února (2 podání) resp. 21. února (2 podání) resp. 22. února (rovněž 2 podání). Ve zmiňovaném přípisu ze dne 20. února 2017 jste uvedl, že Vám při přípravě na jednání zastupitelstva obce bylo opakovaně znemožněno nahlédnutí do materiálu a že při nahlédnutí do zápisu z jednání ZMO ze dne 27. 4. 2015 jste zjistil, že Váš požadavek na zařazení bodu „návrhy, připomínky a podněty občanů“ byl zapsán jako „dotazy, připomínky a podněty občanů“.

Pro vyjasnění Vašich podání bylo město Opava dne 23. února 2017 přípisem č. j.: MV-163963-10/ODK-2017 požádáno, v souladu s ustanovením § 13 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), o vyjádření k této problematice, o čemž jste byl dne 24. února 2017 rovněž informován naším přípisem č. j. MV-163963-9/ODK-2017. (Požadované podklady od města Opava obdržel zdejší odbor dne 1. března 2017).

V „mezičase“ byla našemu odboru doručena další Vaše podání, konkrétně dne 24. února resp. 27. února (3 podání) resp. 1. března. Ve svých podáních ze dne 27. února sdělujete, že *„jednání zastupitelstva by bylo opravdu veřejné, ověřovatelé*



zápisu by mohli být v souladu se zákonem i občané, ten, kdo upozorní na porušení zákona, nesmí být dehonestován, jeho připomínky s ním osobně projednány. V neposlední řadě vaše kontrolní činnost nesmí být vykonávána od stolu, vaše poslední vyjádření to potvrzuje“. Dále uvádíte, že do jednání bodu Dotazy, připomínky, podněty zastupitelů není občan připuštěn. Podotýkáte rovněž, že je jednáno o bodech bez rozpravy.

Dne 7. března 2017 jste našemu odboru zaslal další 4 podání, v nichž se, mimo jiné, dotazujete, *zda je zápis z jednání zastupitelstva úřední listina.* Dále sdělujete, že *„občané Opavy nemají s naším posvěcením žádný přístup k materiálům, při jednání zastupitelstva je následně v majetkových bodech utajen obsah projednávaného bodu, což neodpovídá veřejnému jednání zastupitelstva“.* Dále podotýkáte, že zápis z jednání zastupitelstva má jedinou autentickou část – stranu s podpisy. Ostatní strany, dle Vás, umožňují manipulaci. Existují verze, tentýž text na str. 6 a na str. 8, zápis není upraven dle videonahrávky.

Úvodem naší odpovědi bychom se rádi vyjádřili k podkladům, zaslaným městem Opava k Vašemu podání ze dne 20. února 2017, v němž jste uvedl, že při nahlédnutí do zápisu z jednání ZMO ze dne 27. 4. 2015 jste zjistil, že Váš požadavek na zařazení bodu „návrhy, připomínky a podněty občanů“ byl zapsán jako „dotazy, připomínky a podněty občanů“.

Z podkladů, zaslaných městem Opava k předmětné problematice vyplývá, že z dne 27. 4. 2015 na zasedání ZMO vyjádřil svůj podnět v rámci bodu 3/6 „Schválení programu zasedání zastupitelstva města“, v němž jste vyjádřil návrh, aby do programu každého zastupitelstva byl zařazen bod „Návrhy, připomínky a podněty občanů“, tak jak to umožňuje nebo předpokládá zákon. Jak dále vyplývá z vyjádření města Opava, vzhledem k tomu, že si tento návrh nikdo ze zastupitelů ZMO nevezal za své, nebylo o něm hlasováno.

Obecně je třeba konstatovat, hovoříme-li o předkládání resp. zařazení návrhu na program probíhajícího jednání zastupitelstva obce občanem obce resp. fyzickou osobou, starší 18ti let, vlastníci na území obce nemovitost (srov. § 16 odst. 3), že tuto možnost zákon o obcích občanům obce nedává. **Občan obce je, v souladu s ustanovením § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, mimo jiné, oprávněn vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem resp. podávat orgánům obce návrhy,**



připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce nejpozději do 90 dnů.

Pokud tedy občan obce v souladu s výše citovanými ustanovením § 16 podá návrh na projednání nové problematiky na pořad jednání probíhajícího zasedání zastupitelstva obce, zastupitelstvo obce je povinno tento návrh vyřídit do 90 dnů od jejich podání, nikoli se jimi na již probíhajícím zasedání zabývat. Jak ostatně judikoval nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 7. 2007 č.j.: 3 Aps 6/2006-76: „žádá-li stěžovatel, aby mu bylo umožněno podat návrh na zařazení určitého bodu do programu probíhajícího zasedání zastupitelstva, dovolává se práva, které nelze dovodit z žádného zákonného ustanovení obecního zřízení.....“.

Na tomto místě podotýkáme, že Vy jako občan obce můžete docílit zařazení nového bodu na pořad jednání zastupitelstva také prostřednictvím zastupitele, jež se např. Vámi řešenou problematikou zabývá, v souladu s ustanovením § 94 zákona o obcích. Na okraj poznamenáváme, že v případě podávání nového návrhu na pořad probíhajícího jednání zastupitelstva města (resp. obce) zastupitelem města, je třeba respektovat ustanovení **§ 94 odst. 2**, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) jež stanoví, **že o zařazení návrhů přednesených v průběhu jednání zastupitelstva obce na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo. Zastupitelstvo obce, jakožto kolektivní orgán, rozhoduje hlasováním**, na pořad jednání budou zařazeny jen body, jež získají podporu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Z uvedeného je zřejmé, že když nebude nadpoloviční většina zastupitelů souhlasit s návrhem, předneseným některým ze zastupitelů v průběhu jednání zastupitelstva obce, nebude se tímto návrhem zastupitelstvo zabývat.

Jak dále vyplývá z podkladů a vyjádření, doložených městem Opava, na toto Vaše vystoupení v rámci zasedání ZMO bylo reagováno vysvětlujícím dopisem tajemníka magistrátu dne 25. 5. 2015 pod č. j. : MMOP 60307/2015/TAJ. Město Opava dále informuje, že v zápisu ze zasedání ZMO bylo chybně uvedeno pojmenování Vámi navrhovaného bodu a sice místo Vámi požadovaného „Návrhy, připomínky a podněty občanů“ bylo do zápisu uvedeno „Dotazy, připomínky a podněty občanů“. V dané věci jste opakovaně vystoupil také na dalším zasedání ZMO dne 22. června 2015, na což bylo městem Opava opět reagováno vysvětlujícím dopisem tajemníka magistrátu JUDr. Elisem dne 16. července 2015 pod č.j.: MMOP 82535/2015/PRIM.



K bodu zasedání „dotazy, připomínky, podněty“, sdělujeme, že neexistuje zákonná povinnost zařadit tento bod na program každého zasedání zastupitelstva obce a tudíž ani nelze dovozovat název tohoto bodu. (na tomto místě opětovně odkazujeme na rozsudek nejvyššího správního soudu, citovaný výše). **Ve většině obcí se však jedná o zažitou praxi a tento bod resp. bod s názvem „různé“ či „diskuze“ apod. je na pořad jednání běžně zařazován.** Podrobněji organizačně vymezen bývá v jednacím řádu obce (viz ust. § 96 zákona o obcích), kde je stanovena např. max. délka příspěvku jednotlivých občanů, pořadí vystupujících atd. Podotýkáme, že pokud je tento bod na pořad jednání zastupitelstva zařazen, mělo by být občanovi, v souladu s jednacím řádem, umožněno se vyjádřit. V rámci tohoto bodu se občan může věcně vyjadřovat k různým otázkám z oblasti samostatné působnosti. Obec však nemá zákonnou povinnost přednesenou problematiku ihned řešit resp. vyřešit. Nad rámec uvedeného podotýkáme, že je-li na pořad jednání opakovaně zařazován bod „Dotazy, připomínky a podněty členů ZMO“ je rovněž doporučeníhodné, aby byl na pořad jednání zařazován i obdobný bod, věnovaný občanům. **Opakovaně však zdůrazňujeme, že se jedná o skutečnost zákonem nevynutitelnou.** Tato praxe je v případě města Opava již naplňována, jak rovněž vyplývá ze zasláního vyjádření – bod „Dotazy, připomínky a podněty občanů“ je zařazován hned za bodem „Dotazy, připomínky a podněty členů ZMO“ a sice od dubna 2016. K výše uvedené „chybě“ v zápisu ze zasedání ZMO uvádíme, že přestože zápis ze zasedání ZMO není doslovným přepisem audio/videozáznamu ze zasedání, jak vyplývá ze zasláního vyjádření města Opava, snaha o pojmovou exaktnost je v tomto případě na místě. Vzhledem ke kontextu a výše uvedenému vysvětlení resp. k vysvětlujícímu dopisu, jež jste od tajemníka města Opavy opakovaně obdržel, se domníváme, že není možné tuto „pojmovou záměnu“ považovat za obsah nevyjadřující resp. zavádějící.

Co se týká dalších, Vámi zasláních podání, opětovně podotýkáme, že vzhledem k obsahu resp. k nekonkrétnosti těchto sdělení, si dovolíme reagovat pouze na některá z nich. Předně si dovolíme reagovat na Váš dotaz, zda je zápis ze zasedání zastupitelstva úřední listinou. Rovněž bychom se rádi obecně vyjádřili k osobám ověřovatelů zápisu ze zasedání zastupitelstva obce/města.

Na základě § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), se o průběhu zasedání zastupitelstva pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. Zápis musí minimálně obsahovat počet přítomných zastupitelů (nutno



sledovat i jeho změnu v průběhu jednání z důvodu kontroly usnášeníschopnosti), schválený pořad jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Jak dále uvádí odst. 2 tohoto ustanovení, zápis musí být pořízen nejpozději do 10 dnů po skončení zasedání a musí být přístupný na obecním úřadu k nahlédnutí. O námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva obce.

Byť to zákon o obcích výslovně nestanoví, **ověřovatele je nutno řídicím zasedání (zpravidla starostou - § 103 odst. 5 zákona o obcích) určit či zastupitelstvem zvolit z řad přítomných osob na daném zasedání zastupitelstva (jelikož zákon o obcích explicitně neupravuje, že ověřovatelem musí být člen zastupitelstva, a vyjdeme-li z logiky věci, pak z hlediska procesní úlohy ověřovatele je třeba, aby jím byl někdo z osob přítomných na předmětném jednání)**. Pokud by však měl být postup vyhotovení zápisu o průběhu zasedání zastupitelstva obce perfektní a plně konformní se zákonem, bylo by vhodné určit ověřovatele (osoby odlišné od starosty či místostarosty) a zapisovatele (možno i odkázat na interní pravidla jejich výběru – jednací řád zastupitelstva) na začátku jednání zastupitelstva, a tím i informovat veřejnost, jak bude zabezpečeno správné a úplné zachycení právě probíhajícího jednání. Lze samozřejmě doporučit zakotvení podrobnějších pravidel pro určování ověřovatelů do jednacího řádu zastupitelstva. Nad rámec výše uvedeného uvádíme, že podpisem starosty (místostarosty) vzniká zápis v „v právním slova smyslu“ (jako dokument dle předpisů v oblasti archivnictví a jako veřejná listina potvrzující průběh zasedání), mají podpisy ověřovatelů zápisu povahu především *potvrzovací*, neboť ověřovatelé jako „třetí osoby“ osvědčují, že obsah zápisu odpovídá skutečnému průběhu zasedání a jeho výsledku. Odpovědnost za obsah zápisu je však primárně na starostovi (místostarostovi).

Pokud jde o Váš dotaz, zda je zápis ze zasedání zastupitelstva obce veřejnou listinou sdělujeme následující. V ustanovení § 567 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je veřejná listina definována jako *listina vydaná orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci nebo listina, kterou za veřejnou listinu prohlásí zákon*. V § 568 odst. 1 občanského zákoníku je stanoveno, že *je-li nějaká skutečnost potvrzena ve veřejné listině, zakládá to vůči každému plný důkaz o původu listiny od orgánu nebo osoby, které ji zřídily, o době pořízení listiny, jakož i o skutečnosti, o níž původce veřejné listiny potvrdil, že se za jeho přítomnosti udála nebo byla provedena, dokud není prokázán opak*. V § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno, že *listiny vydané soudy*



České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.

Rovněž lze uvést § 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, který zní: *Listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními předpisy prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o nařízení nebo prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. **Zápis ze schůze zastupitelstva obce je listinou vydanou orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci, proto se jedná o „veřejnou listinu“.***

K Vaší poznámce o tom, že naše kontroly jsou vykonávány od stolu, cítíme potřebu sdělit, že vzhledem k celkovému počtu obcí v ČR (více než 6200) a k již sestavenému plánu kontrol našeho oddělení kontroly, není možné vždy provádět „fyzickou kontrolu“ každé obce resp. města na základě každého doručeného podání. Je však nutné zdůraznit, že jak během kontroly přímo v obci, tak během kontroly „vzdálené“, Ministerstvo vnitra vždy vychází z podkladů předložených obcí, přičemž úkolem naší kontroly je snaha o objektivní zhodnocení stavu posuzovaných záležitostí. V případě města Opava sdělujeme, že fyzická kontrola „přímo na místě“ je naším oddělením kontroly zařazena na druhou polovinu letošního roku.

Vzhledem k nekonkrétnosti Vašich dalších podání sdělujeme, že není možné se k nim relevantně vyjádřit, proto je nyní ponecháme bez komentáře. Upozorňujeme však, že většina z těchto Vámi uváděných problematických oblastí Vám již byla objasněna resp. vysvětlena v přípisu našeho odboru ze dne 16. října 2015, pod č.j.: MV - 143586-2/ODK-2015. Závěrem si však dovoluujeme opakovaně podotknout, že výše uvedený názor není právně závazný, neboť závazný výklad práva náleží pouze soudům.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Na vědomí:

Statutární město Opava

Vážený pan

JUDr. Tomáš Elis

tajemník

Vyřizuje: Ing. Pavla Tománková, tel. č.:974 816 619, e-mail:odbordk@mvcz.cz