

## Vzorový jednací řád zastupitelstva

Autorka: Radka Soukupová

Vydalo Oživení, o. s., koordinátor Platformy Bezkorupce, v rámci projektu podpořeného Stefan Batory Foundation a Fondem Otakara Motejla

Donoři nenesou odpovědnost za obsah této publikace

[www.bezkorupce.cz/platforma](http://www.bezkorupce.cz/platforma)

[www.oziveni.cz](http://www.oziveni.cz)

Platforma Bezkorupce je neformální platformou pro vzájemnou spolupráci organizací, iniciativ a jednotlivců zabývajících se tématy střetu zájmů, hospodárného nakládání s majetkem a transparentnosti na úrovni místní samosprávy v ČR.

Oživení o. s. je nevládní neziskovou organizací, která prosazuje principy transparentní veřejné správy a udržitelného rozvoje.

**FOND  
OTAKARA  
MOTEJLA**

  
STEFAN **BATORY  
FOUNDATION**

# Jednací řád zastupitelstva - nástroj transparentních postupů obce či městské části

## 1. Úvod

Konání Zastupitelstva je významným aktem místní samosprávy. Jenom na jednání Zastupitelstva mohou být přijímána usnesení, která mohou ovlivnit život v konkrétní obci či městské části.

Zákon o obcích či o hlavním městě Praze přesně specifikuje, jaké postupy jsou pro konání a jednání Zastupitelstva připuštěny. Z těchto zákonných pravidel by bylo možno sestavit jakýsi minimální jednací řád, jehož obsahem by byly pouze procesy dané zákonem.

Každá obec si však upravuje procesy dle své vlastní potřeby a díky tomu existují tisíce jednacích řádů, které reagují na místní podmínky. Jednací řád je tak v podstatě místní regulací, která aplikuje zákon a zároveň zpravidla nastavuje místní pravidla nad rámec zákona.

Existuje názor, že detailní jednací řád, který poměrně striktně popisuje jednotlivé postupy, je vyvolán potřebou upravovat pravidla tam, kde jejich přirozené dodržování není možné. Pokud totiž platí v obci nepsaná pravidla s vysokou politickou kulturou, je detailní jednací řád zbytečností. Veřejnost i zastupitelé přirozeně respektují zaběhlé zvyklosti a jejich regulace je víceméně nadbytečná.

Hlavním motivem pro zpracování jednacího řádu, který je vám předkládán, je snaha o upravení pravidel takovým způsobem, aby umožňovaly maximální možné zapojení obyvatel obce či městské části. Některé postupy navíc směřují k otevřenosti jednání Zastupitelstva a omezení restriktivních postupů koalice vůči opozici.

U každého klíčového postupu je možno si klást otázky, které navozují situace, jež je možno řešit buď pouze dle dikce zákona či se vstřícností vůči opozici či veřejnosti.

## 2. Barevné mutace vzorového jednacího řádu

Snaha o zpracování vzorového jednacího řádu narazí hned záhy na rozličné typy obecních samospráv s jejich konkrétními specifiky.

Malé obce, kterých je většina, nemají mnohdy ani tajemníka úřadu, ani Radu. Naopak velká města se často člení na městské části či městské obvody, pro něž platí odlišné režimy.

Jednací řád, který držíte v ruce, je zpracován v několika modech, které jsou vyjádřeny různými barevnými mutacemi.

Žlutě je označena varianta běžné obce, která se řídí zákonem o obcích (č. 128/2000 Sb.), a varianta pražské městské části, řídící se zákonem o hl.m. Praze (č. 131/2000 Sb.).

Fialově jsou pak označeny odlišné postupy u obcí, kde je zřízena Rada, tajemník či návrhový výbor, a obcí, kde tyto orgány neexistují.

Červeně je pak označena situace, kterou řeší odlišně zákon obcí a zákon o hlavním městě Praze.

Zelená barva je pak indikátorem konkrétního návrhu, který ale je navržen nad rámec zákona a vyplývá z vícero příkladů dobré praxe. Vzhledem k rozmanitosti obecních samospráv by však měly návrhy spíše sloužit k úvahám o tom, jak tento proces místně upravit tak, aby bylo docíleno cíle dobré politické kultury či veřejného zájmu.

### **3. Svolávání zasedání Zastupitelstva**

Základní otázky, které je možné si v tomto bodě klást, jsou:

- Jak dlouho předem oznamovat zasedání Zastupitelstva?
- Jak dlouho předem je nutné dodat všechny podklady?
- Jakou formou má být svolání zastupitelstva oznámeno, aby se o něm dozvěděla veřejnost?
- Má existovat dlouhodobý plán jednání?
- Mají existovat zasedání řádná a mimořádná?
- V jakých prostorách a na jakém místě v obci by se mělo jednání konat?

Odpověď na tyto otázky je potřeba vymezit základním cílem: je veřejným zájmem, aby rozhodování obce či městské části bylo maximálně transparentní a umožňovalo co nejvyšší míru veřejné kontroly. Toho je možno dosáhnout tím, že se veřejnosti vytvoří podmínky pro účast a její včasné plánování. Opozici i veřejnosti se zároveň nabídne dostatečný čas na důkladnou přípravu na jednání Zastupitelstva.

Obce by proto měly zveřejňovat plán jednání zastupitelstev – ten by měl být znám minimálně na půl roku dopředu. Je to žádoucí jednak kvůli tomu, aby se na data jednání mohli připravit občané, a také kvůli neuvolněným zastupitelům, kteří musí se zaměstnavatelem s předstihem dojednat uvolnění se zaměstnání. Plánovaná jednání jsou potom považována za řádná a Zastupitelstvo, které se koná mimo tento dlouhodobý režim, je potom považováno za mimořádné.

Přinejmenším 14 dní před konkrétním zasedáním by měla obec rozeslat zastupitelům pozvánku na jednání Zastupitelstva s výčtem okruhů a důležitých bodů (nikoliv nutně ještě všech konkrétních bodů programu), kterým se bude Zastupitelstvo věnovat. Tato pozvánka by měla být ve stejném termínu zpřístupněna veřejnosti na webových stránkách obce a úřední desce.

Přesný program jednání s materiály by měla obec či městská část rozeslat alespoň 10 dní předem, a to jak adresně zastupitelům ve formě, kterou si zvolí, tak by měla dokumenty v maximální možné míře zpřístupnit veřejnosti (např. zveřejněním na webových stránkách či v prezenční formě na úřadě)..

Podle místních specifik by čas i místo měly být stanoveny tak, aby se zasedání v maximální míře mohla zúčastnit veřejnost. Zasedání zastupitelstva v dopoledních hodinách neumožňuje účast pracujícím občanům, stejně tak pořádání zastupitelstva v prostorách těžko dostupných veřejnou dopravou znesnadňuje účast veřejnosti.

### **4. Příprava zasedání Zastupitelstva**

Základní otázky, které je možné si v tomto bodě klást, jsou:

- Jakou podobu mají mít materiály, které jsou zastupitelstvu předkládány?
- Mají být veškeré dokumenty, které je možno zveřejnit, veřejné?
- Jaká má být forma zveřejnění?
- Mají být veškeré materiály předjednány příslušnými komisemi a výbory?
- Mohou být materiály předkládány tzv. na stůl?

Materiály by měly být zpracovány tak, aby zastupitelům umožnily komplexní posouzení problému. Aby bylo možné jednotné zpracování materiálů, je vhodné shodnout se na náležitostech předkládaných dokumentů. Důvodová zpráva by měla obsahovat úplné a srozumitelné zdůvodnění návrhu včetně vyjmenování případných alternativ a zhodnocení dopadů opatření. Žádoucí je také předjednání materiálu v příslušných orgánech obce. Jejich stanoviska by měla být součástí důvodové zprávy. Zejména návrhy s dopadem na rozpočet musí obsahovat stanovisko

finančního výboru obce.

Veškeré informace, které nepodléhají zákazu zveřejňování, by měly být zpřístupněny veřejnosti, aby se mohla s dokumentací pro jednání zastupitelstva seznámit. Aby se vyhovělo dikci zákona o ochraně osobních či jinak citlivých údajů, je možno údaje anonymizovat a pouze ze zákona nezveřejnitelné údaje včlenit do neveřejných příloh, k nimž budou mít přístup pouze členové zastupitelstva.

Ideální je zpřístupnění dokumentů na webových stránkách obce či městské části. Pro veřejnost, která nemá k internetu přístup, by však měly být dokumenty dostupné i v jiné formě.

Ve výjimečných a zvláště odůvodněných případech, může být na jednání zastupitelstva předložen materiál tzv. „na stůl“. V takovém případě musí zastupitelé dostat čas na jeho řádné prostudování.

## **5. Schválení programu jednání**

Základní otázky, které je možné si v tomto bodě klást, jsou:

- Do kdy od zahájení Zastupitelstva má být schválen program?
- Jak vymezit pravidla pro zařazování nových bodů do programu?
- Jakou formou a jak často má být Zastupitelstvo informováno o práci Rady?
- Mají být dotazy a připomínky zastupitelů a občanů pravidelným bodem jednání Zastupitelstva?
- Mají být v programu zařazeny tzv. „pevné body“, tedy body jednání, u nichž je předem jasný čas jejich projednání?

Schvalování programu jednání zastupitelstva je důležitým okamžikem v životě obce či městské části, neboť schválením či neschválením zařazení konkrétního bodu se otevírá či uzavírá možnost veřejné debaty o konkrétním problému. Úporné pře o podobě programu svědčí o koaličně-opozičních sporech. Koalice má právo rozhodovat o zařazení či zamítnutí konkrétních bodů, opozice má zase právo zařazení konkrétních bodů navrhopvat. Pokud se na Zastupitelstvo obrátí občané s prosbou o projednání konkrétní situace, mělo by jim Zastupitelstvo vyhovět, a to i tehdy, je-li pravděpodobné, že se konkrétnímu požadavku občanů na rozhodnutí Zastupitelstva nevyhoví. Je však cenné seznámit občany s argumenty, na nichž je postoj zastupitelů založen.

Zařazení nového bodu na program jednání by mělo být řádně zdůvodněno. Proto by měl každý zastupitel, který nový bod navrhuje dostat dostatečný prostor pro popis důvodů, které ho k návrhu vedou.

Je veřejným zájmem, aby byly výstupy práce Rady pravidelným bodem jednání zastupitelstva. Rada, která nechce podstoupit veřejnou debatu o své práci, se vystavuje podezření z netransparentnosti.

Každé zastupitelstvo je také příležitostí k diskusi o aktuálních problémech obce či městské části. Zařazení pravidelného bodu, který takovou debatu umožní, je proto žádoucí.

Pevné body jednání mohou sice časový průběh jednání komplikovat, na druhou stranu jsou vstřícným krokem zejména vůči hostům či veřejnosti, která se může dostavit na konkrétní hodinu a nemusí čekat, až konkrétní bod přijde na řadu. Zejména dotazy a připomínky veřejnosti (tzv. interpellace) by měly být zařazovány v takovou konkrétní dobu, která umožní maximální účast veřejnosti.

## **6. Průběh jednání**

Základní otázky, které je možné si v tomto bodě klást, jsou:

- Kolik času má dostat předkladatel materiálu k jeho představení?
- Kolik času má mít každý řečník k dispozici?
- Kolikrát může řečník v rozpravě vystoupit?
- Má se na dotazy přednesené v rozpravě odpovídat ihned či až v závěrečném slově?
- Jak správně zahrnout do debaty občany, kteří se v jednacím řádě nevyznají?
- Má být časově omezeno závěrečné slovo předkladatele?
- Jak zabránit zneužívání faktických či technických připomínek?
- Jak postupovat, když se debata stane neřiditelnou?
- Je možno zastupitelům odebrat slovo?
- Je možno zastupitele z jednání zastupitelstva vyloučit?
- Jak dlouho může Zastupitelstvo jednat bez přerušování?

Předkladatel i řečníci by měli mít garantovanou dobu, po níž mohou v rozpravě vystupovat. Lépe si tak mohou své argumenty rozvrhnout v čase. Správně navržená délka a frekvence příspěvků umožní řízení debaty. Konkrétní dotazy by měly být zodpovězeny ihned, aby se odpovědi debata posouvala.

Co se občanů týče, je žádoucí, aby se k nim přistupovalo s vědomím, že zpravidla nejsou o pravidlech jednacím řádu informováni. Před každým bodem, do jehož rozpravy jsou občané přihlášení, by měl předsedající stručně shrnout pravidla, jimiž se bude debata řídit, aby se mohli občané v rozpravě orientovat. Pokud to situace vyžaduje, měl by předsedající vést debatu takovým způsobem, aby umožnil maximální zapojení občanů (např. matky s malými dětmi). Stejně jako by měla být garantována doba řádného příspěvku, měla by být garantována i doba pro přednesení faktické či technické poznámky. Vždy by však měl mít předsedající nástroj pro řízení debaty, pokud se řečníci nedrží pravidel. Překročí-li řečník stanovenou dobu nebo není-li jeho vystoupení technickou nebo faktickou poznámkou, může mu předsedající odejmout slovo. O námitkách člena Zastupitelstva proti rozhodnutí předsedajícího o odejmutí slova pak rozhodne Zastupitelstvo hlasováním bez rozpravy. Jedná se však o citlivý postup, který by měl být používán pouze výjimečně. Žádoucí je, aby byla debata vedena kultivovaně a všichni účastníci respektovali schválená pravidla.

Zastupitelé mohou předkládat k navrhovaným usnesením alternativní návrhy. Pro lepší práci s návrhy je vhodné, aby byly návrhy formulovány písemně. Pokud je to možné, je vhodné zajistit promítání návrhů, aby bylo zřejmé, o jaké konkrétní dikci návrhu se hlasuje.

Pokud je debata vedena konfrontačně, může ji předsedající přerušit. Vylučování zastupitelů z jednání není žádoucí. Pokud se ani po přerušování nepodaří jednání zklidnit, může být zasedání zastupitelstva přerušeno.

Zastupitelstvo by nemělo jednat tak, aby podmínky pro jednání byly pro některé členy diskriminující. Je proto žádoucí shodnout se na maximální délce jednání, po níž bude o pokračování jednání hlasováno. Není také přirozené, aby zastupitelé jednali do pozdních nočních hodin. Regulace v tomto smyslu je výrazem respektu k neuvolněným zastupitelům, kteří mají svá zaměstnání.

## **7. Příprava usnesení a hlasování, odpovědi na tzv. interpelace**

Základní otázky, které je možné si v tomto bodě klást, jsou:

- Jakou formu mají mít alternativní návrhy usnesení?
- Má být hlasování adresné?

- V jakých případech se má se hlasovat tajně?
- Jak mají být zveřejněny odpovědi na tzv. interpelace?

Zastupitelé mohou předkládat k navrhovaným usnesením alternativní návrhy. Pro lepší práci s návrhy je vhodné, aby byly návrhy formulovány písemně. Pokud je to možné, je vhodné zajistit promítání návrhů, aby bylo zřejmé, o jaké konkrétní dikci návrhu se hlasuje.

Každý zastupitel by měl nést za své rozhodnutí odpovědnost. Proto je žádoucí, aby bylo hlasování adresné. Napomoci tomu mohou hlasovací zařízení, která automaticky evidují, zda konkrétní osoba hlasovala pro, proti či se návrhu zdržela. Co se občanů týče, je žádoucí, aby se k nim přistupovalo s vědomím, že zpravidla nejsou o pravidlech jednacího řádu informováni.

Tajné hlasování by mělo být přípustné pouze u personálních voleb, kdy Zastupitelstvo může rozhodnout o tajné volbě. Takový postup je vhodný zpravidla v případě volby, jmenování nebo odvolání, anebo v případě rozhodování o zániku mandátu člena Zastupitelstva.

Odpovědi na tzv. interpelace jsou důležitými informacemi pro všechny obyvatele obce či městské části, je proto žádoucí jejich včasné zveřejnění. Odpovědi by měly být vždy připojeny k zápisu a zároveň zpřístupněny veřejnosti.

### **8. Kluby členů zastupitelstva, grémium**

Základní otázky, které je možné si v tomto bodě klást, jsou:

- Jaký je minimální počet členů politického klubu?
- Jak často se má scházet grémium?
- Kdo má jednání grémia vyvolat, pokud jej starosta nesvolá?

Politické kluby jsou přirozenou součástí zastupitelstva, umožňují svým členům vytvářet společná stanoviska a usnadňovat tak hledání kompromisu či konsensu. Postoj radnice vůči politickým klubům by měl být rovný - kluby opozičních zastupitelů by měly mít stejná práva jako kluby zastupitelů koaličních. Pro vytvoření klubu je potřeba stanovit pravidla. Předsedové klubů pak mohou získat prostřednictvím jednacího řádu i právo na ovlivňování průběhu zastupitelstva.

Stejně jako kluby zastupitelů, tak i grémium je pomocným orgánem zastupitelstva, který napomáhá zdárnému průběhu zastupitelstva. Jeho jednání usnadňuje politické debaty a zřehledňuje postoje jednotlivých stran. Proto je jeho svolávání zejména před konáním zastupitelstva žádoucí. Měla by proto existovat možnost vyvolat jeho jednání i mimo starostovu vůli.

### **9. Záznam a zápis z jednání Zastupitelstva**

Základní otázky, které je možné si v tomto bodě klást, jsou:

- Jaké náležitosti by měl mít zápis?
- Má se z jednání pořizovat zvukový či jiný záznam?
- Do kdy má být zápis zveřejněn?
- Jak se má správně nakládat s námitkami vůči zápisu?

Archivace informací o jednání Zastupitelstva je důležitá pro uchování údajů o procesech rozhodování a argumentů o jednotlivých rozhodnutích. Je proto žádoucí uchovávat maximum informací s konáním Zastupitelstva souvisejících.

Aby nevznikly pochyby o jednotlivých údajích uvedených v zápise, je žádoucí pořizovat i jinou formu evidence. Jako ideální se jeví videozáznam, nicméně postačující je záznam zvukový či stenografický. Součástí zápisu pak jsou veškeré dokumenty s konáním Zastupitelstva související.

Zápis by měl být zpřístupněn veřejnosti co nejdříve, aby se mohla s průběhem Zastupitelstva seznámit, eventuálně k němu uplatnit námitky. Jejich znění i způsob vypořádání se vždy připojují k zápisu

## **10. Závěr**

Jednací řád není závaznou normou a jeho porušení není porušením zákona. Je to však základní nástroj politické kultury v obci či městské části. Proto je žádoucí vetknout do něj taková ustanovení, která umožní transparentní jednání zvolených zastupitelů vůči sobě navzájem i vůči občanům. Dobrovolné respektování transparentních pravidel je významným signálem pro občany, má nemalý dopad do atmosféry obce či městské části, může být příkladem pro chování dalších aktérů. Otevřenost samosprávy je významnou investicí do veřejného života. Jednací řád může být jejím zhmotněním.

**Vlastní vzorový jednací řád naleznete v tomto odkazu: <http://bit.ly/WyrPKI>.**