



Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 51/2009

Označení stanoviska: K procesu přijímání usnesení zastupitelstvem obce

Právní předpis: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Ustanovení: § 87; § 95 odst. 1

Klíčová slova: usnesení zastupitelstva obce, zápis ze zasedání zastupitelstva obce

Datum zpracování: 18. listopadu 2009 (aktualizace 1. ledna 2014)

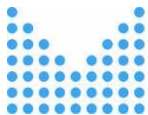
Dotaz: *Pokud zastupitelstvo obce neschválí návrh usnesení, lze tuto skutečnost zaznamenat jako usnesení ve tvaru „ZO neschvaluje...“?*

Je v souladu se zákonem o obcích, když na konci zasedání zastupitelstvo obce rekapituluje přijatá usnesení a hlasuje o nich jedním usnesením ještě jednou?

Stanovisko:

Usnesení zastupitelstva obce lze označit za rozhodovací akt nejvyššího orgánu obce, který vzniká toliko v rámci veřejného zasedání zastupitelstva obce v případě, že po předložení návrhu bude pro jeho přijetí hlasováno v zákonem stanoveném poměru. Dle ustanovení § 87 zákona o obcích „*k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak*“. Byť jsou v ustanovení § 87 zákona o obcích používány vedle sebe termíny usnesení, rozhodnutí a volba, jde pouze o formální rozlišení cíle a účelu, ke kterému konkrétní výsledek směřuje, neboť zastupitelstvo obce **rozhoduje vždy usnesením**, a to **nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva obce**, nikoli nadpoloviční většinou přítomných členů zastupitelstva obce.

V případě, že se však nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce nevysloví ve prospěch předloženého návrhu (tzn. hlasuje proti jeho přijetí nebo se zdržuje hlasování), pak **není výsledkem vznik usnesení, a to ani usnesení opačného významu**. Proto v případech, ve kterých hlasuje člen zastupitelstva obce proti návrhu usnesení, tato skutečnost ještě neznamená, že by automaticky hlasoval pro přijetí usnesení opačného významu. Z těchto důvodů



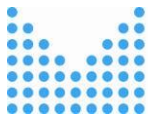
je třeba v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce důsledně uvádět průběh a výsledek hlasování k jednotlivým návrhům usnesení s tím, že pokud není návrh usnesení přijat, žádné usnesení nevzniká (tzn. nevzniká ani usnesení opačného významu).

V procesu vzniku usnesení samotného je třeba přihlížet i k jeho formulaci, a to s ohledem na cíl, k němuž je směřováno. Návrhy usnesení by proto měly být formulovány tak, aby jejich obsah konkrétně vyjadřoval projev vůle zastupitelstva obce v projednávané věci a sledoval zákonem stanovený cíl nebo ze zákona vyplývající účel, tj. tak, aby jejich obsah zřetelně vyjadřoval projev vůle zastupitelstva obce v konkrétní věci. Doporučuje se proto respektovat příslušná znění ustanovení zákona o obcích (především § 84 a § 85) a při formulaci usnesení vycházet z vymezených oprávnění zastupitelstva obce. **Jestliže je smyslem rozhodnutí konkrétní otázky předložené na zasedání zastupitelstva obce nesouhlas s určitým postupem obce, či zamítnutí určité žádosti apod., je třeba již samotný návrh usnesení formulovat jako negativní** (zastupitelstvo obce nesouhlasí, nevolí, neschvaluje)¹.

Na okraj poznamenáváme, že se lze velmi často setkat s formulací „zastupitelstvo obce bere na vědomí...“. V těchto případech je nutné rozlišovat, zda takto v zápise uvedená informace vyjadřuje stav, kdy přítomní členové zastupitelstva obce byli seznámeni např. se zápisem kontrolního či finančního výboru, se zprávou o činnosti rady obce, a pouze si je vyslechli či převzali v listinné formě (potom stačí poznamenat tento 1 organizační úkon do zápisu a nepřijímat o něm žádné usnesení), aniž by se k tomu jakkoli jako kolektivní orgán vyjádřili, nebo zda hlasují o předložených informacích a projevují tak závazně vůli zastupitelstva obce v konkrétní věci určitým způsobem konat (např. stanovení úkolů pro starostu či některé členy zastupitelstva obce, přijetí nápravných opatření k odstranění nezákonného postupu orgánů obce atd.) – **v takovém případě je forma usnesení na místě.**

Dle ustanovení § 95 odst. 1 zákona o obcích se *o průběhu zasedání zastupitelstva obce pořizuje zápis; v zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení.* Z uvedeného tak vyplývá, že usnesení musí být součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, tj. musí být přímo obsahem textu tohoto zápisu. Toto ustanovení však již nepojednává o časovém okamžiku přijetí usnesení samého. Je proto možné přijímat usnesení u každého projednaného bodu schváleného programu zasedání zastupitelstva obce nebo je přijmout až na konci zasedání zastupitelstva obce. S ohledem na průběh zasedání zastupitelstva obce doporučujeme přijímat usnesení u každého bodu programu po projednání věci, neboť lze předpokládat, že v tom okamžiku mají přítomní členové zastupitelstva obce

¹ Příklad: Rada obce zveřejnila záměr ~~na~~ prodeje obecního pozemku. Při projednávání samotného prodeje v zastupitelstvu obce [§ 85 písm. a) zákona o obcích] vznesl jeden z členů zastupitelstva obce návrh, aby zastupitelstvo neschválilo prodej pozemku (tj. aby si obec ponechala pozemek ve svém vlastnictví). Pokud je takto formulovaný návrh usnesení („Zastupitelstvo obce neschvaluje prodej pozemku p. č. ... k. ú. ...“) předložen a zastupitelstvo obce nadpoloviční většinou všech svých členů se vysloví pro tento návrh, pak bylo přijato usnesení v negativním tvaru „zastupitelstvo obce neschvaluje...“.



největší povědomí o právě projednané záležitosti. Současně tento postup výrazně svědčí právu občana dle ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích.²

Proto považujeme za zásadně nesprávné, když se usnesení schvalují jak v průběhu zasedání, tak – identická usnesení – ještě jako celek na závěr zasedání zastupitelstva obce. Dochází tak k dvojímu hlasování o stejných věcech, které může vyvolat zpochybnění přijatých usnesení jak co do existence, tak co do obsahu.³ **Proto odbor dozoru a kontroly veřejné správy považuje praxi dvojího schvalování přijímaných usnesení zastupitelstva obce za nepřijatelné, neboť může vést k pochybnostem, jaké usnesení bylo přijato. Dvojí usnesení v téže věci během jednoho zasedání zastupitelstva obce se tak může stát značně nesrozumitelné veřejnosti.**

V souvislosti se zápisy a usneseními ze zasedání zastupitelstva obce nelze opomenout ani v praxi využívané pořizování **tzv. výpisů usnesení ze zasedání zastupitelstva obce**, která se buď pořizují vždy z každého zasedání zastupitelstva obce na samostatné listině, nebo jde o tzv. výpisy usnesení, které obec pořizuje zejména na základě požadavku subjektu, jehož se usnesení týká, nebo v případě, že je nutno skutečnosti uvedené v usnesení doložit (např. pro katastrální úřad v případě převodu nemovitostí – viz § 41 zákona o obcích), anebo pro informovanost občanů obce (ze zákona o obcích není povinnost zveřejňovat zápis ze zasedání zastupitelstva obce, neboť tento je občanům obce k dispozici k nahlédnutí na obecním úřadu) apod.

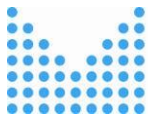
Vzhledem k tomu, že přijatá usnesení musejí být dle § 95 odst. 1 zákona o obcích součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, z pohledu Ministerstva vnitra je relevantní pouze takový výpis usnesení, který je nedílnou součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, tzn. podpisy starosty nebo místostarosty a určených ověřovatelů jsou až za případným výpisem (seznamem) přijatých usnesení.

Závěry:

- 1) Pokud není přijat návrh usnesení nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva obce, nevzniká žádné usnesení, tzn. ani usnesení opačného významu; pouze se tato skutečnost zaznamená do zápisu.**

² Dle ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) *občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, ovlivňovat tak rozhodování jednotlivých členů zastupitelstva obce a podílet se na správě věcí veřejných.*

³ Jako příklad lze uvést situace, kdy se v průběhu zasedání zastupitelstva obce změní počet přítomných členů zastupitelstva obce a v závěru by o tzv. souhrnném usnesení hlasoval jiný počet členů zastupitelstva obce, než jaký hlasoval o jednotlivých návrzích během zasedání. Případně též s ohledem na odlišný způsob hlasování jednotlivých členů zastupitelstva obce při hlasování o různých projednávaných bodech by rovněž mohlo dojít ke zmatečným výsledkům, protože jen obtížně si lze představit, jak v závěru při souhrnném hlasování člen zastupitelstva obce jedním zvednutím ruky vyjádří dva souhlasy, tři nesouhlasy a jedno zdržení se hlasování, což byly výsledky jeho aktivity v průběhu zasedání.



- 2) **Usnesení zastupitelstva obce vzniká okamžikem ukončení hlasování o příslušném návrhu dle schváleného programu, a to již v průběhu zasedání zastupitelstva obce. Hlasování o tzv. souhrnném usnesení na závěr zasedání zastupitelstva obce je nežádoucí.**

- 3) **Přijatá usnesení jsou ze zákona součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Pouze text usnesení obsažený v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce je z hlediska dozoru a kontroly výkonu samostatné působnosti relevantní. Správnost usnesení pořízených ve formě samostatného výpisu z takového zápisu lze prokázat výhradně jeho shodou se zněním usnesení obsaženého v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce.**

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni aktualizace
- stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
