

Informace pro obce
Konání zasedání zastupitelstev obcí v období od 15. 2. 2021
(aktualizace k 17. 2. 2021)

I.
Nouzový stav

- Usnesením vlády č. 125 ze dne 14. 2. 2021, publikovaným pod č. 59/2021 Sb., vyhlásila vláda na dobu od 00:00 hodin dne 15. 2. 2021 do 28. 2. 2021 včetně **nouzový stav** (podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky).

II.
Relevantní vyhlášená krizová a mimořádná opatření

a) Krizové opatření vlády

- Vláda **usnesením ze dne 14. 2. 2021, č. 127, publikovaným ve Sbírce zákonů pod č. 61/2021 Sb.**, přijala krizové opatření ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, týkající se **zákazu volného pohybu osob**.
- Uvedeným krizovým opatřením vláda **zakázala s účinností od 15. 2. 2021 od 00:00 do 28. 2. 2021 do 23:59 volný pohyb osob na území České republiky**. Tento zákaz je rozdělen na čas od 21:00 do 4:59 následujícího dne a od 5:00 do 20:59.
- Toto krizové opatření neobsahuje výslovně stanovenou výjimku pro zasedání orgánů veřejné moci, která se konají na základě zákona. **Nelze z něj však dovodit ani zákaz jednání zastupitelstva obce (či jiných obecních orgánů). To se však musí uskutečnit za podmínek plynoucích z tohoto krizového opatření.**
- **V čase od 21:00 do 4:59 je stanoven úplný zákaz volného pohybu se stanovenými omezenými výjimkami.** Jimi jsou mj. *cesty do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti a k výkonu povinnosti veřejného funkcionáře nebo ústavního činitele a zpět do místa bydliště, nebo výkon povolání.*
- **V čase od 5:00 do 20:59 je stanoven zákaz volného pohybu s dalšími výjimkami.**
 - Jedná se o **výjimku formulovanou v bodě II.1**, podle níž se zákaz volného pohybu nevztahuje na *cesty do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti a k výkonu povinnosti veřejného funkcionáře nebo ústavního činitele.*



- Dále o **výjimku formulovanou v bodě II.5**, podle níž se zákaz volného pohybu osob nevztahuje na *cesty za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých*.
- V bodě IV. vláda dále nařídila
 - *omezit pohyb na veřejně přístupných místech na dobu nezbytně nutnou a pobývat v místě svého bydliště s výjimkou případů uvedených v bodech I. a II. tohoto usnesení,*
 - *omezit na nezbytně nutnou míru kontakty s jinými osobami než se členy domácnosti,*
 - *pobývat na veřejně přístupných místech nejvýše v počtu 2 osob, s výjimkou mj. zaměstnanců vykonávajících práci pro stejného zaměstnavatele, a osob, které společně konají činnost, ke které jsou povinny podle zákona, a je tuto činnost nezbytné konat ve vyšším počtu osob,*
 - *zachovávat při kontaktu s ostatními osobami odstup nejméně 2 metry, pokud to je možné;*
 - *zaměstnavatelům využívat práci na dálku, pokud ji zaměstnanci mohou vzhledem k charakteru práce a provozním podmínkám vykonávat v místě bydliště;*
- V bodě VIII/2 vláda doporučila *zachovávat při kontaktu s ostatními osobami ve veřejných prostorách odstup nejméně 2 metry.*

b) Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví

- Kromě výše uvedeného krizového opatření se na jednání na jednání zastupitelstev dále vztahuje **mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN¹**.
- Toto mimořádné opatření všem osobám (až na stanovené výjimky) s účinností ode dne 8. 12. 2020 od 00:00 do odvolání tohoto mimořádného opatření **zakazuje pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének, mj. ve vnitřních prostorech staveb (s určitými výjimkami) a na všech ostatních veřejně přístupných místech v zastavěném území obce, kde dochází na stejném místě a ve stejný čas k přítomnosti alespoň 2 osob vzdálených od sebe méně než 2 metry (nejedná-li se o členy domácnosti).**

¹ <https://koronavirus.mzcr.cz/mimoradne-opatreni-noseni-ochrannych-prostredku-dychacich-cest-s-ucinnosti-od-8-12-2020-do-odvolani/>

III.

Dopady krizových opatření na jednání zastupitelstev obcí

- **Krizové opatření č. 61/2021 Sb. ani mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN nebrání tomu, aby se zasedání zastupitelstev konala v čase od 5:00 do 21:00.**
- **Pro účast zastupitelů i veřejnosti lze na ně vztáhnout výjimky stanovené v bodech II.1 a II.5 krizového řízení (z hlediska členů zastupitelstev lze jejich účast chápat jako výkon činnosti obdobné pracovní činnosti, z hlediska veřejnosti pak jako účast na neodkladné úřední záležitosti, když v jiném termínu by občan nemohl uplatnit svá práva účasti na jednání zastupitelstva, zejm. právo vyjadřovat stanoviska k projednávaným věcem podle § 16 odst. 2 písm. c/ zákona o obcích).**
- **Z krizového opatření č. 61/2021 Sb. se však na jednání zastupitelstva (rady) obce či kraje neuplatní omezení stanovená v čl. VI, vztahující se na jednání orgánů právnických osob (k tomu srov. dále).**
- **Kromě toho se na jednání zastupitelstva obce v plné míře uplatní pravidla stanovená zákonem č. 128/2000 sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (zejm. § 93 zákona o obcích).**
- **Okruh záležitostí, které mohou být na zasedání zastupitelstva obce projednávány, není nijak omezen².** Je však vhodné, aby se zasedání konala jen v případech, kdy je to nezbytné, tj. jestliže je třeba projednat a schválit určité zcela neodkladné záležitosti (hrozí-li „nebezpečí z prodlení“).

IV.

Konání zasedání zastupitelstev obcí od 15. 2. 2021 na základě shrnutí výše uvedených podmínek

1. Zasedání zastupitelstva se od **15. 2. 2021 do 28. 2. 2021** (včetně) konají za obvyklých podmínek stanovených zákonem o obcích.
2. Dále se na jednání zastupitelstva vztahuje (za podmínek daných mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví) **specifická povinnost pro osoby účastnící se zasedání užít ochranu dýchacích cest („roušku“ apod.) a je-li to možné, dodržovat rozestupy 2 metry.**

² Pokud je informace o konání zasedání zveřejněna v souladu s § 93 odst. 1 zákona o obcích alespoň 7 dní předem. Pokud by byla využita možnost „zkráceného“ zveřejnění informace podle § 93 odst. 2 zákona o obcích pouze po dobu dvou dnů, bylo by možné projednávat jen záležitosti, jejichž rozhodnutí je nutné k řešení krizového stavu.



3. Krizové opatření nevylučuje ani veřejnost jednání (účast veřejnosti ve smyslu § 93 odst. 3 zákona o obcích), resp. veřejnosti nelze v účasti bránit.

Poznámky:

- Povinnost zajistit ochranu dýchacích cest má každý účastník zasedání sám. Není povinností obce tuto ochranu zajistit sama (může tak ovšem učinit např. poskytnutím ochranných prostředků).
- Dále je nutné zohlednit případné specifické požadavky, které by pro konkrétní kraj (či jeho část) stanovila mimořádná opatření jednotlivých krajských hygienických stanic.

X X X

Otázky a odpovědi

Vztahuje se na jednání zastupitelstva (rady) povinnost jejich účastníků předložit před zahájením těchto jednání negativní výsledky antigenního testu? Musejí tito účastníci mít kvalitativně výkonnější ochranné prostředky dýchacích cest, jako jsou chirurgické roušky či respirátory?

Nikoliv. Z čl. VI. usnesení vlády č. 127 o přijetí krizového opatření (č. 61/2021 Sb.) sice vyplývají nové povinnosti pro zasedání orgánů právnických osob, tyto povinnosti se však nevztahují na jednání zastupitelstva (rady)

Dle ustanovení čl. VI zmíněného krizového opatření **omezuje konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby tak, že v případě, účastní-li se jej na jednom místě více než 10 osob:**

- a) každá osoba používá jako ochranný prostředek dýchacích cest zdravotnickou obličejovou masku (chirurgická rouška) nebo respirátor či polomasku bez výdechového ventilu s filtrační účinností minimálně FFP2, KN95 nebo N95,
- b) osoby jsou usazeny tak, aby dodržovaly minimální rozestupy 2 metry, s výjimkou členů domácnosti,
- c) každá osoba předloží před zahájením svolavatel zasedání či jiné pověřené osobě potvrzení o negativním výsledku antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS CoV-2, který byl proveden nejvýše před 3 dny,
- d) že se zasedání účastní nejvýše 50 osob, nejedná-li se o zasedání, které je nezbytné k splnění zákonem uložených povinností včetně volby orgánu.

Územní samosprávné celky (obce, kraje) jsou sice nepochybně právnickými osobami, jedná se však o právnické osoby specifické, konkrétně o veřejnoprávní korporace – tedy právnické osoby nadané veřejnoprávní subjektivitou. Tato veřejnoprávní subjektivita se projevuje nejen v případech, kdy obec (kraj) vystupuje jako vykonavatel veřejné moci, ale i v případech, kdy jedná ve věcech soukromého

práva. Jednání a projevy vůle obce (kraje), resp. jejich orgánů, tak nelze mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo o obchodní korporaci, tj. právnickou osobu soukromého práva. Na jednání zastupitelstva či rady je tak nutno nahlížet jako na jednání orgánu veřejné moci, nikoliv jen jako na jednání orgánu „pouhé“ právnické osoby. **Výše zmíněný čl. VI. usnesení vlády č. 61/2021 Sb. se tak na jednání těchto orgánů samosprávy nevztahuje.** Poměrně přísné požadavky, stanovené tímto článkem (nutnost používání „lepších“, tj. dražších prostředků ochrany dýchacích cest, povinné předložení výsledků antigenních testů a omezení počtu účastníků maximálně na 50, pouze s určitými výjimkami) by se navíc dle našeho názoru dostávaly do konfliktu se základními právy osob, které se těchto zasedání účastní. Jedná se zde nejen o práva jednotlivých zastupitelů na výkon svého mandátu, ale i o práva jednotlivých občanů (veřejnosti) podílet se svojí účastí na těchto zasedáních na správě věcí veřejných – viz čl. 21 Listiny základních práv a svobod.

Lze zasedání uskutečnit i mimo budovu obecního úřadu?

- **Zákon o obcích stanoví požadavek, aby se zasedání konalo v územním obvodu obce (§ 92 odst. 1).** Může se konat v jednací místnosti, ale i kdekoli v obci (kulturním sále, kinosále apod.). Není vyloučeno ani konání tzv. „venku“, tedy mimo jednací místnost.

Jak postupovat, pokud kvůli hygienickým (bezpečnostním) preventivním opatřením není zajištěna účast všem zájemcům z řad veřejnosti?

- Zákon o obcích sice v § 93 odst. 3 stanoví požadavek veřejnosti zasedání zastupitelstva. Ta však nespočívá v nároku každého, kdo má zájem se zasedání zúčastnit, aby mu tato účast byla umožněna. Zásada veřejnosti totiž má i své faktické limity dané např. kapacitou jednací místnosti nebo bezpečnostními opatřeními. Nesmí se však jednat o cílené jednání ze strany obce (volba co nejmenší místnosti pro jednání s cílem vyloučit veřejnost). Současně musí být umožněna alespoň přiměřená účast veřejnosti (zcela ji z tohoto důvodu vyloučit nelze, když je povinností obce zajistit takové místo konání, kde bude moci být veřejnost v přiměřené míře účastna).

Není vyloučeno, **aby v případě osobní účasti došlo k oddělení členů zastupitelstva obce a od ostatních osob vhodnými prostředky** např. jejich účastí v oddělené místnosti nebo konání zasedání v otevřeném prostoru, tak, aby byla zachována možnost uplatňovat zákonná práva spojená s účastí na jednání zastupitelstva. Z § 93 odst. 3 zákona o obcích totiž nelze dovodit, že zástupci veřejnosti musí být za všech okolností fyzicky přítomni v jednací místnosti. Účast veřejnosti na zasedání zastupitelstva lze zajistit přijetím jiných vhodných opatření, jsou-li pro takový postup s ohledem na konkrétní okolnosti objektivní legitimní důvody.

Není-li člen zastupitelstva účasten jednání s ochranou úst a nosu, lze jej vykázat ze zasedání?

- Pokud se člen zastupitelstva obce dostaví na jednání bez ochrany úst nebo nosu, ačkoli je povinen tuto ochranu užít (srov. výše), nemůže mu z tohoto důvodu být účast na jednání zakázána (nelze jej vykázat z jednací místnosti). V takovém případě nezbyvá než zajistit asistenci Policie České republiky, která dohlídí na dodržování hygienických (bezpečnostních) opatření. Ta zasáhne, pokud jsou splněny podmínky plynoucí z příslušných právních předpisů, zejména ze zákona o Policii ČR.

Jak zajistit osobní 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.

Osobní účast veřejnosti

- Osoby, které se zasedání účastní osobně, musejí mít, pokud by se jednání zastupitelstva konalo ve vnitřních prostorách, **ochranu úst a nosu rouškami či jinými opatřeními.**
- **Proto pokud technické prostředky umožňují, aby se veřejnost aktivně podílela na jednání zastupitelstva, zejména aby mohla sledovat průběh zasedání a uplatňovat své právo vyjadřovat stanoviska ve smyslu § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, aniž by musely být osoby fyzicky přítomny ve stejné jednací místnosti, k porušení zásady veřejnosti zasedání nedojde.**

Distanční účast veřejnosti

- Není vyloučena ani **účast veřejnosti distančně, tzv. na dálku**, mimo jednací místnost (k tomu srov. výše), případně prostřednictvím internetu (videokonference apod.).
- **Podmínkou však je, že distanční účast veřejnosti zajistí občanům obce a dalším osobám (§ 16 odst. 2 a 3 a § 17 zákona o obcích) možnost uplatňovat právo vyjádřit na jednání zastupitelstva stanovisko k projednávané věci ve smyslu § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích.**
- Není však možné přijmout takové opatření, při němž by byla účast veřejnosti na jednání zastupitelstva „odkázána“ jen na on-line přítomnost (pouhé sledování). S ohledem na § 93 odst. 3 zákona o obcích musí být umožněna účast i osobám, které se dostaví na jednání fyzicky. V jejich případě je ovšem možné zajistit účast mimo jednací místnost (srov. výše), např. umístěním obrazovky a mikrofону k případnému uplatnění práva podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích.

On-line přenosy a záznamy z jednání zastupitelstva?

- **Zákon o obcích ani žádné mimořádné opatření neukládají povinnost zajistit on-line přenos se záznamem. Takový postup je však možný, a to za splnění ostatních podmínek.**
- 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. 2/2013³).

Mohou být členové zastupitelstva účastni na jednání zastupitelstva distančně?

- Zákon o obcích vychází z osobní účasti členů zastupitelstva na jednání zastupitelstva, a to v době, kdy jednání probíhá (srov. § 92 odst. 3 zákona o obcích, podmiňující usnášeníschopnost zastupitelstva *přítomností* nadpoloviční většiny členů zastupitelstva).
- To však neznamená, že je vyloučena **distanční účast** zastupitelů, **pokud obec shledá, že je takový způsob účasti i nadále vhodný** (optimálně jen části členů zastupitelstva). Podmínkou je účast zastupitelům tzv. „v reálném čase“, jímž 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“.
- **Právní nárok na distanční účast zastupitelů (či veřejnosti) zastupitelé (či veřejnost) nemají. Záleží na rozhodnutí obce, zda takovou možnost umožní (např. s přihlédnutím ke svým technickým možnostem apod.).**
- 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.
- Ministerstvo vnitra připravilo změnu zákona o obcích, která by měla podmínky pro distanční účast zastupitelů upravit výslovně. Po projednání vládou byla

³ <https://www.uoou.cz/stanovisko-c-2-2013/d-2796>,

předložena Poslanecké sněmovně, kde je vedena jako sněmovní tisk č. 1113 (<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1113>).

Počítání tříměsíční lhůty pro konání zastupitelstev

- Doba, po níž trvá nouzový stav, tj. nyní doba od 5. 10. 2020 od 0:00 do ukončení, není započítávána do plynutí maximální tříměsíční lhůty pro konání jednotlivých zasedání zastupitelstev, stanovené v § 92 odst. 1 zákona o obcích. Jednotlivá krizová opatření v době nouzového stavu totiž různým způsobem omezují zasedání, přičemž jejich cílem je konat zasedání jen v nezbytných případech. Samo o sobě splnění tříměsíční lhůty takovým nezbytným případem (v porovnání s riziky šíření nákazy COVID-19) nebylo, proto doba trvání nouzového stavu započítána není. Trvat na tom, aby se zasedání konalo i v době nouzového stavu, jen pro splnění této zákonné lhůty, by tedy bylo zcela zjevně proti smyslu nouzového stavu, tedy proti minimalizaci rizik k šíření nákazy.

Příklad: Poslední zastupitelstvo se konalo dne 7. 9. 2020, nouzový stav byl vyhlášen 5. 10. 2020. Z devadesátidenní lhůty (zastupitelstvo schází nejméně 1 za 3 měsíce) tak uplynulo pouze 27 dní. Další doba, po níž trvá nouzový stav, tj. nyní doba od 5. 10. 2020 od 0:00 do ukončení, není do plynutí maximální tříměsíční lhůty započítávána.

x x x

3) Jednání jiných kolektivních orgánů

- Žádné mimořádné opatření neupravuje či nevylučuje výslovně podmínky pro jednání ostatních obecních kolektivních orgánů (rady obce, výborů zastupitelstva či komise rady obce). **Pro jejich jednání se tedy uplatní plně výše uvedená obecná mimořádná opatření obdobně, jako na zasedání zastupitelstva (srov. výše).**
- **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 rozhodování je „přítomnost“ jednotlivých členů rady obce, nicméně přítomnost členů rady může být nejen fyzická, tj. v jednacím 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.

Praha, 17. 2. 2021