

Informace pro obce
k dopadům usnesení vlády č. 274 ze dne 23. 3. 2020 (122/2020 Sb.), o přijetí krizového opatření týkajícího se jednání zastupitelstev obcí a krajů

- Usnesením č. 274 ze dne 23. 3. 2020, publikovaným pod č. 122/2020 Sb., rozhodla vláda o přijetí krizového opatření ve smyslu § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tímto opatřením bylo **s účinností od 24. 3. 2020 od 0:00 po dobu trvání krizového stavu**
 - a) **I. uloženo územním samosprávným celkům z důvodu omezení svobody pohybu na území České republiky konat zasedání zastupitelstev, pouze pokud je to nezbytné k přijetí opatření souvisejících s řešením nouzového stavu nebo ke schválení právních jednání nezbytných k dodržení termínů nebo zabránění bezprostředně hrozícím škodám (např. nezbytná rozpočtová opatření, změny pravidel rozpočtového provizoria, zajištění pomoci obyvatelstvu, nezbytná volba orgánů územních samosprávných celků), a to prostředky komunikace na dálku umožňujícími účast členů zastupitelstva na zasedání zastupitelstva v reálném čase bez jejich osobní přítomnosti; účast veřejnosti spočívající v její osobní přítomnosti je tímto vyloučena;**
 - a
 - b) **II. doporučeno územním samosprávným celkům, průběh zasedání zastupitelstev konaných podle bodu I nejvyšší možnou měrou zpřístupnily veřejnosti pomocí prostředků komunikace na dálku, a to přinejmenším pořízením a zveřejněním zvukového záznamu.**

* * *

1. Za jakých podmínek lze nyní konat zasedání zastupitelstva?

- Krizové opatření schválené usnesením vlády č. 274 **umožňuje konat zasedání zastupitelstva ve dvou případech:**
 - a) **pokud je to nezbytné k přijetí opatření souvisejících s řešením nouzového stavu** (tedy, zjednodušeně řečeno, je-li nutné učinit rozhodnutí bezprostředně související s ochranou proti šíření nákazy COVID-19) nebo
 - b) **ke schválení právních jednání nezbytných k dodržení termínů nebo zabránění bezprostředně hrozícím škodám.**
- Krizové opatření jako příklady záležitostí, o nichž může být nezbytné rozhodnout v souvislosti s řešením krizového stavu či ke schválení právních jednání uvádí například nezbytná rozpočtová opatření, změny pravidel rozpočtového provizoria, zajištění pomoci obyvatelstvu, nezbytná volba orgánů územních samosprávných celků.
- Typickými příklady, kdy je možné podle krizového opatření zasedání uskutečnit, jsou:
 - a) Volba nového starosty či místostarosty v případě, že by jejich funkce nebyly obsazeny. Starosta (a v případě jeho nepřítomnosti místostarosta) totiž plní zásadní úkoly při řešení krizové situace podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, přičemž pouze

zastupitelstvo obce může zvolit starostu či místostarostu (místostarosty), a místostarostovi určit úkoly [§ 84 odst. 2 písm. m) a § 104 odst. 1 zákona o obcích]¹.

- b) Přijetí rozpočtového opatření, svěření přijetí rozpočtového opatření radě obce (starostovi v obcích bez rady; § 102 odst. 2 písm. a/ zákona o obcích), změna rozpočtového provizoria či prodloužení doby platnosti rozpočtového provizoria, ať již pro krytí prostředků pro přijetí opatření souvisejících s řešením krizového stavu, nebo pro právní jednání k dodržení termínů či zabránění škodám. Naopak takovou záležitostí nebude schválení rozpočtu (buď obec rozpočet nemá, pak hospodaří podle rozpočtového provizoria, které může měnit, nebo jej má, a pak může přijmout rozpočtové opatření).
- c) schválení smluv (např. o dílo) či žádostí o poskytnutí dotací, jestliže by hrozilo uplatnění náhrady škody vůči obci, zmeškání termínů pro podání žádosti o dotaci či pro plnění jednotlivých dotačních podmínek, úroky z prodlení apod.
- Je rovněž vhodné připomenout, že v podmínkách obcí je většina rozhodnutí svěřena do tzv. nevyhrazené pravomoci rady obce (§ 102 odst. 3 zákona o obcích), kterou v případě obcí, v nichž není volena rada obce, vykonává starosta obce (§ 99 odst. 2). Proto též platí, **že většinu rozhodnutí může namísto zastupitelstva přijmout rada obce i starosta.** Přitom může jít jak o rozhodnutí k řešení krizové situace, tak i o ostatní rozhodnutí. Jinak řečeno starosta ani rada obce nejsou v současné situaci omezeny v rozhodování a zajištění běžného chodu obce (srov. k tomu dále). **Je tak možné namísto konání zastupitelstva, aby v těchto věcech rozhodl starosta či rada.**
 - V rámci zasedání zastupitelstva by mělo dojít jen k projednání věcí, které jsou ve smyslu krizového opatření nezbytné. Jiné záležitosti by projednávány být neměly. Krizové opatření totiž stanoví výjimku z principu veřejnosti zasedání (§ 93 odst. 3), a tu je proto nutné vykládat restriktivně. Jejím smyslem je zajistit rozhodování nejnutnějších záležitostí při současném zajištění ochrany před šířením nákazy, nikoli umožnit, aby vyloučení veřejnosti bylo využito pro řešení jiných než nezbytných záležitostí.
 - V této souvislosti lze upozornit též na ustanovení § 93 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož *v době vyhlášení krizového stavu podle jiného právního předpisu se informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce podle odstavce 1 zveřejní na úřední desce obecního úřadu alespoň po dobu 2 dnů před zasedáním zastupitelstva obce.* Zákon však stanoví omezující podmínku, podle níž **na takto svolaném zasedání lze projednat jen záležitosti, které se týkají řešení krizového stavu. Jiné záležitosti by bylo možné projednat jen v případě, že by informace byla zveřejněna po dobu 7 dnů (§ 93 odst. 1).**

Proto při svolání zasedání podle § 93 odst. 2 zákona o obcích by bylo možné projednat jen záležitosti uvedené výše v písm. a), tedy **záležitosti, jejich projednání je to nezbytné k přijetí opatření souvisejících s řešením nouzového stavu.** Naopak **záležitosti uvedené v písm. b), tj. schválení právních jednání nezbytných k dodržení termínů nebo zabránění bezprostředně hrozícím škodám,** by bylo třeba informaci zveřejnit v obecné sedmidenní době podle § 93 odst. 1 zákona o obcích.

* * *

¹ To se týká i případných ustavujících zasedání zastupitelstev vzešlých z voleb dne 14. 3. 2020, bude-li nutné je konat pro zvolení nových obecních orgánů (např. dosavadní starosta již nebude moci plnit úkoly podle § 107 zákona o obcích).

2. Účast zastupitelů na zasedání zastupitelstva

- Krizové opatření výslovně ukládá, aby zasedání proběhlo *prostředky komunikace na dálku umožňujícími účast členů zastupitelstva na zasedání zastupitelstva v reálném čase bez jejich osobní přítomnosti*. Nestanoví však výjimku z principu, podle něhož zastupitelstvo může jednat jen na řádně svolaném zasedání, tedy v určitý časový úsek za přítomnosti členů zastupitelstva.
- Na rozdíl od běžného stavu opatření výslovně stanoví **povinnou distanční přítomnost členů zastupitelstva obce**, tedy přítomnost mimo jednací místnost (tzv. „na dálku“), avšak v reálném čase. Výrazem „v reálném čase“ je třeba rozumět v čase, kdy probíhá zasedání. Typickými příklady, jak lze zasedání provést, jsou **videokonference nebo telekonference**, při nichž jsou členové zastupitelstva obce „přítomni“ při jednání *distančním způsobem* (nikoli tedy fyzicky v jednací místnosti), avšak „on-line“.
- Není však možné konat zasedání tzv. *per rollam*, tedy aby členové zastupitelstva předem písemně zaslali svá stanoviska k navrženým věcem a svá rozhodnutí. Zákon o obcích totiž stanoví bezvýjimečný princip veřejnosti zasedání, přičemž současně upravuje i pravidla usnášeníschopnosti, při níž vychází z počtu **přítomných** členů zastupitelstva. Zasedání tedy musí probíhat v určitém okamžiku a v tomto okamžiku se jej též zastupitelé účastní (aby jejich účast a případné hlasování měly právní relevanci). To by v případě hlasování *per rollam* splněno nebylo.
- **Je třeba připomenout, že i zasedání zastupitelstva, které se koná v režimu krizového opatření, je zasedáním zastupitelstva jako jakékoli jiné (se stanovenými výjimkami), včetně povinnosti pořídit z tohoto zasedání zápis a možnosti proti němu podat námítky (§ 95 zákona o obcích).**

* * *

3. Účast veřejnosti na zasedání zastupitelstva

- Podle § 93 odst. 3 zákona o obcích je zasedání zastupitelstva veřejné, přičemž podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích mají občané obce (a případně další osoby) právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva stanoviska k projednávaným věcem.
- Krizové opatření výslovně **účast veřejnosti spočívající v její osobní přítomnosti vylučuje**. Současně doporučuje, aby průběh zasedání zastupitelstva byl nejvyšší možnou měrou zpřístupněn veřejnosti pomocí prostředků komunikace na dálku, a to přinejmenším pořízením a zveřejněním zvukového záznamu. Vyloučení veřejnosti souvisí s krizovým opatřením č. 85/2020 Sb., které omezuje volný pohyb osob. Ve vazbě na nynější krizové opatření to znamená, že **veřejnost se nemůže zasedání zastupitelstva osobně zúčastnit**.
- Zpřístupnění průběhu zasedání „dálkovým způsobem“ může být typicky on-line vysíláním prostřednictvím internetu nebo televize. **Není však povinné** (krizové opatření tento způsob toliko doporučuje). Pokud jej obec zvolí, **nemá proto ani povinnost provozovat takový přenos tak, aby občané obce (event. další osoby) mohli uplatňovat právo vyjádřit na zasedání svá stanoviska (vyjádřit se „na dálku“)**. Pokud však takové technické opatření možné je, nic obci nebrání, aby taková vyjádření umožnila, povinností to však není, neboť vyloučením přítomnosti veřejnosti z povahy věci došlo i k pozastavení možnosti výkonu práva vyjádřit se.

- **Usnesení vlády neukládá povinnost zajistit účast veřejnosti. Neukládá tedy ani povinnost zajistit on-line přenos se záznamem. Toliko doporučuje takový postup, přičemž jako minimální vhodné doporučuje pořízení a zveřejnění zvukového záznamu.** Je tudíž možné zvolit i jakýkoli „vyšší standard“, typicky videopřenos (s případnou možností on-line vstupu veřejnosti). Nebude však porušení zákona, pokud obec podle tohoto doporučení postupovat nebude. Vzhledem k tomu, že jde o doporučení, není vyloučeno, že obec zvolí „nižší standard“ a bude provádět jen on-line přenos bez záznamu a jeho zpřístupnění.
- **V této souvislosti je vhodné připomenout, že on-line přenosy zasedání zastupitelstva (probíhající v reálném čase bez záznamu) nepodléhají ochraně osobních údajů (nejsou zpracováváním osobních údajů). Na rozdíl od toho při zveřejnění záznamu již bude nutné splnit povinnosti podle GDPR, zejména odstranit ze záznamu osobní údaje, neboť se již jedná o zpracovávání osobních údajů (srov. obecné stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů ke zpřístupňování záznamů z jednání zastupitelstev č. 2/2013²).**

* * *

4. Může se uskutečnit schůze rady obce?

Krizové opatření nevyklučuje konání schůzí rady obce. Přítomnost členů rady obce při schůzi lze i nadále podřadit pod výjimku z volného pohybu osob danou usnesením vlády č. 85/2020 Sb., konkrétně pod **výjimku formulovanou v bodě I písm. a)**, podle níž se zákaz volného pohybu nevztahuje na *cesty do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti*. Výkon veřejné funkce člena rady obce má charakter obdobné činnosti ve smyslu této výjimky. Podstatné je, že schůze rady jsou podle zákona o obcích neveřejné (§ 101 odst. 1).

Krizovými opatřeními není ani nijak omezen rozsah rozhodovací činnosti rady. Ta tedy může jednat a schvalovat nejen záležitosti související s řešením krizové situace, ale i záležitosti ostatní, o nichž je nutné či vhodné rozhodnout.

Nicméně i v případě schůze rady obce platí, že by měla být přijata vhodná opatření k zamezení šíření koronaviru, resp. k ochraně přítomných osob. Pro určení takových opatření lze přiměřeně využít některá z opatření uvedených v usnesení vlády č. 87/2020 Sb.

Jako nejvhodnější opatření se jeví, aby rada usnesením svěřila rozhodování ve všech záležitostech (případně s určitými omezeními, obsahovými i časovými), které spadají do tzv. zbytkové pravomoci rady obce (§ 102 odst. 3) starostovi nebo obecnímu úřadu. Rada by se v takovém případě nemusela scházet, resp. pouze v případě nutnosti k rozhodnutí záležitostí, na které by se svěřením nevztahovalo (např. záležitosti ve vyhrazené pravomoci rady podle § 102 odst. 2 zákona o obcích). Takové svěřením může být i vhodným způsobem „podmíněné“, tedy může se aktivovat až v okamžiku, kdy se rada obce nebude moci scházet v usnášeníschopném počtu.

Není vyloučeno ani případné jednání rady formou videokonference či telekonference. Zákon o obcích sice konstituuje radu obce jakožto kolektivní orgán, jenž jedná a rozhoduje na svých schůzích (§ 101 odst. 1 a 2), takže podstatou jejího jednání a

² <https://www.uoou.cz/stanovisko-c-2-2013/d-2796>,

rozhodování je „přítomnost“ jednotlivých členů rady obce, nicméně přítomnost členů rady může být nejen fyzická, tj. v jednací místnosti rady, ale i prostřednictvím elektronických zařízení, např. formou on-line videokonference, popřípadě telekonference zabezpečující „přítomnost“ připojených osob v reálném čase. Není však možné korespondenční jednání či hlasování členů rady obce, tedy rozhodování *per rollam*, neboť platně (právně relevantně) mohou hlasovat pouze ti členové rady obce, kteří jsou v okamžiku hlasování přítomni probíhající schůzi.

Zpracoval: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
Praha, 23. 3. 2020