



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

Č. j. MV-156433-2/ODK-2020

Praha 27. října 2020

Zastupitelé za Libčický občanský spolek LOS

*prostřednictvím datové schránky*

Stanovisko k průběhu jednání zastupitelstva města Libčice nad Vltavou č. 13/2020 ze dne 16. 9. 2020

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra obdržel dne 6. 10. 2020 na vědomí Váš podnět pro Zastupitelstvo města Libčice nad Vltavou, v němž upozorňujete na průběh zasedání zastupitelstva města ze dne 16. 9. 2020, při kterém dle Vašeho názoru došlo k porušení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jako OZř). V prvním případě jde o složení slibu zastupitele a v druhém o porušení jednacího řádu zastupitelstva. **Vzhledem ke skutečnosti, že dopis byl Ministerstvu vnitra zaslán pouze na vědomí, aniž by byl z Vaší strany položen konkrétní dotaz či byla vyjádřena vůle učinit podnět ke kontrole, koncipujeme naši odpověď jako obecné stanovisko ke skutečnostem, jež jsou předmětem Vašeho dopisu.**

**1) Slib zastupitele**

Po rezignaci jednoho ze členů zastupitelstva města složil na jednání dne 16. 9. 2020 slib nový zastupitel. Za problematické při učinění tohoto slibu považujete:

- a) *skutečnost, že starosta při čtení slibu nepřečetl text slibu v plném rozsahu a nepoučil nového zastupitele o důsledcích řádného nesložení slibu.*

Způsob složení slibu člena zastupitelstva obce zákon o obcích upravuje v § 69 odst. 2 a 3. Podle těchto ustanovení *člen zastupitelstva obce skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib tohoto znění: "Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky."* Člen zastupitelstva obce *skládá slib před zastupitelstvem obce pronesením slova "slibuji"*. Člen zastupitelstva obce *potvrdí složení slibu svým podpisem.*



Další podrobnosti o způsobu, jímž je slib skládán, však zákon nestanoví. Zejména nestanoví, kdo musí slib přečíst, respektive ani to, zda vůbec musí být slib veřejně přečten. **Způsob složení slibu je tak v tomto směru ponechán na praxi obce.** Stejně tak starostovi, respektive osobě předčítající slib, ze zákona o obcích **neplyne žádná povinnost poučit slibujícího** o následcích řádně nesloženého slibu.

Pokud při čtení slibu starosta (předsedající či jiná osoba, která slib přednáší) text slibu nepřednese zcela v souladu s jeho zněním, nemá tato skutečnost bez dalšího za následek odmítnutí složit slib či jeho složení s výhradou [což jsou skutečnosti, které by vedly k zániku mandátu, jak stanoví § 55 odst. 1 písm. a) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů]. Podle povahy popsaného nedostatku tak může tato skutečnost vést buď k tomu, že slib složen byl, nebo naopak k tomu, že k řádnému složení slibu nedošlo, a tento proto bude nutné složit znovu. Pokud pak jde o nepoučení o následcích nesložení slibu, tato skutečnost nemá žádnou právní relevanci.

*b) skutečnost, že nový zastupitel na místo slova „slibuji“ řekl slovo „ano“.*

Podle § 55 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, **vzniká mandát člena zastupitelstva zvolením** (stejně tak dle § 56 odst. 1 v případě nástupu nového člena zastupitelstva na uprázdněný mandát), tj. **ze zákona a nikoli až složením slibu**, takže již od svého zvolení je člen zastupitelstva obce oprávněn realizovat veškerá práva a povinnosti, která s jeho mandátem souvisejí. **Složení slibu** (§ 69 odst. 2 a 3 Ozř) **tedy není podmínkou vzniku samotného mandátu, ale podmínkou jeho dalšího trvání.**

Co se týče složení slibu zastupitele, ustanovení § 69 odst. 3 zákona o obcích uvádí, že člen zastupitelstva obce skládá slib před zastupitelstvem obce pronesením slova „slibuji“. Člen zastupitelstva obce potvrdí složení slibu svým podpisem. Pokud tedy člen zastupitelstva obce namísto slova „slibuji“ uvedl jiné slovo, nepochybně tím nedošlo k naplnění litery zákona. Z hlediska dopadů je však nutné posuzovat, zda vyjádření člena zastupitelstva obce se slibem znamená konstatování „bezvýhradného souhlasu“ s jeho obsahem, nebo nikoli. Pokud ano, a to je i případ posuzované situace (uvedením slova „Ano“ namísto slova „Slibuji“), **ke složení slibu by dle našeho názoru došlo platně.** Na tuto skutečnost lze přitom usuzovat nejen z prohlášení člena zastupitelstva obce, ale též z jeho podpisu, jímž se složení slibu potvrzuje.

## **2) Porušení jednacího řádu zastupitelstva města**

K porušení jednacího řádu zastupitelstva města Libčice nad Vltavou mělo dojít tím, že ačkoliv při projednání daného bodu programu nebylo přijato usnesení (návrh



nezískal potřebný minimální počet hlasů), nebyla návrhová komise vyzvána (respektive sama nenavrhla) k přípravě nového znění usnesení, o kterém by se následně opět hlasovalo. Tato povinnost vyplývá z § 9 odst. 4 jednacího řádu zastupitelstva města, dle kterého „*nepřijme-li zastupitelstvo navržené usnesení nebo žádnou z jeho předložených variant, návrhová komise zpracuje dle připomínek členů zastupitelstva nový návrh usnesení.*“

*a) obecně k povaze porušení jednacího řádu jako „interního“ předpisu*

Jednací řád není právním předpisem, ale jakýmsi „interním“ či „vnitřním“ předpisem orgánu obce (zastupitelstva obce), byť regulujícím přístup na zasedání a činnost zastupitelstva obce. Porušení jednacího řádu tedy nemůže být chápáno jako porušení zákona (právního předpisu). Proto je nutné rozlišovat:

- porušení jednacího řádu, které je zároveň porušením zákona (tam, kde jednací řád parafrázuje ustanovení zákona) – jedná se o porušení zákona.
- porušení jednacího řádu tam, kde jednací řád upravuje určité otázky *praeter legem* (= „vedle zákona“ – otázka není zákonem vůbec upravena, jednání zákonem nezákazané) – není porušením zákona (právního předpisu).

Ostatně i vůči jednacímu řádu platí, že je vydáván usnesením zastupitelstva obce, které své usnesení může kdykoli změnit nebo se může svou vyjádřenou vůlí od něj *ad hoc* odchýlit. Jako odchylku od jednacího řádu lze přitom akceptovat nejen výslovné usnesení, jímž se určitá otázka řeší jinak, než jak jednací řád stanoví, ale i faktické jednání proti jednacímu řádu, zastupitelstvem obce akceptované.

Poměrně častá jsou ustanovení jednacích řádů, která zpřísnují ustanovení zákona o obcích (např. stanoví povinnost zveřejnit na úřední desce informaci o připravovaném zasedání alespoň 10 dní předem) – taková zpřísnující úprava je přípustná, ale v případě porušení nejde o porušení zákona o obcích, může však být „stíháno“ politickou odpovědností s možnými důsledky i v oblasti pracovněprávní, pokud by se zjistilo, že k porušení této povinnosti došlo jednáním zaměstnance, který takto porušil své pracovní povinnosti.

*b) k povaze tvrzeného porušení povinnosti stanovené jednacím řádem města Libčice nad Vltavou*

Ustanovení § 9 odst. 4 jednacího řádu města Libčice nad Vltavou stanoví, že *nepřijme-li zastupitelstvo navržené usnesení nebo žádnou z jeho předložených variant, návrhová komise zpracuje dle připomínek členů zastupitelstva nový návrh usnesení.*



**Zákon o obcích nestanoví povinnost přijmout další usnesení v případě, že prvotní usnesení nevznikne v důsledku nesplnění požadavku potřebného počtu hlasů.** Za situace, kdy pro předložený návrh usnesení nehlasuje zákonem stanovené kvórum a žádné usnesení tedy nevznikne, lze předpokládat, že by zákonem stanovený počet členů zastupitelstva obce hlasoval *de facto* pro závěr opačný, než-li je návrh formulovaný předkladatelem. V takovém případě lze **doporučit návrh usnesení přeformulovat a potvrdit tak zamítavé stanovisko zastupitelstva obce**, byť z logiky věci není třeba tak již činit. Výhodou však je, že věc je uzavřena rozhodnutím zastupitelstva obce v podobě usnesení, které lze očíslovat (což v případě „nepřijatého usnesení“ nelze).

Stanovení povinnosti výše uvedeného „postupu“ v rámci jednacího řádu není v rozporu se zákonem o obcích. Obecně je však při stanovení jakékoliv povinnosti vhodné zvážit, zda uvažované jednání naformulovat striktně jako „*povinnost*“, nebo spíše volněji jako „*možnost*“. Formulace nepřipouštějící v případě potřeby odchylku může obec v některých případech přivést spíše do nesnází, neboť se např. může stát, že se zastupitelstvo v důsledku stanovené povinnosti přijmout usnesení *de facto* „paralyzuje“ v případě, kdy nebude přijato usnesení o návrhu a následně nebude přijato usnesení ani o návrhu s opačným závěrem. Oproti tomu právo navrhnout znovu projednat určitou záležitost na zasedání zastupitelstva obce má každý člen zastupitelstva obce, který tak má možnost navrhnout přijmout usnesení, které nebylo předchozí zasedáním zastupitelstva obce schváleno proto, že bylo např. přítomno málo členů zastupitelstva obce.

**S ohledem na výše uvedené lze k tomuto bodu učinit závěr, že vzhledem ke skutečnosti, že zákon o obcích nestanovuje povinnost přijmout další usnesení v případě, že prvotní usnesení v důsledku nesplnění potřebného počtu hlasů nevznikne, nejde v daném případě o porušení právního předpisu. Zastupitelstvo svým faktickým jednáním (neprojevení vůle přijmout další usnesení) *de facto* akceptovalo odchylku od jednacího řádu.**

Závěrem podotýkáme, že výše uvedená odpověď odboru veřejné správy, dozoru a kontroly není právně závazná, neboť závazný výklad právních předpisů náleží pouze soudům.

Ing. Marie Kostruhová  
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. Petra Procházková  
tel. č.: 974 816 451  
e-mail: posta@mvcrcz