

Novela zákonů o územních samosprávných celcích k distanční účasti členů zastupitelstva či rady na jednání těchto orgánů

Zpracoval:

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (ODK)

Obecný úvod

MV ČR (odbor veřejné správy, dozoru a kontroly)

Zákony o územních samosprávných celcích (zákon o obcích, zákon o krajích ani zákon o hlavním městě Praze, dále též „zákony o ÚSC“) dosud neobsahovaly výslovnou právní úpravu umožňující distanční účast členů zastupitelstva či rady na jednáních těchto orgánů. Takovou účast však ani výslovně nevyklučovaly. Stávající výkladová praxe týkající se této otázky proto byla taková, že člen zastupitelstva či rady se může jednání účastnit i tzv. na dálku s využitím takových technických prostředků, které umožňují jeho distanční přítomnost v reálném čase (typicky využití videokonference), včetně uplatňování jeho práv souvisejících s výkonem funkce, zejména oprávnění hlasovat a vyjadřovat se k projednávaným záležitostem.

V souvislosti s epidemiologickou situací existující po valnou část roku 2020, zejména s ohledem na krizová a mimořádná opatření, která z důvodu ochrany před nemocí COVID-19 upravovala mj. přítomnost osob na hromadných akcích, se v daleko širší míře začal využívat distanční způsob účasti zastupitelů na jednáních zastupitelstva. S tím vyvstala potřeba – zejména z důvodu právní jistoty – tuto účast jednoznačně a výslovně upravit v příslušných právních předpisech.

Ministerstvo vnitra proto připravilo novelizaci všech třech výše uvedených zákonů tak, aby stanovily alespoň základní mantinely týkající se distanční účasti zastupitelů na jednáních zastupitelstva, radních na schůzích rady a možnosti distanční účasti veřejnosti (dalších osob) na jednáních uvedených orgánů – dále jen „Novela“. Současně s touto Novelou pak byla připravována i metodika k tomuto tématu, která by měla usnadnit praktickou aplikaci nové zákonné úpravy především těm osobám, jichž se bezprostředně dotkne, tj. zastupitelům (resp. obcím jako takovým) a veřejnosti, která se bude účastnit především jednání zastupitelstev. Tato Novela byla vyhlášena ve Sbírce zákonů jako zákon č. 418/2023 Sb., a nabyla účinnosti dne 1. ledna 2024.

Metodika je svojí strukturou koncipována ve formě odpovědí na nejčastější otázky, které by se mohly v souvislosti s praktickým využíváním distanční účasti objevit. Snahou je postihnout celou problematiku nejen z hlediska právního, ale i z hlediska technického. Již ze samotné povahy distančního hlasování je zřejmé, že pro hladké fungování systému, kde bude několik osob účastno na konkrétních jednáních distančním způsobem, bude klíčové právě vyřešení případných technických potíží, které by mohly nastat. Zároveň však upozorňujeme, že se skutečně jedná pouze o metodiku, která se snaží obcím zprostředkovat doposud získané zkušenosti Ministerstva vnitra s praktickou aplikací institutu distanční účasti. A vzhledem k tomu, že Novela ponechává na každé jednotlivé obci, jakým způsobem

si tento institut sama upraví, nemůže tato metodika pochopitelně reagovat na všechny situace, které mohou v obcích prakticky nastat, resp. na všechny výkladové problémy, s nimiž se mohou obce do budoucna potýkat.

Pro přehlednost a také z praktických důvodů (na území České republiky je cca 6250 obcí, ale jen 13 krajů a samostatně je řešeno hlavní město Praha) se dále v textu budeme zabývat zejména právní úpravou obsaženou v zákoně o obcích s tím, že pokud by byla ve zbývajících dvou zákonech právní úprava odlišná od zákona o obcích, tak na tuto odchylku upozorníme, resp. budeme hovořit konkrétně o zákoně o krajích či o zákoně o hl.m. Praze.

**Text relevantních částí novelizovaných zákonů v platném znění
s vyznačením změn**

**Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 418/2023
Sb.**

§ 92a

(1) Stanoví-li tak předem jednací řád zastupitelstva obce, může se člen zastupitelstva obce účastnit jednání zastupitelstva obce též distančním způsobem s využitím technického zařízení pro přenos obrazu a zvuku, pokud umožňuje uplatňovat zákonná práva spojená s účastí na jednání. Jednací řád stanoví pravidla účasti na jednání zastupitelstva obce distančním způsobem. Člen zastupitelstva obce má vždy právo účastnit se jednání zastupitelstva obce osobně v místě, v němž se zasedání zastupitelstva obce koná.

(2) Ustanovení odstavce 1 se použije obdobně i pro účast veřejnosti na jednání zastupitelstva obce.

(3) O možnosti účastnit se jednání zastupitelstva obce distančním způsobem a o podmínkách, za nichž je tato účast možná, informuje obecní úřad v informaci podle § 93 odst. 1 nebo 2.

§ 101

(1) Rada obce se schází ke svým schůzím podle potřeby, její schůze jsou neveřejné. Rada obce může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat dalšího člena zastupitelstva obce a jiné osoby.

(2) Rada obce je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů; k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

(3) Stanoví-li tak předem jednací řád rady obce, může se člen rady obce nebo jiná oprávněná osoba zúčastnit schůze rady obce též distančním způsobem s využitím technického zařízení pro přenos obrazu a zvuku, pokud umožňuje uplatňovat zákonná práva spojená s účastí na schůzi. Jednací řád stanoví pravidla účasti na schůzi rady obce distančním způsobem. Člen rady obce má vždy právo účastnit se schůze rady obce osobně v místě, v němž se schůze rady obce koná.

~~(3)~~**(4) Rada obce pořizuje ze své schůze zápis, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady obce, schválený pořad schůze rady obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis ze schůze rady obce musí být pořízen do 15 dnů od jejího konání. O námitkách člena rady obce proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady obce. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce.**

(4)(5) Rada obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání rady obce.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 418/2023 Sb.

§ 41a

(1) Stanoví-li tak předem jednací řád zastupitelstva, může se člen zastupitelstva účastnit jednání zastupitelstva též distančním způsobem s využitím technického zařízení pro přenos obrazu a zvuku, pokud umožňuje uplatňovat zákonná práva spojená s účastí na jednání. Jednací řád stanoví pravidla účasti na jednání zastupitelstva distančním způsobem. Člen zastupitelstva má vždy právo účastnit se jednání zastupitelstva osobně v místě, v němž se zasedání zastupitelstva koná.

(2) Ustanovení odstavce 1 se použije obdobně i pro účast veřejnosti na jednání zastupitelstva.

(3) O možnosti účastnit se jednání zastupitelstva distančním způsobem a o podmínkách, za nichž je tato účast možná, informuje krajský úřad v informaci podle § 42 odst. 1 nebo 2.

§ 58

(1) Rada se schází ke svým schůzím podle potřeby. Schůze rady svolává hejtman. Schůze rady jsou neveřejné. Rada může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat i dalšího člena zastupitelstva nebo jiné osoby.

(2) K platnému usnesení, volbě nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů rady.

(3) Rada vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti jednání rady.

(4) Stanoví-li tak jednací řád rady, může se člen rady nebo jiná oprávněná osoba zúčastnit schůze rady též distančním způsobem s využitím technického zařízení pro přenos obrazu a zvuku, pokud umožňuje uplatňovat zákonná práva spojená s účastí na schůzi. Jednací řád stanoví pravidla účasti na schůzi rady distančním způsobem. Člen rady má vždy právo účastnit se schůze rady osobně v místě, v němž se schůze rady koná.

(5) O průběhu schůze rady se pořizuje zápis, ve kterém se vždy uvede počet přítomných členů rady, schválený program schůze rady, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmána, spolu s ověřovateli. Zápis, který je nutno pořádit do 15 dnů po skončení schůze, musí být uložen u krajského úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva kraje. O námitkách člena rady proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady.

(6) Rada podává na každém zasedání zastupitelstva zprávu o své činnosti.

§ 60a

(1) Stanoví-li tak předem jednací řád zastupitelstva hlavního města Prahy, může se člen zastupitelstva hlavního města Prahy účastnit jednání zastupitelstva hlavního města Prahy též distančním způsobem s využitím technického zařízení pro přenos obrazu a zvuku, pokud umožňuje uplatňovat zákonná práva spojená s účastí na jednání. Jednací řád stanoví pravidla účasti na jednání zastupitelstva hlavního města Prahy distančním způsobem. Člen zastupitelstva hlavního města Prahy má vždy právo účastnit se jednání zastupitelstva hlavního města Prahy osobně v místě, v němž se zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy koná.

(2) Ustanovení odstavce 1 se použije obdobně i pro účast veřejnosti na jednání zastupitelstva hlavního města Prahy.

(3) O možnosti účastnit se jednání zastupitelstva hlavního města Prahy distančním způsobem a o podmínkách, za nichž je tato účast možná, informuje Magistrát hlavního města Prahy v informaci podle § 60 odst. 3.

§ 70

(1) Rada hlavního města Prahy se schází ke svým schůzím podle potřeby. Schůze rady hlavního města Prahy svolává primátor hlavního města Prahy. Schůze rady jsou neveřejné. Rada hlavního města Prahy může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat i dalšího člena zastupitelstva hlavního města Prahy nebo jiné osoby.

(2) K platnému usnesení, volbě nebo rozhodnutí rady hlavního města Prahy je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

(3) Rada hlavního města Prahy vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání rady hlavního města Prahy.

(4) Stanoví-li tak předem jednací řád rady hlavního města Prahy, může se člen rady hlavního města Prahy nebo jiná oprávněná osoba zúčastnit schůze rady hlavního města Prahy též distančním způsobem s využitím technického zařízení pro přenos obrazu a zvuku, pokud umožňuje uplatňovat zákonná práva spojená s účastí na schůzi. Jednací řád stanoví pravidla účasti na schůzi rady hlavního města Prahy distančním způsobem. Člen rady hlavního města Prahy má vždy právo účastnit se schůze rady hlavního města Prahy osobně v místě, v němž se schůze rady hlavního města Prahy koná.

~~(3)~~**(5) Rada hlavního města Prahy pořizuje ze své schůze zápis, který podepisuje primátor hlavního města Prahy spolu s náměstkem primátora hlavního města Prahy nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady hlavního města Prahy, pořad schůze rady hlavního města Prahy, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis ze schůze rady hlavního města Prahy musí být pořízen do 15 dnů od jejího konání. O námitkách člena rady hlavního města**

Prahy proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady hlavního města Prahy. Zápis ze schůze rady hlavního města Prahy musí být uložen u Magistrátu hlavního města Prahy k nahlédnutí.

~~(4)~~**(6)** Rada hlavního města Prahy podává pololetně na zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy zprávu o své činnosti.

Text důvodové zprávy k návrhu zavedení nového § 92a zákona o obcích
(sněmovní tisk 499 9. volebního období Poslanecké sněmovny)
<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=499>

Obecně

Cílem předloženého návrhu je výslovná úprava tzv. distanční účasti členů zastupitelstva obce, kraje či hlavního města Prahy na jednání zastupitelstva a členů rady obce, kraje či hlavního města Prahy na schůzi rady a možnost distanční účasti veřejnosti (dalších osob) na jednáních uvedených orgánů.

Zákony o územních samosprávných celcích (zákon o obcích, zákon o krajích ani zákon o hlavním městě Praze) dosud neobsahují výslovnou právní úpravu umožňující distanční účast členů zastupitelstva či rady na jednáních těchto orgánů. Takovou účast však ani výslovně nevylučují. Stávající výkladová praxe týkající se této otázky je proto taková, že člen zastupitelstva či rady se může jednání účastnit i tzv. na dálku s využitím takových technických prostředků, které umožňují jeho distanční přítomnost v reálném čase (typicky využití videokonference), včetně uplatňování jeho práv souvisejících s výkonem funkce, zejména oprávnění hlasovat a vyjadřovat se k projednávaným záležitostem¹. Přípustnost distanční účasti je odvozována z toho, že zákon o obcích stanoví, že jednání zastupitelstva je usnášeníschopné, je-li přítomna nadpoloviční většina členů zastupitelstva (srov. § 92 odst. 3 zákona o obcích a obdobně § 41 odst. 1 zákona o krajích a § 60 odst. 6 ve spojení s § 62 zákona o hlavním městě Praze). Identické pravidlo pak platí i pro schůzi rady (§ 101 odst. 2 zákona o obcích, § 58 odst. 2 zákona o krajích, § 70 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze). Tyto normy tedy sice vyžadují přítomnost v době zasedání, nestanoví však požadavek, aby tato přítomnost byla osobní (fyzická) v jednacím prostoru. I za stávajícího stavu je tedy možné, aby byl člen zastupitelstva (nebo rady) přítomen na jednání distančně. Musí však být přítomný v reálném čase, tedy v době, kdy zasedání probíhá. Není proto možné např. hlasování tzv. per rollam, tedy předem, mimo zasedání, písemně (ústně apod.). Takto hlasující (hlasující „předem“) by totiž nesplnil podmínku přítomnosti při jednání.

Cílem navrhovaných změn je poskytnutí jednoznačného právního rámce pro možnost distanční účasti členů zastupitelstva a rady, případně dalších osob, na jednání těchto orgánů obecní a krajské samosprávy. Dále uvedené odůvodnění právní úpravy je sice zpracováno primárně ve vztahu k problematice obecní samosprávy, tedy k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, učiněné závěry však platí i pro změny paralelně navrhované i v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Návrh předpokládá regulaci pouze ve vztahu k jednání zastupitelstva a ke schůzím rady. Distanční účast není výslovně upravována pro jednání výborů zastupitelstva a komisí rady. Jejich činnost spočívající především v kontrole a v iniciování vůči zastupitelstvu a radě takovou výslovnou úpravu nevyžaduje, neboť tyto orgány nevykonávají žádné rozhodovací pravomoci v samostatné působnosti. Zda budou svá jednání vést též s distanční účastí svých členů, je tedy ponecháno na rozhodnutí

¹ Publikovaná judikatura soudů se problematikou distanční účasti a hlasování členů zastupitelstva nebo rady dosud nezabývala.

těchto orgánů, případně zastupitelstva či rady, pokud těmto orgánům stanoví procedurální pravidla jejich činnosti.

Návrh vychází z obdobné formulace užití např. v občanském soudním řádu (§ 39), tedy vychází z toho, že přítomnost člena zastupitelstva (rady) lze zajistit s využitím technického zařízení pro přenos obrazu a zvuku. Mělo by se jednat o takové zařízení (zpravidla prostřednictvím internetu), které de facto zajistí přítomnost člena zastupitelstva blížící se jeho fyzické přítomnosti, včetně uplatňování jeho práv, zejména práva hlasovat, práva vyjadřovat se k projednávaným věcem a podávat návrhy na projednání (srov. zvolená formulace, pokud umožňuje uplatňovat zákonná práva spojená s účastí na jednání). Přenos obrazu a zvuku tedy musí být tzv. obousměrný, musí umožňovat sledování jak zastupitele přítomného on-line, tak sledování průběhu zasedání v jednacím místnosti.

Návrh možnost využití distanční účasti podmiňuje tím, že ji připouští jednacím řádem příslušného orgánu. Jinak řečeno musí být předem (před příslušným zasedáním či schůzí) stanoveno, že je distanční účast přípustná a za jakých podmínek. Obec i jednotliví členové orgánů se tak mohou na distanční účast předem připravit.

Důsledky porušení podmínek stanovených jednacím řádem, zejména ve vazbě na existenci, resp. zákonnost přijatých usnesení, bude nutné zkoumat případ od případu. Pokud by bylo umožněno hlasovat zastupiteli, který nesplnil jednacím řádem stanovené podmínky (např. by se jednalo o jinou než jednacím řádem předvídanou situaci), jeho účast a hlasování by nebylo možné považovat za platné (a bylo-li by přijato usnesení převahou tohoto jednoho neplatného hlasu, de iure by vůbec nevzniklo). Naopak pokud by bylo ze strany obce aktivně znemožněno hlasovat distančně zastupiteli, který podmínky splnil, mohlo by to v krajním případě vést až k závěru o nezákonnosti přijatého usnesení.

Distanční účast není stanovena pouze pro určité specifické situace (např. krizový stav apod.). S touto možností se počítá obecně, a to v závislosti na uvážení každé obce, zejména na technických možnostech dané obce i členů zastupitelstva či rady. Z tohoto důvodu též návrh výslovně stanoví, že distanční účast není povinná, resp. obec nemůže zastupitelům stanovit distanční účast jako jedinou možnou, obligatorní. Nedisponuje-li zastupitel potřebným technickým vybavením nebo z jiného důvodu nebude chtít distanční účast využít, bude i nadále oprávněn účastnit se zasedání osobně v místě, v němž se zasedání koná. To by mělo poskytnout zastupitelům adekvátní ochranu proti jejich nucení k distanční účasti (což by v případě některých mohlo vést až k vyloučení jejich účasti z důvodu např. technické nezpůsobilosti apod.). Při přípravě návrhu byla zvažována též možnost povinné distanční účasti, doplněná o povinnost obce zabezpečit tuto distanční účast (např. poskytnutím technických prostředků apod.). Tato varianta však byla vyhodnocena jako potencionálně nadbytečně zatěžující veřejné rozpočty. Zároveň však platí, že distanční účast není pro zastupitele ex lege nároková. Zavedení možnosti distanční účasti je tedy plně na zvážení obce, pokud tak stanoví v jednacím řádu.

Úprava distanční účasti na jednání zastupitelstva, resp. to, že zastupitel není povinen k distanční účasti, pak vylučuje možnost, aby jednání bylo konáno výlučně distančně. Vždy bude třeba, aby bylo jednání svoláno do určitého místa, z něhož bude „vedeno“. Zastupitelé i veřejnost se pak budou moci rozhodnout (za podmínek

stanovených jednacím řádem), zda využijí distanční účasti, nebo zda se dostaví osobně na jednání. Návrh nemá samozřejmě za cíl vznik absurdních situací, v nichž by byli všichni zastupitelé přítomni pouze distančně. Je ovšem především na politické odpovědnosti zastupitelů, aby se takovým situacím vyvarovali.

Distanční hlasování tak, jak je upraveno v zákoně, tedy požadavkem na přenos obrazu a zvuku, nevylučuje tajné hlasování. I nadále bude možné, aby se zastupitelé či radní usnesli na tom, že o určité otázce bude hlasováno tajně (zákony o územních samosprávných celcích vycházejí z toho, že hlasování, stejně jako průběh celého zasedání zastupitelstva, je veřejné, nevylučují však, že zastupitelstvo se usnese na tom, že o určité otázce bude hlasováno tajně). Podmínkou však je, že bude zajištěn takový způsob hlasování, který i v případě distančně přítomných členů bude tajnost zaručovat.

Pokud jde o technické prostředky, které umožňují vedení jednání (typicky různé videokonferenční programy), je ponecháno plně na rozhodnutí obce (kraje), který z dostupných programů zvolí. Namátkou lze uvést např. Zoom free, Hangouts Meet Enterprise, Webex apod.²

K § 92a:

Ustanovení § 92a odst. 1 výslovně stanoví možnost distanční účasti členů zastupitelstva obce na jednání zastupitelstva. Podmínkou distanční účasti je, že ji připouští jednací řád. Sama obec (její zastupitelstvo) tedy úpravou v jednacím řádu rozhodne, zda tuto formu přítomnosti na jednání zastupitelstva vůbec využije. Přihlédne přitom k místním podmínkám, ale i k technickým možnostem zajištění této účasti, včetně případných nákladů, které by s takovou formou účasti mohla mít. Bez výslovné úpravy v jednacím řádu zastupitelstva nebude distanční účast možná.

Jednací řád pak kromě samotného připuštění této možnosti vymezení i její bližší podmínky. Zákon záměrně nestanoví, v čem mají tyto podmínky spočívat. Může se jednat o vymezení technických podmínek (zařízení, způsob připojení apod.), ale i o vymezení případů, v nichž je tato možnost využita. Není vyloučeno ani to, aby jednací řád „zmocnil“ starostu, resp. svolavatele zasedání, aby podle konkrétních okolností rozhodl při svolávání zasedání, že na tomto konkrétním zasedání bude distanční účast zastupitelů přípustná. Jinak řečeno jednací řád může nejen stanovit případy, kdy bude přímo na jeho základě distanční účast možná, může ale též svěřit rozhodnutí o využití této možnosti ad hoc starostovi.

Pokud se obec rozhodne využít distanční účasti a upraví ji v jednacím řádu, bude muset „na své straně“ zabezpečit technické prostředky, aby se jednotliví zastupitelé (či veřejnost) mohli účastnit. Bude však na jejím uvážení, do jaké míry zabezpečí toto technické vybavení i pro jednotlivé zastupitele (počítače, internetové připojení apod.). Jelikož člen zastupitelstva není povinen k distanční účasti (srov. výslovné ustanovení § 92a), nemůže tak ani „nárokovat“ od obce poskytnutí odpovídajícího technického vybavení. Svým způsobem půjde v praxi o určitou „domluvu“ mezi obcí a zastupitelem, který má v úmyslu využít možnosti distanční účasti, na technickém způsobu provedení.

² <https://www.lupa.cz/clanky/jak-na-videokonferenci-aplikace-spoji-i-desitky-ucastniku-jsou-za-penize-i-zdarma/>.

Využití distanční účasti nebrání ani případnému tajnému hlasování (srov. výše v obecné části důvodové zprávy). Jejím využití nebrání ani případné používání hlasovacího zařízení v jednacím prostoru obce. Takové technické zařízení totiž slouží toliko k záznamu o tom, jak jednotliví zastupitelé hlasovali. Buď bude možné takové hlasovací zařízení ovládat daným zastupitelem též „on-line“ (na dálku), nebo v souladu s hlasováním daného zastupitele např. zapisovatel či předsedající zasedání označí v příslušném technickém hlasovacím zařízení, jak daný zastupitel hlasoval.

Zákon nestanoví výslovně opatření pro případy, že v určitém okamžiku nebude distanční účast z technických důvodů možná, ani důsledky takové situace. Opatření pro tyto situace (např. vyhlášení přestávky apod.) může řešit jednací řád. Důsledky nefunkčnosti systému pak bude nutné posuzovat individuálně, podle konkrétních okolností. Nicméně riziko toho, že systém z nějakého důvodu nebude využitelný, nelze a priori považovat za překážku pro zavedení této možnosti. Stejně tak samotný fakt, že zastupitelé v určitém okamžiku připojení selhali, nebude bez dalšího důvodem pro konstatování neplatnosti či nezákonnosti přijatých rozhodnutí (usnesení).

Pro zajištění distanční účasti členů zastupitelstva musejí být zvoleny takové prostředky, které umožní přenos obrazu a zvuku (nepostačí tedy pouhý přenos zvuku, tedy typicky telefonní spojení) a které současně umožní, aby zastupitel mohl uplatňovat svá práva, zejména právo hlasovat, vyjadřovat se k projednávaným věcem a právo navrhnout projednání konkrétních záležitostí.

Ustanovení § 92a odst. 3 zákona o obcích předpokládá i distanční účast veřejnosti. Ani ta nemá povinnost ji využít, a to s ohledem na možnost uplatňování práva podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, tedy práva vyjádřit na jednání zastupitelstva stanovisko k projednávaným věcem (týká se občanů obce, vlastníků nemovitosti na území obce a některých státních příslušníků cizích států; srov. § 16 a 17 zákona o obcích). Distanční účast veřejnosti může být v jednacím řádu omezena i technickými možnostmi obce, např. počtem přihlášených (podobně, jako je v případě fyzické účasti tato omezena kapacitou jednací místnosti, může být i distanční účast veřejnosti omezena „kapacitou“ internetového připojení obce a dalšími technickými podmínkami).

O možnosti distanční účasti musí být informováno prostřednictvím informace o konání zasedání, zveřejňované podle § 93 odst. 1 a 2 zákona o obcích na úřední desce obecního úřadu. Není ani vyloučeno, aby byli např. přítomni distančně jen členové zastupitelstva, zatímco v případě veřejnosti jednací řád distanční účast neumožní, či pro ni stanoví odlišné podmínky. Informace musí obsahovat jak sdělení o tom, že taková možnost připadá do úvahy, tak o konkrétních situacích, v nichž je přípustná (např. pouze pro zastupitele v nařízené karanténě nebo izolaci), jakož i o bližších podmínkách (např. způsob připojení apod.). Neuvedení této možnosti v informaci zveřejněné o zasedání zastupitelstva podle § 93 odst. 1 a 2 obecně nebude mít za následek nemožnost distanční účasti, resp. neplatnost hlasování distančně se účastnících zastupitelů. V daném případě jde totiž v podstatě jen o zopakování toho, co již stanoví jednací řád zastupitelstva. Výjimkou by byla jen situace, pokud by distanční účast zastupitelů na konkrétním jednání zastupitelstva

byla vázána na ad hoc rozhodnutí svolatele (starosty), tedy pokud by jednací řád zastupitelstva fakticky delegoval rozhodnutí o distanční účasti na konkrétním zasedání na starostu. V takovém případě by totiž neuvedení této informace na úřední desce mohlo znevýhodnit ty zastupitele, kteří o možné distanční účasti předem nevěděli, což by mohlo vést až k dopadům na zákonnost průběhu zasedání a na něm přijatých usnesení. Svým způsobem by se jednalo o specifický případ reálného znemožnění distanční účasti zastupitelům (srov. výše).

Návrh výslovně neupravuje povinnost ověřovat totožnost distančně přítomných členů zastupitelstva či ověřovat to, zda určitá osoba z řad veřejnosti je nadána právem podle § 16 odst. 2 písm. c) (tedy prokazovat občanství obce, státní občanství a trvalý pobyt či vlastnictví nemovitosti na území obce). Takové prověřování totiž není nezbytné ani při fyzické přítomnosti v jednací místnosti (typicky, není-li o totožnosti či o oprávnění pochybnost), a není proto nezbytné na něm trvat v případě účasti distanční. Pokud však bude v konkrétním případě takové ověření namístě, lze zvolit různé způsoby, např. ukázání občanského průkazu do monitoru (případně pouze pro předsedajícího tak, aby nebylo možné údaje veřejně sdílet a potenciálně zneužít).

První část – právní aspekty distanční účasti

Otázky a odpovědi

1) Co si vlastně představit pod pojmem „distanční účast“ na jednání?

Na rozdíl od klasické prezenční účasti, kdy je určitá skupina osob fyzicky přítomna ve stejném čase na jednom konkrétním místě (je tedy zachována „jednota místa a času“), je při distanční účasti zachována pouze jednota času, nikoliv již jednota místa. O distanční účasti budeme hovořit tehdy, pokud jeden či více členů skupiny nebude přítomen fyzicky v místě zasedání, ale pouze tzv. na dálku (typicky za využití videokonference). Takovýto člen tak sice nebude přítomen fyzicky, ovšem jinak bude moci na takovém jednání uplatňovat všechna svá práva, jako kdyby v místě zasedání fyzicky přítomen byl. U členů zastupitelstva či rady to bude především právo vyjadřovat se k projednávaným záležitostem a hlasovat o nich, jakož i právo navrhnout zařazení nových bodů programu ve smyslu § 94 odst. 2 zákona o obcích. U občanů územních samosprávných celků (dále jen „ÚSC“), resp. u osob, které mají stejná oprávnění jako tito občané, pak především právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem ve smyslu § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích.

2) Je touto distanční účastí možné rozumět i hlasování *per rollam*?

Tzv. hlasování *per rollam* (korespondenční formou, resp. formou oběžníku) je takovým typem hlasování, kdy jsou stanoviska jednotlivých členů skupiny zasílána písemnou formou. Jako typický příklad si lze představit situaci, kdy předsedající rozešle jednotlivým členům skupiny e-mail s návrhy na usnesení a vyzve je k zaslání jejich připomínek k jednotlivým bodům, případně k hlasování o těchto bodech. Po obdržení těchto vyjádření (či hlasování) se poté spočítá, zda konkrétní návrh získal ze strany členů skupiny dostatečnou podporu.

Zákon o obcích však stanoví bezvýjimečný princip veřejnosti zasedání, přičemž současně upravuje i pravidla usnášeníschopnosti, při níž vychází z počtu přítomných (fyzicky nebo distančně) členů zastupitelstva a rady. 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.

3) Naše obec používá distanční způsob hlasování již několik let v souvislosti s epidemií COVID-19. Postupovala tedy nezákonně, když tato otázka doposud nebyla v zákoně o obcích ani v jednacím řádu zastupitelstva (rady) upravena?

Právě v souvislosti s epidemií COVID-19 se otázka distanční účasti stala velmi aktuální a v mnoha případech byla distanční účast členů zastupitelstva či rady jediným možným způsobem, jak konkrétní orgán zachovat usnášeníschopný (ve

smyslu § 92 odst. 3, resp. § 101 odst. 2 zákona o obcích). Zákony o ÚSC ve znění před Novelou doposud obsahovaly pouze obecná ustanovení o usnášeníschopnosti konkrétního orgánu v tom smyslu, že tento orgán je schopen se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Tyto normy tedy i v původním znění vyžadovaly přítomnost v době jednání, nestanovily však požadavek, aby tato přítomnost byla osobní (prezenční) v jednacím prostoru. I za právního stavu před Novelou tedy bylo možné, aby byl člen zastupitelstva nebo rady přítomen na jednání distančně. Musel však být přítomen v reálném čase, tedy v době, kdy jednání probíhalo.

4) Proč vůbec je nutné, aby byla tato otázka upravena v zákonech, když je tato distanční účast reálně již několik let využívána mnoha ÚSC?

Jak bylo uvedeno u předchozího dotazu, možnost distanční účasti na jednáních bylo možno dovodit i z předchozích znění předmětných zákonů o ÚSC. V souvislosti s tehdejší situací, zejména s ohledem na krizová a mimořádná opatření, která z důvodu ochrany před nemocí COVID-19 upravovala mj. přítomnost osob na hromadných akcích, se však distanční způsob účasti zastupitelů na jednáních začal využívat v daleko širší míře. S tím vyvstala potřeba – zejména z důvodu právní jistoty – tuto účast jednoznačně a výslovně upravit v příslušných právních předpisech. Cílem změn je tedy poskytnutí jednoznačného právního rámce pro možnost distanční účasti členů zastupitelstva a rady, případně dalších osob, na jednáních těchto orgánů samosprávy.

5) V Novele se výslovně hovoří pouze o zastupitelstvu a radě obce. Mohou se distančním způsobem účastnit svých jednání i členové jejich pomocných orgánů, jako jsou výbory zastupitelstva a komise rady?

Novela skutečně zavádí novou právní úpravu pouze ve vztahu k jednáním zastupitelstva a ke schůzím rady, přičemž distanční účast není výslovně upravována pro jednání výborů a komisí. Jejich kontrolní a iniciační činnost vůči zastupitelstvu a radě totiž takovou výslovnou úpravu nevyžaduje, neboť tyto orgány nevykonávají žádné rozhodovací pravomoci v samostatné působnosti. Zda budou svá jednání vést též s distanční účastí svých členů, je tedy ponecháno na rozhodnutí těchto orgánů, případně na rozhodnutí samotného zastupitelstva či rady, pokud těmto orgánům stanoví procedurální pravidla jejich činnosti. Upozorňujeme však, že podobně jako u jednání zastupitelstva či rady platí i v případě jednání výborů a komisí pravidlo, že distanční účast nelze zaměňovat s hlasováním *per rollam* – viz otázka č. 2.

6) Bude moci od okamžiku nabytí účinnosti Novely každá obec automaticky využívat distanční účast členů zastupitelstva?

Novela je koncipována tak, že žádné obci „nenutí“ využívání tohoto institutu. Pokud tedy obec doposud institut distanční účasti vůbec nepoužívala, pouhým nabytím účinnosti Novely se tak pro ni „automaticky“ nezmění vůbec nic. Nově však platí, že aby mohl být tento institut využíván, musí být možnost distanční účasti výslovně upravena jednacím řádem konkrétního orgánu (zastupitelstva či rady) příslušné obce. Tato úprava, odpovídající požadavkům § 92a a § 101 odst. 3 zákona o obcích, je tak nezbytnou podmínkou, aby – po nabytí účinnosti Novely – mohla být distanční účast vůbec využita, resp. aby v ní mohlo být pokračováno. Pokud tedy např. obec dosud

distanční účast používala, avšak pravidla jejího použití neměla vůbec upravena v jednacím řádu (zastupitelstva či rady), nabytím účinnosti Novely již takováto „neformální“ úprava nadále nepostačuje.

7) Naše obec nemá k dispozici potřebné technické vybavení, aby mohla využívat distanční účast členů svého zastupitelstva. Jak má v takovém případě postupovat?

Jak již bylo uvedeno výše, Novela počítá s tím, že bude záležet na rozhodnutí každého konkrétního orgánu (zastupitelstva, rady), zda bude chtít tento institut využívat. V tomto rozhodování přitom nepochybně bude hrát svoji roli i finanční faktor, kdy např. v menších obcích nebude reálné investovat větší finanční prostředky do pořízení takového technického vybavení (hardware i software), které by umožnilo distanční účast prakticky realizovat. Pokud tedy obec (z důvodu finanční náročnosti, kvůli nezájmu zastupitelů či z jakýchkoliv jiných důvodů) nebude mít technické vybavení pro distanční účast zastupitelů, jednoduše tuto problematiku neupraví v jednacím řádu svých orgánů a jejich členové se tak nadále budou moci účastnit svých jednání pouze prezenčně (fyzicky).

8) Může být distanční účast konkrétního zastupitele na jednání v jednacím řádu něčím podmíněna či omezena? Může být limitována např. platností nouzového stavu, karanténou zastupitele atd.?

Novela ve svém textu není formulována tak, že by byla použitelná pouze v určitých situacích a v jiných již nikoliv. S možností distanční účasti se počítá obecně, a to v závislosti na uvážení každé obce, resp. na uvážení konkrétního orgánu. I po nabytí účinnosti Novely tak bude možné např. to, že jedna obec nepovolí distanční účast svých zastupitelů vůbec, druhá obec pouze v konkrétních případech (resp. za splnění určitých podmínek) a třetí obec bude umožňovat svým zastupitelům distanční účast prakticky kdykoliv. Upozorníme však, že pokud by obec měla v úmyslu zvolit druhou variantu, měly by být v jednacím řádu jasně zformulovány jak konkrétní důvody, za nichž bude distanční účast povolena, tak i určení, kdo bude splnění těchto důvodů posuzovat (např. starosta, osoba předsedajícího atd.).

9) Bude možné, aby jednací řád zastupitelstva (rady) přikázal svým členům, že se konkrétního jednání musejí účastnit pouze distanční formou?

Novela ve svém textu výslovně hovoří o tom, že člen zastupitelstva (rady) má právo účastnit se jednání tohoto orgánu osobně v místě, v němž se zasedání (schůze) koná. Nedisponuje-li zastupitel např. potřebným technickým vybavením, nebo z jiného důvodu nebude chtít distanční účast využít, bude i nadále oprávněn účastnit se jednání osobně. To by mělo poskytnout zastupitelům adekvátní ochranu proti jejich nucení k distanční účasti (což by v případě některých mohlo vést až k faktickému vyloučení jejich účasti z důvodu např. technické nezpůsobilosti apod.).

10) Bude možné, aby na zasedání zastupitelstva byli všichni zastupitelé přítomní pouze distančním způsobem?

Jak bylo uvedeno již výše, žádný zastupitel nemůže být nucen k tomu, aby se zasedání účastnil distančně. Není proto možné konat takové zasedání zastupitelstva,

keré by se odehrávalo výlučně on-line formou. Vždy tak bude třeba, aby bylo jednání svoláno do určitého místa, z něhož bude „vedeno“. Nejen zastupitelé, ale i veřejnost se pak budou moci rozhodnout (za podmínek stanovených jednacím řádem), zda využijí distanční účasti, nebo zda se dostaví osobně na jednání. Nejen zastupitelé, ale i veřejnost musejí mít vždy možnost zúčastnit se zasedání nejen distančně, ale i prezenčně. Vždy tedy musí existovat jedno konkrétní místo, kde se mohou zastupitelé i veřejnost „fyzicky“ sejít a uplatňovat svá práva. I přes výše uvedené si však lze představit situaci, kdy zasedání bude svoláno do určitého místa, avšak zároveň se na toto místo fyzicky nedostaví žádný ze zastupitelů (tj. všichni zastupitelé budou přítomni výhradně on-line formou). V takovém případě však bude nutné, aby byl přímo na místě fyzicky přítomen alespoň někdo (zpravidla některý ze zaměstnanců obce), kdo by zajišťoval zasedání zastupitelstva po technické stránce. Taková osoba by především fungovala jako jakýsi prostředník mezi on-line přítomnými zastupiteli a případnými osobami z řad veřejnosti, které by se na zasedání fyzicky dostavily a chtěly by se zastupiteli komunikovat.

11) Je možné upravit podmínky distanční účasti v jednacím řádu rozdílně pro různé skupiny osob – jinak pro zastupitele, jinak pro radní, jinak pro veřejnost?

Obcím je Novelou ponechávána poměrně široká volnost v tom, jak si problematiku distanční účasti ošetří. Bude tak záležet čistě na uvážení té které obce, zda distanční účast umožní všem třem výše uvedeným skupinám, či zda některé z nich tuto možnost volby mít nebudou – a budou se tak muset spokojit pouze s „klasickou“ prezenční účastí. Lze si tak představit např. situaci, kdy konkrétní obec umožní svým zastupitelům účastnit se zasedání zastupitelstva distanční formou, avšak veřejnost již toto právo mít nebude a její „jedinou šanci“ bude fyzická účast na tomto zasedání. Stejně tak si lze představit i variantu, kdy distanční účast bude umožněna zastupitelům i veřejnosti, avšak každá z těchto skupin bude mít stanoveny odlišné podmínky. Vždy však v rámci každé skupiny musí platit zásada rovného zacházení (není tedy možné, aby např. jedna skupina zastupitelů měla určitá oprávnění a druhá skupina nikoliv).

12) Jak se občan obce dozví, že má možnost se zasedání účastnit i distančním způsobem?

Pokud konkrétní obec ve svém jednacím řádu umožní veřejnosti účastnit se zasedání zastupitelstva nejen prezenčně, ale i distančně, musí být veřejnost o této možnosti informována předem, a to konkrétně prostřednictvím informace o konání zasedání, zveřejňované podle § 93 odst. 1 a 2 zákona o obcích na úřední desce obecního úřadu – v podrobnostech odkazujeme na vzorovou informaci v závěru tohoto metodického doporučení. Součástí této informace by mělo být nejen pouhé sdělení, že je distanční účast možná, ale zároveň alespoň základní informace, jakým způsobem může veřejnost tuto distanční účast fakticky realizovat. Zpravidla tak bude informace obsahovat hypertextový odkaz, přes nějž se bude moci veřejnost na zasedání připojit, případně odkaz na další dokument obsahující návod, jak má zájemce o distanční účast dále postupovat. Upozornujeme však i na to, že distanční účast veřejnosti může být v jednacím řádu i omezena, a to především technickými možnostmi obce, např. počtem přihlášených (podobně, jako je v případě fyzické účasti tato omezena kapacitou jednací místnosti, může být i distanční účast

veřejnosti omezena „kapacitou“ internetového připojení obce a dalšími technickými podmínkami).

13) Bude moci zastupitelstvo či rada využít tajné hlasování v případě, že některý ze členů bude distančně přítomen?

Samotná Novela tajné hlasování nevyklučuje. I nadále bude možné, aby se zastupitelé či radní usnesli na tom, že o určité otázce bude hlasováno tajně (zákony o ÚSC vycházejí z toho, že hlasování, stejně jako průběh celého zasedání zastupitelstva, je veřejné, nevyklučují však, že zastupitelstvo se usnese na tom, že o určité otázce bude hlasováno tajně). Podmínkou však je, že bude zajištěn takový způsob hlasování, který i v případě distančně přítomných členů bude tajnost zaručovat (s výjimkou situace popsané v otázce č. 28). Pokud jde o technické prostředky, které umožňují vedení jednání (typicky různé videokonferenční programy), je ponecháno plně na rozhodnutí obce, který z dostupných programů zvolí. Obce mohou samozřejmě použít i hlasovací systémy, které již používají – pokud tyto systémy obsahují možnost tajné hlasování nastavit. Podrobněji se této otázce (z technického hlediska) věnuje druhá část metodiky, týkající se technických aspektů distanční účasti.

14) Kdo bude rozhodovat o tom, zda bude distanční účast (ne)přípustná na konkrétním jednání zastupitelstva či rady? Může být tato pravomoc svěřena jedné osobě (např. starostovi), nebo se tak musí usnést příslušný orgán jako celek?

Jak již bylo řečeno výše, konkrétní nastavení pravidel pro využití distanční účasti bude plně v rukách toho kterého orgánu obce. Je možné, že z přijatého jednacího řádu bude zcela jednoznačně vyplývat, že distanční účast může být využita jen za určitých zcela přesně definovaných podmínek (např. jen tehdy, pokud je v ČR vyhlášen nouzový stav) – pak je bezpředmětné určovat nějakou osobu, která by o přípustnosti distanční účasti sama rozhodovala v *ad hoc* případech. Pokud však bude distanční účast v jednacím řádu upravena méně striktně, bylo by nepochybně vhodné, pokud by jednací řád upravoval i tuto otázku. Není tak vyloučeno ani to, aby jednací řád „zmocnil“ starostu, resp. svolavatele zasedání, aby podle konkrétních okolností rozhodl při svolávání zasedání, že na tomto konkrétním zasedání bude distanční účast zastupitelů přípustná. Jinak řečeno, jednací řád může nejen stanovit případy, kdy bude přímo na jeho základě distanční účast možná, ale může též svěřit rozhodnutí o využití této možnosti *ad hoc* starostovi – samozřejmě v mezích podmínek stanovených jednacím řádem.

15) Pokud zastupitelstvo ve svém jednacím řádu povolí distanční účast zastupitelů na zasedání, musí zajistit technické vybavení nutné pro takový způsob jednání či hlasování nejen sobě, ale i zastupitelům?

Pokud se obec rozhodne distanční účast aktivně využívat, musí být schopna alespoň na své straně zabezpečit takové technické prostředky, aby se zastupitelé (či veřejnost) mohli tímto způsobem zasedání účastnit. Tato povinnost zabezpečení se však týká pouze samotné obce, nikoliv již konkrétních členů zastupitelstva. Jinak řečeno, obec nemá povinnost vybavit jednotlivé členy zastupitelstva např. služebními notebooky či jim zřídit internetové připojení (pokud jím oni sami nedisponují). Jelikož

člen zastupitelstva není povinen institut distanční účasti využívat, nemá na něj ani právní nárok, a tudíž si ani nemůže od obce „nárokovat“ poskytnutí odpovídajícího technického vybavení. Svým způsobem půjde v praxi o určitou „domluvu“ mezi obcí a zastupitelem, který má v úmyslu využít možnosti distanční účasti, na technickém způsobu provedení.

16) Zastupitelstvo pro hlasování běžně používá elektronické hlasovací zařízení, které však lze z technických důvodů použít pouze v samotné zasedací místnosti. Jak má v tomto případě hlasovat distančně přítomný zastupitel, který na svém „domovském“ počítači podobným hlasovacím tlačítkem nedisponuje?

Samotné hlasovací zařízení je pouze technickým prostředkem, který zaznamenává, jak jednotliví zastupitelé hlasovali. Pokud přitom nebude možné toto zařízení propojit „na dálku“ s počítačem konkrétního distančně přítomného zastupitele, lze celou situaci vyřešit tak, že hlasovací tlačítko umístěné přímo v zasedací místnosti „zmáčkne“ za tohoto distančně přítomného zastupitele jiná osoba v souladu s hlasováním distančně se účastnícího zastupitele. Nejedná se zde přitom o žádné obcházení zákona ani o tzv. hlasování v zastoupení (které je obecně nepřípustné), neboť konkrétní projev vůle – zda hlasovat PRO, PROTI, ZDRŽEL SE či NEHLASOVAL – vždy vzejde od samotného zastupitele. Osoba, která na základě tohoto projevu vůle následně stiskne příslušné hlasovací tlačítko, tak pouze zprostředkovává projevenou vůli konkrétního zastupitele, který objektivně nemohl hlasovací tlačítko sám stisknout (obdobně jako zapisují hlasování jednotlivých zastupitelů např. skrutátoři).

17) Člen zastupitelstva bude přítomen distančně a v průběhu zasedání dojde k technickým potížím, které mu znemožní se aktivně účastnit (např. dojde k výpadku internetového připojení). Jak je možné takovou situaci řešit?

Toto je opět otázka, kterou by bylo vhodné mít upravenou přímo v jednacím řádu. Tyto technické problémy mohou vzniknout nejen na straně distančně připojeného zastupitele, ale i na straně samotné obce. Zatímco druhou situaci považujeme za „méně problematickou“ (zde lze čekat automatické přerušení zasedání do doby, než se podaří problém identifikovat a vyřešit), složitější může být řešení problémů, které by vznikly na straně konkrétního zastupitele. Jako příklad z praxe, který se již v několika obcích osvědčil, můžeme uvést systém, kdy byla pro distančně přítomné zastupitele vyhrazena „horká linka“, na niž v případě výpadku mohli zavolat či poslat SMS – tímto způsobem by se předsedající dozvěděl o technických potížích a mohl by zasedání dočasně přerušit. Jednací řád by však měl zároveň pamatovat i na to, jak má zastupitelstvo dále postupovat v případě, že se technické potíže nepodaří vyřešit v určitém rozumném časovém horizontu. Dle našeho názoru by takovéto znemožnění účasti distančně přítomného zastupitele nemělo samo o sobě automaticky vést k ukončení zasedání (s výjimkou případů, kdy by tímto způsobem přestalo být zastupitelstvo usnášeníschopné). Využívání distanční účasti totiž bude pro zastupitele vždy představovat určité „riziko“ v porovnání s fyzickou účastí v místě zasedání. Tím, že zastupitel i přesto tento způsob účasti zvolí, tak dává najevo, že je ochoten toto riziko akceptovat.

18) Distančně přítomný zastupitel bude požadovat, aby ostatní zastupitelé

(případně veřejnost) slyšeli z jeho strany pouze hlas, přičemž bude chtít mít vypnutou vlastní webkameru (např. s odkazem na ochranu svého soukromí). Bude takový postup možný?

Text Novely výslovně hovoří o tom, že distanční účast je zajištěna „s využitím technického zařízení pro přenos obrazu a zvuku.“ Zastupitel tak musí nejen „vidět a slyšet“ ostatní zastupitele, veřejnost a dění v zasedací místnosti, ale zároveň i on sám musí být viděn a slyšen. Jedině tak je možné zajistit, že osoba, která se zasedání účastní distančně, je skutečně tou osobou (zastupitelem), která je k takové účasti oprávněna. Není tedy možné, aby zastupitel využíval svých oprávnění bez toho, aby i ostatní účastníci jednání měli z jeho strany audio i videovýstup. Požadavek na to, aby byl zastupitel viděn i slyšen, je důležitý i z hlediska usnášeníschopnosti zastupitelstva ve smyslu § 92 odst. 3 zákona o obcích. Předsedající totiž potřebuje vědět, zda je přítomna (ať již prezenčně nebo distančně) alespoň nadpoloviční většina všech zastupitelů. Při povinnosti, aby distančně se účastnící zastupitel „byl viděn“, je tak možné v každém okamžiku jednoduše ověřit, zda je tato zákonem stanovaná podmínka splněna, či zda naopak došlo k poklesu a je nutné zasedání ukončit. Není přitom možné ani to, aby si distančně přítomný zastupitel např. vymíňoval to, aby jej viděl a slyšel pouze předsedající. Takovýto postup si sice lze představit v některých specifických situacích (např. pokud by na ustavujícím zasedání nový „neznámý“ zastupitel na webkameru ukazoval svůj občanský průkaz, aby tak doložil svoji totožnost), nicméně zde by se skutečně jednalo o výjimku z pravidla.

19) Pokud se bude chtít na zasedání distančně připojit osoba z řad veřejnosti (typicky občan obce), bude muset nějak prokázat, že skutečně má např. práva občana obce ve smyslu § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích? Bude muset např. nějak prokazovat svoji totožnost či vztah k dané obci?

Novela výslovně neupravuje povinnost ověřovat totožnost distančně přítomných – ani členů zastupitelstva, ani osob z řad veřejnosti. Stejně tak neřeší způsob, jak (a zda vůbec) ověřovat to, zda určitá osoba z řad veřejnosti je nadána právem podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích (tedy např. prokazovat občanství obce, státní občanství a trvalý pobyt či vlastnictví nemovitosti na území obce). Takové prověřování totiž není nezbytné ani při fyzické přítomnosti v jednacím místnosti (typicky, není-li o totožnosti či o oprávnění pochybnost), a není proto nezbytné na něm trvat v případě účasti distanční. Pokud však bude v konkrétním případě takové ověření namístě, lze zvolit některý ze standardních způsobů prokázání totožnosti (např. pouze pro předsedajícího tak, aby nebylo možné údaje veřejně sdílet a potencionálně zneužít). Konkrétní způsoby je vhodné upravit přímo v jednacím řádu. Lze tak shrnout, že pokud se chce osoba z řad veřejnosti zasedání pouze účastnit, svoji totožnost prokazovat nemusí. Pouze v situaci, kdy by chtěla uplatnit své právo dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, bylo by vhodné, aby zastupitelstvo ve svém jednacím řádu upravilo přiměřený způsob, jak ověřit oprávněnost využití práva občana obce. V praxi však obcím doporučujeme, aby v případě nejasností ohledně toho, zda konkrétní osoba má či nemá právo na zasedání vystoupit, toto vystoupení spíše umožnila.

20) Existuje nějaký zásadní rozdíl mezi pravidly pro distanční účast zastupitelů na zasedáních zastupitelstva oproti distanční účasti radních na

schůzích rady?

Co se týče samotných zastupitelů a radních, zde Novela žádný rozdíl nestanoví. Radní – podobně jako zastupitel u zastupitelstva – není povinen možnosti distanční účasti využít, resp. nemá na ni právní nárok. Rozdíl je tak pouze u účasti veřejnosti na těchto dvou typech jednání. Na rozdíl od úpravy distanční účasti na jednání zastupitelstva, která nemůže být povinná ani pro veřejnost, bude za určitých okolností možné v případě účasti jiných osob na schůzi rady stanovit distanční přítomnost jako „povinnou“. Na rozdíl od jednání zastupitelstva, které musí být vždy veřejné (§ 93 odst. 3 zákona o obcích), totiž schůze rady probíhají neveřejně (§ 101 odst. 1 zákona o obcích). Stejně tak na rozdíl od účasti veřejnosti na jednání zastupitelstva, u níž v případě občanů obce, vlastníků nemovitostí a některých cizích státních příslušníků musí být zajištěna možnost uplatňovat právo vyjádřit se podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, v případě jiných osob účastnících se schůze rady obce jejich účast nároková není (srov. § 101 odst. 1 větu druhou zákona o obcích). Jako příklad lze uvést situaci, kdy starosta v rámci svých pracovněprávních oprávnění uloží zaměstnanci obce úkol zúčastnit se schůze rady, a to pouze distančním způsobem – pro takového zaměstnance je pak povinností tento požadavek splnit. Pokud však rada bude požadovat účast „třetí osoby“ na svém jednání (např. občana obce), zde platí, že záleží na samotné této osobě, zda se schůze bude chtít účastnit. Jinak řečeno, ať již by byla po této osobě požadována účast fyzická či distanční, rada nemá žádný nástroj k tomu, aby ji k účasti na schůzi „donutila“. Avšak pokud rada obce přizve na své jednání jinou osobu a bude vyžadovat její distanční účast, bude na obci, aby tuto distanční účast pozvané osobě zajistila např. vhodným technickým zařízením. To platí i pro účast tajemníka obecního úřadu, který se schůze rady účastní s hlasem poradním (§ 110 odst. 5 zákona o obcích).

21) Pokud zastupitel z důvodů uvedených v § 72 odst. 7 až 9 zákona o obcích nevykonává svoji funkci, nenáleží mu odměna, resp. mu náleží jen ve snížené výši. Může se takový zastupitel, který nevykonává svoji funkci, účastnit distančně jednání? Pokud se bude účastnit, bude mu možné i přesto krátit odměnu?

Předmětná ustanovení zákona o obcích upravují situace, kdy se předpokládá, že konkrétní uvolněný zastupitel není schopen z objektivních důvodů vykonávat svoji funkci tak, jak by měl. Díky těmto omezením zastupitele se předpokládá, že (např. z důvodu nemoci či karantény) není schopen se účastnit zasedání zastupitelstva klasickou prezenční formou. Je však zřejmé, že distanční účast na jednáních zastupitelstva bude reálně možná i v situaci, kdy je dotčený zastupitel např. v karanténě s nemocí COVID-19. To, že určitý uvolněný zastupitel nemůže ze zákonem stanovených důvodů vykonávat svoji funkci tzv. v plném rozsahu, neznamená, že by po tuto dobu nesměl vykonávat jakoukoliv ze svých kompetencí [Jako příklad lze uvést následující situaci: uvolněný starosta je několik dní hospitalizován po provedené operaci. Je tak zjevné, že nemůže plnohodnotně vykonávat svoji funkci. Povaha tohoto omezení mu však nijak nebrání v tom, aby jménem obce podepisoval dokumenty obce (např. smlouvy schválené zastupitelstvem), což může bez problémů učinit i v nemocnici]. Nelze tak dovodit, že by takový zastupitel a priori nemohl využít svého práva a hlasovat na zasedání zastupitelstva – a to i distanční formou, která bude pro takového zastupitele zpravidla

snáze využitelná než forma prezenční. Co se týče případného krácení odměny, zde je v zásadě nutné rozlišovat dvě situace. Pokud se takový uvolněný zastupitel bude účastnit zasedání „jen“ jako jeden z členů zastupitelstva obce, tj. nadále nebude vykonávat běžné povinnosti vyplývající z příslušné uvolněné funkce (např. povinnosti vyplývající z funkce uvolněného starosty – viz § 103 aj. zákona o obcích), jeho odměna za výkon funkce se bude krátit postupem dle § 72 odst. 7 až 9 zákona o obcích. Naproti tomu, pokud uvolněný zastupitel příslušnou „uvolněnou funkcí“, do které byl zvolen, vykonává, byť s ohledem na potřebná hygienická opatření netradičně, např. dočasně výlučně jen formou „homeoffice“, odměna za výkon funkce mu náleží (viz § 72 odst. 1 zákona o obcích).

22) V důvodové zprávě k návrhu Novely je uvedeno, že vždy bude třeba, aby bylo jednání svoláno do určitého místa, z něhož bude „vedeno.“ Znamená to, že by předsedající měl být v místě svolání, nebo může být rovněž distančně mimo místo svolání?

Jak již bylo uvedeno u otázky č. 10, zastupitelé i veřejnost musejí mít vždy možnost zúčastnit se zasedání nejen distančně, ale i prezenčně. Z povahy věci tak vždy musí existovat jedno konkrétní místo, kde se mohou zastupitelé i veřejnost „fyzicky“ sejít a uplatňovat svá práva. Co se pak týče osoby předsedajícího, je dle našeho názoru možná jak varianta, že bude předsedající vždy přítomen fyzicky, tak i varianta, že bude možné řídit zasedání i tehdy, pokud je předsedající přítomen distančně. Obecně však za „vhodnější“ považujeme variantu, kdy úlohu předsedajícího plní osoba, která je přítomna fyzicky, neboť taková osoba bude mít zřejmě „výhodu“ při vzájemné interakci s ostatními osobami, které jsou rovněž přítomny fyzicky. Opět však zdůrazňujeme, že bude záležet především na samotném zastupitelstvu, jak si tuto otázku upraví ve svém jednacím řádu.

23) Měli by zastupitelé mít povinnost předem oznámit, jakou formou se hodlají jednání účastnit (např. v souvislosti s doručováním podkladových materiálů tzv. „na stůl“)?

Zde se jedná o takový typ povinnosti, kterou by bylo vhodné upravit přímo v jednacím řádu. Novela tuto otázku nijak neřeší, bude tak záležet na samotném zastupitelstvu, zda si tuto povinnost pro své členy povinně stanoví (podmíní tím možnost jejich distanční účasti), či zda podobné oznámení požadovat nebude.

24) Lze uvést nějaké příklady toho, co konkrétně by si mělo např. zastupitelstvo ve svém jednacím řádu v souvislosti s distanční účastí upravit? Jsou nějaké oblasti, na které by si obce měly tzv. dát pozor?

Jak vyplývá z textu Novely i z mnoha odpovědí na výše položené otázky, bude především záležet na každém konkrétním zastupitelstvu, za jakých podmínek povolí distanční účast svých členů (případně veřejnosti) na zasedáních. Těchto podmínek přitom může být nepřehledné množství, přičemž není možné na stránkách této metodiky poskytnout něco jiného než pouze namátkový výčet.

- V první řadě by mělo zastupitelstvo rozhodnout, zda vůbec distanční účast povolí.
- Pokud ano, bude vhodné stanovit jednoznačně, jaké podmínky (právní, technické atd.) budou muset splňovat zastupitelé a jaké distančně přítomná

veřejnost. To samozřejmě neplatí, pokud veřejnosti nebude distanční účast povolena vůbec, případně pokud bude mít naprosto shodné podmínky jako zastupitelé (naprostou shodu si však lze jen těžko představit).

- Doporučujeme specifikovat, zda bude distanční účast povolena jen za splnění určitých objektivních podmínek (např. pokud je v ČR vyhlášen nouzový stav, pokud je zastupitel v karanténě, pokud je taková forma účasti schválena na předchozím zasedání zastupitelstva atd.), nebo zda bude záležet i na subjektivním uvážení konkrétní osoby v mezích podmínek stanovených jednacím řádem (typicky, že o tom bude rozhodovat starosta či předsedající).
- Zda bude mít možnost distanční účasti jen zastupitelstvo, nebo i rada, případně výbory a komise.
- Vyřešení technických otázek – jak se budou zastupitelé (případně veřejnost) moci distančně připojit k videokonferenci, jakým způsobem se vyjadřovat k projednávaným věcem, jak hlasovat (hlasovací zařízení, ústní hlasování, zvednutí ruky atd.), jak řešit případné technické problémy v průběhu zasedání (výpadky systému či internetového připojení na straně obce i na straně jednotlivých distančně připojených zastupitelů).

Obecně přitom doporučujeme při stanovování konkrétních podmínek postupovat tak, aby tyto podmínky nebyly nějakým způsobem diskriminační, resp. neměly znaky svévole (např. u dvou zastupitelů, kteří budou ve shodné situaci, dojde k tomu, že jeden bude mít možnost využít distanční účast a druhý nikoliv). Toto platí především v případě, že podmínky pro distanční účast nebudou stanoveny obecně, ale rozhodování o nich bude ponecháno na jednotlivci. V podrobnostech odkazujeme na vzor jednacího řádu na konci tohoto metodického doporučení.

25) Pokud bude jednací řád požadovat pro povolení distanční účasti zastupitele splnění nějaké podmínky, jak zastupitel její splnění prokáže? Pokud se dodatečně zjistí, že zastupitel podmínku nesplnil (případně uvedl nepravdivou informaci o jejím splnění), bude zpochybněna platnost usnesení, o nichž tento zastupitel hlasoval?

V první řadě je třeba zdůraznit, že bude záležet primárně na samotném zastupitelstvu, zda ve svém jednacím řádu stanoví, že distanční účast zastupitele bude využitelná jen za splnění konkrétní podmínky. Pokud se však pro takový postup rozhodne, bylo by nepochybně vhodné, aby jednací řád tuto okolnost upravil co nejpodrobněji, aby se tak obec vyhnula příliš široké možnosti „správního uvážení“ např. ze strany starosty. Měla by přitom být nejen popsána ona konkrétní podmínka (či podmínky), ale právě i způsob, jakým bude ze strany zastupitele doloženo její splnění. Lze přitom doporučit, aby – ať už bude způsob prokázání splnění podmínky nastaven jakkoliv – bylo toto splnění možno doložit ještě před konáním konkrétního zasedání, resp. doporučujeme se vyhnout takovým způsobům, kdy je splnění podmínky prokazováno až dodatečně. Tento druhý postup by totiž mohl vést ke sporům o oprávněnosti účasti takového zastupitele na zasedání a případně ke zpochybnění platnosti přijatých usnesení.

Pokud by však došlo k tomu, že by zastupitelstvo až dodatečně (po skončení zasedání) zjistilo, že se jej distančně účastnil zastupitel nesplňující stanovenou podmínku (případně zastupitel, který by uvedl nepravdivou informaci o jejím splnění), jednalo by se dle názoru našeho odboru jednoznačně o porušení jednacího řádu.

Dopady tohoto porušení na neplatnost přijatých usnesení však bude nutné posuzovat případ od případu. V podrobnostech viz otázky č. 30 a 31 tohoto metodického doporučení.

26) Je nutné, aby distančně připojený zastupitel či osoba z řad veřejnosti vždy „nějak“ prokazovali svoji totožnost, pro účely výkonu mandátu zastupitele či uplatňování práva dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích?

Zde se jedná o podobný dotaz jako v otázce č. 19. V první řadě upozorňujeme na to, že v mnoha případech nebude vůbec nutné, aby byla totožnost konkrétní distančně se účastnící osoby nějakým způsobem prověřována – stejně jako takové prověřování často neprobíhá ani u fyzicky přítomných osob. Pokud tak bude např. předsedajícímu jasné, že distančně připojená osoba je zastupitelem či občanem obce (osobně ji zná), není nutné její totožnost nijak dále ověřovat. Stejně tak zpravidla nebude nutné prověřovat tyto osoby v případě, kdy má zastupitelstvo dostatek prostoru (času) k tomu, aby umožnilo na zasedání vystoupit všem zájemcům, tedy i „neobčanům“ obce – zastupitelstvu nic nebrání v tom být benevolentní a umožnit vystoupení každému, kdo o to požádá. Nějakou formu „legitimace“ distančně se účastnící osoby tak bude nutné řešit hlavně ve větších obcích či městech, kde se zasedání (ať již fyzicky nebo distančně) účastní větší množství osob z řad veřejnosti, přičemž není v časových možnostech zastupitelstva poskytnout prostor k vyjádření naprosto všem, případně při ustavujícím zasedání, kdy je nutné adekvátně ztotožnit nově zvolené zastupitele. Vzhledem k ochraně osobních údajů bychom přitom doporučovali, aby ověřování konkrétních dokumentů bylo po technické stránce zajištěno tak, že by tyto dokumenty mohl ověřovat např. pouze předsedající. V podrobnostech se bude technickým otázkám (zejména možnostem elektronické identifikace) věnovat část druhá tohoto metodického doporučení.

27) Jak má zastupitelstvo, resp. předsedající postupovat, pokud dojde k technickému výpadku při zasedání na straně konkrétního distančně připojeného zastupitele? Je nutné ukončit zasedání ve smyslu § 92 odst. 3 zákona o obcích, pokud se zastupitelstvo v důsledku takového výpadku stane neusnášeníschopným?

Tato situace je již částečně nastíněna v otázce č. 17. Předně opět platí, že by bylo vhodné na tuto situaci pamatovat přímo v jednacím řádu. Doporučujeme, aby v momentě, kdy se předsedající dozví o podobném výpadku – ať již to zjistí sám, či za pomoci „horké linky“ zmíněné v otázce č. 17 – zasedání dočasně přerušil, resp. vyhlásil přestávku. K tomuto přerušování by přitom mělo dojít i v situaci, pokud by se výpadkem tohoto zastupitele stalo zastupitelstvo neusnášeníschopným. Zpravidla totiž nebude možné hned v okamžiku výpadku zjistit, zda se jedná pouze o dočasný výpadek (který půjde v rozumném časovém horizontu opravit), či zda již skutečně nebude možné pokračovat distančním způsobem. Proto je vhodnější vyhlásit např. kratší technickou přestávku, během níž by se předsedající či sám distančně přítomný zastupitel pokusili závadu odstranit. Až teprve poté, kdy by bylo zřejmé, že ji odstranit nelze, by bylo namístě, aby předsedající zasedání ukončil ve smyslu § 92 odst. 3 zákona o obcích (pokud by současně došlo k zániku usnášeníschopnosti zastupitelstva). Jak již vyplývá z odpovědi na otázku č. 17, distančně přítomný zastupitel si musí být vědom rizika, které s sebou tento způsob jeho účasti přináší.

28) Bude možné, aby se zastupitelstvo či rada rozhodly, že tajné hlasování bude využito pouze částečně? Tedy tak, že prezenčně přítomní zastupitelé by hlasovali tajně, avšak distančně přítomní by hlasovali veřejně?

Podobný způsob hlasování se zřejmě nikdy nevyužíval v situacích, kdy byli všichni zastupitelé přítomni prezenčně – zde zastupitelstvo jako celek hlasovalo buď veřejně, nebo tajně. Pokud by přitom k takovému rozdílu ve způsobu hlasování jednotlivých členů mělo dojít, je zjevné, že by to způsobovalo určitou zdánlivou nerovnost mezi jednotlivými členy. Přesto se však domníváme, že podobný způsob „děleného“ hlasování nelze a priori považovat za zakázaný, resp. za rozporný se zákonem o obcích. Pokud by se na podobném systému zastupitelstvo většinově shodlo, nic takovému způsobu hlasování nebrání. U této možnosti „děleného“ hlasování však bude nutné, aby o ní zastupitelé byli informováni ještě před samotným jednáním. Důvodem je zde především možnost konkrétního zastupitele rozhodnout se, zda pozitivum jeho distanční účasti převáží nad negativem toho, že fakticky nebude moci hlasovat tajně. Obecně přitom platí, že vzhledem ke zjevné „neobvyklosti“ podobného systému bychom doporučovali, aby si konkrétní orgán obce upravil tuto problematiku ve svém jednacím řádu co nejpodrobněji.

29) Bude v případě popsaném v předchozí otázce možné, aby se zastupitelstvo či rada rozhodly, že v průběhu jednání změni způsob hlasování? Příklad: Jsem distančně přítomný a v rámci nějakého bodu zastupitelstvo schválí tajné hlasování. Může to vůbec udělat? A co mohu v takové situaci učinit já jako distančně přítomný? (nestihnu přijít a distančně nemohu tajně hlasovat).

Zde podobně jako u otázky č. 28 platí, že podobný postup dle našeho názoru možný je, avšak pouze za situace, kdy budou zastupitelé o této možnosti (že může být v průběhu jednání navrženo tajné hlasování, které oni nemohou využít) předem informováni. Fakticky to znamená, že z jednacího řádu zastupitelstva by mělo vyplývat, že pokud se nějaký zastupitel rozhodne pro distanční účast, je si předem vědom toho (a zároveň je s tímto „znevýhodněním“ své osoby srozuměn), že v případě, kdy zastupitelstvo rozhodne o využití tajné formy hlasování, bude takové rozhodnutí fakticky využitelné jen pro ty zastupitele, kteří jsou přítomni prezenčně v jednací místnosti. Distančně přítomný zastupitel se tedy dopředu „vzdává“ možnosti hlasovat jinak než veřejně. Vše výše uvedené v odpovědích na otázky č. 28 a 29 se však týká pouze takové situace, kdy obec nebude disponovat takovým technickým řešením, které by distančně přítomným zastupitelům umožňovalo tajné hlasování.

30) Jednací řád bude upravovat konkrétní pravidla, za nichž může zastupitel využít distanční účast, případně pravidla, jak konkrétně bude tato účast vypadat po právní či technické stránce. Jak ale postupovat v případě, že dojde k porušení některého z těchto pravidel? Bude mít takové porušení vliv např. na platnost přijatých usnesení či na platnost zasedání jako celku?

Již v textu důvodové zprávy je k této problematice uvedeno následující: *„Důsledky porušení podmínek stanovených jednacím řádem, zejména ve vazbě na existenci, resp. zákonnost přijatých usnesení, bude nutné zkoumat případ od případu. Pokud by bylo umožněno hlasovat zastupiteli, který nesplnil jednacím řádem stanovené podmínky (např. by se jednalo o jinou než jednacím řádem předvídanou situaci), jeho*

účast a hlasování by nebylo možné považovat za platné (a bylo-li by přijato usnesení převahou tohoto jednoho neplatného hlasu, de iure by vůbec nevzniklo). Naopak pokud by bylo ze strany obce aktivně znemožněno hlasovat distančně zastupiteli, který podmínky splnil, mohlo by to v krajním případě vést až k závěru o nezákonnosti přijatého usnesení.“

Výše uvedený příklad však může být v praxi „zkomplikován“ např. tím, že z jednacího řádu nebude zcela zjevné, jaké podmínky musí zastupitel splnit, aby se mohl jednání účastnit distanční formou – a tedy nebude ani možné jednoznačně určit, zda je splnil či nikoliv. Je tak zřejmé, že vždy bude nutné zkoumat okolnosti konkrétního porušení, přičemž od těchto okolností se pak bude odvíjet i odpověď na otázku, zda porušení dosáhlo takové intenzity, aby byla zpochybněna platnost přijatého usnesení. V obecné rovině však lze mít za to, že na zákonnost usnesení zastupitelstva (rady) přijatého za „porušení“ pravidel distanční účasti by nemělo mít vliv, pokud toto porušení nebude tzv. k tíži zastupitele, resp. nebude mít za následek to, že by daný zastupitel byl porušením jednacího řádu nepřiměřeně zvýhodněn oproti ostatním zastupitelům. V praxi však bude nutné tyto situace řešit případ od případu a zkoumat míru tohoto porušení.

31) Jak postupovat v případě, že obec poruší § 92a odst. 3 zákona o obcích, tj. neinformuje o možnosti účastnit se distančním způsobem v informaci o konání zasedání, zveřejňované dle § 93 odst. 1 zákona o obcích?

I této otázce se stručně věnuje důvodová zpráva, kde je k danému problému uvedeno následující: *„Neuvedení této možnosti v informaci zveřejněné o zasedání zastupitelstva podle § 93 odst. 1 a 2 obecně nebude mít za následek nemožnost distanční účasti, resp. neplatnost hlasování distančně se účastnících zastupitelů. V daném případě jde totiž v podstatě jen o zopakování toho, co již stanoví jednací řád zastupitelstva. Výjimkou by byla jen situace, pokud by distanční účast zastupitelů na konkrétním jednání zastupitelstva byla vázána na ad hoc rozhodnutí svolatele (starosty), tedy pokud by jednací řád zastupitelstva fakticky delegoval rozhodnutí o distanční účasti na konkrétním zasedání na starostu. V takovém případě by totiž neuvedení této informace na úřední desce mohlo znevýhodnit ty zastupitele, kteří o možné distanční účasti předem nevěděli, což by mohlo vést až k dopadům na zákonnost průběhu zasedání a na něm přijatých usnesení. Svým způsobem by se jednalo o specifický případ reálného znemožnění distanční účasti zastupitelům“*

Druhá část – technické aspekty distanční účasti **Otázky a odpovědi**

[Odpovědi zpracované Digitální a informační agenturou](https://www.dia.gov.cz/kontakty/)
(kontakty jsou dostupné na <https://www.dia.gov.cz/kontakty/>)

1) Jaké technické platformy (programy, aplikace atd.) lze využít v případě distanční účasti zastupitelů?

Na trhu v současné době existuje dostatečné množství volně dostupných komunikačních aplikací splňujících nároky na případnou realizaci distanční účasti na jednání. Tyto produkty se již v praxi osvědčily a umožnily realizaci jak čistě videokonferenčních schůzek či seminářů, tak hybridních jednání, kdy část účastníků byla přítomna v zasedací místnosti a část účastníků byla připojena vzdáleně. Z našich zkušeností je pro jednoho koncového uživatele možné využívat rozsáhlé portfolio hardwarových zařízení, pro konferenční místnosti pak určený hardware poskytující větší komfort.

2) Musí tyto technické platformy splňovat nějaká bezpečnostní kritéria?

Prvotní podmínkou, kterou je třeba řešit, je především stabilita připojení. Ta bude samozřejmě rozdílná vzhledem k internetovému pokrytí. Hned vedle toho je ovšem nutné řešit právě bezpečnost, resp. možná bezpečnostní rizika. Zde lze doporučit průběžné sledování internetových stránek Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost (NÚKIB) a respektování jeho případných doporučení a varování před konkrétními bezpečnostními riziky. Pro otázky zabezpečení videokonferenčního systému, dobré praxe při vedení videokonference, pořizování záznamu a archivaci záznamu jednání (hlasování) za účelem důkazního materiálu doporučujeme vycházet z dokumentu NÚKIB, nazvaného „Bezpečnostní standard pro videokonference“. Tento dokument je volně dostupný na portálu NÚKIB (blíže viz [https://nukib.gov.cz/download/publikace/podpurne_materialy/Standard%20pro%20VTC 1.1.pdf](https://nukib.gov.cz/download/publikace/podpurne_materialy/Standard%20pro%20VTC%201.1.pdf)).

3) Jak konkrétně je možné ztotožnit distančně se účastnící osoby (zastupitele, veřejnost), aby bylo zjevné, že taková osoba je skutečně zastupitelem (občanem)?

Ztotožnění zastupitelů by nemělo být problematické vzhledem k tomu, že tyto osoby budou v průběhu jednání nejenom slyšet, ale i vidět. Ve spojení s pozvánkou přímo pro zastupitele a přihlášením se k videokonferenci (nutnost zadat konkrétní přístupové údaje) by tak nemělo vyvolávat pochybnosti o osobě zastupitele. Ohledně ochrany soukromí zastupitele ve všech výše uvedených prostředcích lze doporučit možnost virtuálního pozadí, kdy je zřetelný obraz zastupitele, ale jeho okolí je nahrazeno libovolným statickým obrazem či rozmazáno. Pokud se jedná o zasedání ÚSC, pak obraz samotného jednajícího není předmětem ochrany soukromí, jeho okolí však ano. Nastavení virtuálního pozadí je přímo doporučováno z bezpečnostního hlediska, aby omylem nebyly poskytovány informace typu nápisy na tabuli a podobně. Aktivní ztotožnění hostů není jednoduše podporováno v rámci

software pro videokonferenci. Nabízí se možnost personalizované pozvánky – pak však tento účastník již není hostem. O tuto pozvánku však musí zájemce požádat předem, před vstupem na schůzku, a při této žádosti je již s výhodou možné použít mechanismů dle zákona č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci (dále jen „ZoEI“). Zájemce pak již vstupuje do videokonference jako identifikovaná osoba. Nabízí se i metoda předložení občanského průkazu na kameru, musela by být ale vyřešena možnost přenosu videa pouze osobě, která totožnost ověřuje – kvůli ochraně osobních údajů.

Vedle samotného vizuálního osvědčení totožnosti existují i další způsoby, jak ověřit totožnost především konkrétního zastupitele. Především se jedná o technické prostředky s certifikátem nebo autentizačními údaji zastupitele, jako je čipová karta pro přístup do systému, token, RFID čip apod. Pokud by nebylo možné totožnost ověřit některým z výše uvedených způsobů, lze nastavit pro vstup do systému vícefaktorovou autentizaci uživatele (např. kód zasedací místnosti, PIN pro přihlášení odeslaný přes SMS, mail, či sdělený telefonicky atd.).

Dle ZoEI platí, že prokázání totožnosti s využitím elektronické identifikace lze umožnit pouze prostřednictvím kvalifikovaného systému elektronické identifikace tam, kde jiný právní předpis nebo výkon působnosti vyžaduje prokázání totožnosti (§ 2 ZoEI). Výše zmíněný způsob prokázání totožnosti vyžaduje zejména, aby fyzická osoba, jež chce prokázat totožnost, disponovala prostředkem pro elektronickou identifikaci vydaným v rámci kvalifikovaného systému elektronické identifikace. A dále také, aby služba, vůči které má tato osoba prokázat totožnost, byla „připojena“ k Národnímu bodu pro identifikaci a autentizaci (dále jen „Národní bod“). Pakliže se jedná o výkon působnosti, tuto službu lze podle našeho názoru připojit k Národnímu bodu jako službu kvalifikovaného poskytovatele („service providera“). Každá obec či kraj však musí konkrétní řešení (např. s využitím služeb Národního bodu) vždy projednat se svým dodavatelem systému určeným pro distanční účast na jednání. Upozorňujeme však, že Národní bod nevyužívá k ověřování totožnosti obraz ani zvuk tak, jak je uvedeno v definici tzv. „distančního způsobu jednání“. Zastupitel přitom musí být viděn a slyšen.

4) Jak je možné prakticky realizovat tajné hlasování zastupitelů?

Jak již bylo uvedeno v první části této metodiky u otázky č. 13, samotná Novela tajné hlasování nevyklučuje. Hlavní otázkou však je nalezení takového systému elektronického hlasování, který bude na jedné straně zaručovat „tajnost“ hlasování distančně přítomných osob (nebude možné zjistit, jak hlasovaly), ovšem na straně druhé zaručí, že oním hlasujícím je skutečně tato oprávněná osoba, a navíc, že tato osoba hlasovala u konkrétního bodu jen jednou. Pro zajištění skutečnosti, aby oprávněná osoba mohla hlasovat maximálně jednou v každém hlasování, je možné využít např. jednocestných HASH funkcí, které na vstupu obdrží data a na svém výstupu poskytují otisk těchto dat (tzv. HASH), přičemž platí, že z výstupu nelze zpětně zrekonstruovat data na vstupu. Tzn. pokud by se např. HASH počítal z jednoznačného identifikátoru obdrženého z elektronické identifikace, pak by bylo možné určit, zda osoba již hlasovala nebo ne. Pokud by HASH nebyl obsažen v tabulce příslušného hlasování, pak by se osobě umožnilo hlasovat s tím, že nebude možné spárovat hlasující osobu s konkrétním hlasem, ale bude možné zjistit, zda osoba hlasovala či ne. Výše zmíněný postup je však jen jedním z mnoha,

konkrétní řešení (např. s využitím služeb Národního bodu) je vždy nutné projednat s konkrétními dodavateli systémů pro elektronická hlasování. V tuto chvíli však nedokážeme doporučit jeden konkrétní systém pro elektronické hlasování, u něž by bylo stoprocentně možné zaručit tajnost hlasování.

5) Jak lze řešit technické problémy zastupitelů s distančním připojením?

Zde lze obecně doporučit v případě výpadku celého hlasovacího systému mít smluvně zajištěnou podporu pro případ nedostupnosti systému, od dodavatele hlasovacího systému. V případě výpadku poskytovatele konektivity mít rovněž zajištěnou podporu, což ovšem nelze jednoznačně zaručit u jednotlivých zastupitelů, kteří se připojují distančně. Zde však platí, že samotná dostupnost videokonference je pak dána pouze stabilitou linek (operátorů mobilního připojení), kterou nelze centrálně řešit. Zde můžeme rovněž odkázat na výše uvedenou otázku č. 17, kde byl jako „osvědčený“ příklad z praxe uveden systém, kdy byla pro distančně přítomné zastupitele vyhrazena „horká linka“, na níž v případě výpadku mohli zavolat či poslat SMS – tímto způsobem by se předsedající dozvěděl o technických potížích a mohl by zasedání dočasně přerušit.

Přílohy

- 1) Vzorová informace dle § 93 odst. 1 zákona o obcích
- 2) Vzorový jednací řád