

R. Hospodaření krajů. *Veřejná správa*. 2004, č. 51 a 52, – FUREK, A. Aplikace zákona o obcích z hlediska nového občanského zákoníku. *Právní rádce*. 2014, č. 2, – JANEČEK, J. Soukromoprávní úkony obce. *Právní rádce*. 2006, č. 9, – KOVAŘÍK, Z. Obce a směnky po novele obecního zákona. *Právní rozhledy*. 2003, č. 3.

§ 37

[Rozšiřování výhrady]

Zastupitelstvo má právo vyhradit si další pravomoci v samostatné působnosti mimo pravomoci vyhrazené radě podle § 59 odst. 1.

K § 37

Zastupitelstvo si na úkor rady může vyhradit **rozhodování v tzv. zbytkové působnosti** (§ 59 odst. 3 krajského zřízení) – může tak učinit výslovně, nebo pozitivním rozhodnutím v nějaké věci nevýslovně, případně se i výhrady vzdát. Diskusi lze vést, zda výhradu zakládá i negativní meritorní rozhodnutí v nějaké věci. Podle názoru autora negativní rozhodnutí určité věci je výhradou rozhodnutí. Výhrada může být formulována velice obecně, typově nebo může směřovat jen k jedné určité věci.

Zastupitelstvo si může vyhradit i věci, kterými rada předtím pověřila k rozhodování hejtmana nebo krajský úřad ve zbytkové působnosti postupem dle § 59 odst. 4. Zastupitelstvo si může vyhradit i jiné věci v samostatné působnosti, zákonem jinak svěřené jakémukoli orgánu kraje, zejména tedy hejtmánovi a krajskému úřadu. Tato priorita zastupitelstva se opírá o Ústavu a Chartu místní samosprávy.

S ohledem na čl. 101 Ústavy a také čl. 3 Charty místní samosprávy lze mít za to (popíraje komentované ustanovení), že zastupitelstvo může rozhodnout či si vyhradit rozhodnutí v jakékoli otázce v samostatné působnosti. Může tak učinit na úkor rady (i když je to komentovaným ustanovením vyloučeno) a samozřejmě i dalších orgánů, zejména hejtmana a krajského úřadu.

Tento názor však není všeobecně rozšířený, např. Martin Kopecký (Kopecký, 2017, s. 226) má za to, že vyhrazenou působnost radě nelze odejmout a že jde o ústavně konformní stav, když je garantován princip odpovědnosti rady za její činnost zastupitelstvu. Poukazuje na to, že zastupitelstvo musí akceptovat vůli občanů vyjádřenou referendem, ačkoli to je dáno jen zákonem. Že tedy zákonem lze omezit ústavně vyjádřenou působnost zastupitelstva.

Další výklad k poměru rady a zastupitelstva při uskutečňování samostatné působnosti lze nalézt u § 35 odst. 1 a § 36.

Judikatura:

■ Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce, nemůže si vyhradit pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2 (srov. ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích), což je reflexe principu dělby moci na úrovni obce. (ÚS, sp. zn. II. ÚS 2048/09)

■ Za vyhrazení pravomoci zastupitelstvem obce podle § 84 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v konkrétní záležitosti, je třeba považovat i samotné rozhodnutí zastupitelstva obce o otázce spadající do samostatné působnosti obce, která jinak spadá do pravomoci rady obce. Sjednání smluvní pokuty ve smlouvě o dílo starostou bez souhlasu zastupitelstva obce, které si vyhradilo schválení této smlouvy včetně jejích změn, je neplatným právním úkonem. (NS, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007)

Související ustanovení:

§ 35 odst. 1 – vyhrazená pravomoc zastupitelstva, § 36 – vyhrazená pravomoc v majetko-právních jednáních, § 45 – nové volby a rozpuštění zastupitelstva, § 59 odst. 3 – působnost rady

Související předpisy:

čl. 101 odst. 2 Ústavy, – § 84 odst. 4 obecního zřízení, – § 59 odst. 4 zák. o hl. m. Praze, – čl. 3 Charty místní samosprávy

Literatura:

Knižní:

KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 226.

Časopisecká:

FUREK, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem. *Bulletin advokacie*. 2006, č. 2 a 3.

§ 38**zrušen****Jednání zastupitelstva****§ 39****[Ustavující zasedání]**

(1) Ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva svolává dosavadní hejtmán po uplynutí lhůty pro podání návrhu soudu na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování tak, aby se konalo do 15 dnů ode dne uplynutí této lhůty, a jestliže byl návrh na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování podán, do 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí

soudu o posledním z podaných návrhů, pokud žádnému z podaných návrhů nebylo vyhověno.

(2) Ustavujícímu zasedání předsedá zpravidla nejstarší člen zastupitelstva do doby, než je zvolen hejtman nebo náměstek hejtmana. Ustavující zasedání zastupitelstva zvolí hejtmana, náměstků hejtmana a další členy rady. Pokud se tak nestane, předsedající ustavující zasedání přeruší. Současně zastupitelstvo rozhodne, kdy bude zasedání pokračovat tak, aby se uskutečnilo nejdéle do 7 dnů od konání přerušového jednání.

(3) Jestliže se ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva nekonalo ve lhůtě podle odstavce 1, svolá je po uplynutí této lhůty ministerstvo, ledaže soud vyhověl návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování. Informaci o svolání ustavujícího zasedání zastupitelstva zveřejní ministerstvo v rozsahu stanoveném v § 42 po dobu v tomto ustanovení stanovenou na své úřední desce.

K odst. 1

Ustanovení § 39 až 44 krajského zřízení upravují **jednání zastupitelstva**. Komentovaný první odstavec i další dva odstavce upravují zvláštní typ zasedání, tzv. **ustavující zasedání**. Jedná se o určitou neobvyklou z hlediska legislativní techniky, nejprve se v předpisech pojednává o obecnějších otázkách, následně o zvláštních případech. Na ustavující zasedání nepochybně dopadá obecná úprava zasedání dle dalších paragrafů.

Možná, že tu hrálo roli časové hledisko, nicméně autor má za to, že normální (neustavující) zasedání lze po volbách konat ještě před ustavujícím, případně v době jeho přerušení. Vystane-li potřeba konat po volbách (neustavující) zasedání zastupitelstva ještě předtím, než skončí doba pro přezkum ze strany soudu, je třeba počítat s rizikem, že usnesení mohou být následně vzhledem k rozhodnutí soudu zpochybněna.

Zajímavou otázkou je, zda lze po volbách do zastupitelstva volit hejtmana, náměstků hejtmana a další členy rady i na „neustavujícím“ zasedání. Autor má za to, že tuto volbu nelze s ohledem na teleologický výklad ustanovení připustit, zákonodárce chce, aby k této volbě došlo až po ukončení soudního přezkumu voleb.

Proces vzniku zastupitelstva (ustavení) zahajuje po volbách dosavadní hejtman; přesně řečeno člen zastupitelstva, který vykonával v okamžiku skončení hlasování ve volbách pravomoci hejtmana. V případě, že hejtman nebyl ve funkci nebo je nepřítomen, svolá ustavující zasedání náměstek hejtmana, který je pověřen zastupováním hejtmana (nebo i člen rady).

Obsah svolávacího úkonu není zákonem podrobně rozepsán, § 42 odst. 1 jen stanoví, že krajský úřad zveřejní informaci o místě, době a navrženém

programu vždy nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu; pokud je taková „informace“ podepsána hejtmanem, je zastupitelstvo svoláno.

Postup při svolávání ustavujícího zasedání zastupitelstva se odvíjí od lhůty soudního přezkumu výsledků voleb a od dopadu případného soudního rozhodnutí o neplatnosti voleb, neplatnosti hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta. Zákon o volbách do zastupitelstev krajů stanoví 10denní lhůtu pro napadení výsledku voleb u soudu. Ustavující zasedání proto nemůže být svoláno dříve, než tato lhůta uplyne, protože důsledkem soudního rozhodnutí může být mj. i „nezvolení zastupitelstva“.

Ustavující zasedání proto bude svolávat dosavadní hejtman až po uplynutí této lhůty, pokud tedy nebyl soudu podán návrh na přezkum výsledku voleb. Pokud návrh soudu podán byl, je třeba vyčkat výsledků soudního řízení a ustavující zasedání svolat po rozhodnutí soudu o posledním z podaných návrhů, pokud žádnému z nich nebylo vyhověno. Pokud některému návrhu vyhověno bylo, ustavující zasedání se přirozeně nesvolává, protože v důsledku soudního rozhodnutí nedošlo ke zvolení zastupitelstva a mohou proběhnout opakované volby či hlasování.

Při svolávání tedy nutno vycházet z toho, že návrh soudu je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstva státní volební komisí. Státní volební komise vyhláší a uveřejňuje celkové výsledky voleb do zastupitelstev krajů sdělením ve Sbírce zákonů. Při posledních krajských volbách byly celkové výsledky voleb konaných ve dnech 7. a 8. října 2016 vyhlášeny a uveřejněny sdělením ve Sbírce zákonů pod č. 332/2016 Sb., s datem rozeslání dne 11. října 2016, tedy 3 dny po volbách.

Soud o návrhu následně rozhodne usnesením, a to do 20 dnů poté, kdy návrh došel soudu. Soud tedy může pravomocně rozhodnout až 33. den po volbách (své usnesení, tedy rozhodnutí ve věci, soud doručí účastníkům a vyvěsí jej na úřední desce soudu; usnesení ale nabývá právní moci dnem vyvěšení).

Lhůta pro svolání ustavujícího zasedání zastupitelstva je tedy určena dvěma okamžiky – zasedání nesmí být svoláno dříve, než uplyne lhůta pro podání návrhu na neplatnost voleb, neplatnost hlasování anebo neplatnost volby kandidáta, a pokud tento návrh podán byl, může být svoláno až po právní moci rozhodnutí soudu o posledním z podaných návrhů (pokud návrhu nebylo vyhověno).

Ustavující zasedání zastupitelstva musí být svoláno tak, aby se konalo do 15 dnů ode dne určujícího pro jeho svolání, tzn. od uplynutí lhůty pro podání návrhu soudu nebo od právní moci soudního rozhodnutí. Pokud dojde k pochybení a dosavadní hejtman svolá zasedání zastupitelstva a až následně vyjde najevo, že byl podán návrh soudu, je dán důvod pro to, aby hejtman svolané

zasedání zrušil, a to postupem přiměřeně odpovídajícím jeho svolávání, měla by být zveřejněna informace o jeho zrušení, samozřejmě však není třeba vyžadovat splnění desetidenní lhůty, ve které se svolání zastupitelstva oznamuje na úření desce.

Soud nemá zákonem stanovenou povinnost vyrozumívát dosavadního hejtmana po obdržení návrhu na soudní přezkum voleb. Bude proto na dosavadním hejtmanovi, aby si tuto skutečnost po uplynutí desetidenní lhůty pro podání návrhu sám na příslušném krajském soudě ověřil. Zmeškání lhůty k podání návrhu nelze prominout. Z toho vyplývá, že hejtman má po uplynutí desetidenní lhůty jistotu, zda návrh podán byl, či nikoli.

Pokud soud některému podanému návrhu vyhověl, nastávají důsledky podle § 47 odst. 1 písm. a) vol. zast. krajů, tedy zastupitelstvo nebylo zvoleno a dosavadní hejtman, náměstek hejtmana a rada nadále vykonávají svou působnost na základě § 64b a § 60a odst. 1 komentovaného zákona (v případě rady rozšířené o působnost podle § 60a odst. 2), a to opět až do konání opakovaných voleb či hlasování. Ustavující zasedání se v tomto případě nesvolává.

Nenastane-li nic mimořádného z výše uvedeného, zastupitelstvo se sejde. Zahájením ustavujícího zasedání však zastupitelstvo nevzniká, překážkou ustavení se může stát neúčast členů zastupitelstva, přesahuje-li absence polovinu všech členů, ukončí nejstarší člen zastupitelstva (předsedající) zasedání. Pokud však je přítomna většina všech členů zastupitelstva, může předsedající konstatovat, že zastupitelstvo je ustaveno a zastupitelstvo může začít rozhodovat.

Prvním bodem jednání („na počátku“) bude složení slibu ze strany přítomných členů zastupitelstva, každému v tomto okamžiku přítomnému členu zastupitelstva se musí složení slibu umožnit. Slib ovšem nemusí být nutně skládán na ustavujícím zasedání, může být složen na „neustavujícím“ zasedání předcházejícím ustavujícímu, je-li svoláno. K slibu podrobněji v komentáři k § 33 odst. 2 a 3.

K odst. 2

Předsedání schůzím je obvykle, obvykle, pravidelně nebo většinou (tzn. zpravidla) svěřeno hejtmanovi. Zvláštní ustanovení ovšem platí pro **ustavující zasedání** nově zvoleného zastupitelstva, o něm platí, že jej zpravidla **řídí nejstarší člen zastupitelstva** do doby, než je zvolen hejtman nebo náměstek hejtmana. Ani toto zvláštní ustanovení však není kogentní a zastupitelstvo může určit předsedajícím někoho jiného.

Nejstarší člen zastupitelstva předsedá do doby, než je zvolen hejtman nebo jeho náměstek. Otázkou je, zda z toho lze dovozovat, že následně již předsedá

hejtman, popř. náměstek hejtmána. Dle názoru autora komentáře to přímo ze zákona neplyne a zastupitelstvo musí rozhodnout, kdo bude dále předsedat, přičemž již na počátku ustavujícího zasedání může zastupitelstvo rozhodnout, že po celou dobu tohoto zasedání bude předsedat určitá osoba (např. nejstarší člen zastupitelstva).

Akademicky můžeme diskutovat o tom, zda volba vyjmenovaných funkcionářů kraje musí být hned na počátku zasedání. Díkce zákona tomu nesvědčí.

Zákon žádá, aby proběhla volba hejtmána, jednoho náměstka hejtmána a alespoň dvou členů rady (viz plurál v textu komentovaného ustanovení). Teprve nebude-li zvoleno toto minimum, musí předsedající zasedání přerušit, bude tedy záležet na něm, kdy usoudí, že volba nebo pořad zasedání nedává záruku, že nebudou zvoleni alespoň 4 vyjmenovaní funkcionáři.

Po přerušení se zastupitelstvo ještě usnese na tom, kdy bude ustavující zasedání pokračovat. Zasedání musí pokračovat nejdéle do 7 dnů; může tedy pokračovat také za několik minut. V tom případě se jedná jen o přerušení jednání a pokračování zasedání se nijak nesvolává.

K odst. 3

Ustanovení upravuje „náhradní“ svolání Ministerstvem vnitra v případě, že zasedání zastupitelstva nebylo svoláno v zákonem předpokládané době. Ministerstvo vnitra je oprávněno a povinno svolat ustavující zasedání zastupitelstva až uplynutím 15. dne stanoveného pro konání zastupitelstva podle odstavce 1, jestliže v této lhůtě vůbec nedošlo ke svolání zasedání dosavadním hejtmanem. Pro vznik oprávnění Ministerstva vnitra není rozhodné, že hejtman ustavující zasedání nesvolal tak, aby se konalo do 15 dnů; podstatné je, že v 15denní lhůtě nedošlo k jeho konání.

Informace o svolání Ministerstvem se uveřejní na úřední desce Ministerstva, a to alespoň s 10denním předstihem.

Vzhledem k tomu, že oprávnění dosavadního hejtmána svolat ustavující zasedání nezaniká, jestliže dosavadní hejtman „nestihne“ svolat zastupitelstvo tak, aby se konalo do 15 dnů od rozhodného okamžiku (i ustavující zasedání je zasedáním zastupitelstva a dosavadnímu hejtmanovi jeho svolatelské oprávnění vyplývá z § 64b ve spojení s § 61), může v praxi dojít k situaci, kdy dosavadní hejtman zasedání zastupitelstva sice svolá, ale tak, že se nebude moci konat v zákonem předpokládané 15denní lhůtě.

Jestliže tedy hejtman svolá ustavující zasedání např. až na 20. či 30. den od okamžiku rozhodného podle odstavce 1, činí tak stále v rámci svého oprávnění (součástí těchto oprávnění je i § 61) jako dosavadní hejtman (srov. § 64b), a tedy po právu. K takovému svolání přitom může dojít jak v 15denní lhůtě, tj.

dříve než vznikne oprávnění Ministerstva (v důsledku svolání zasedání oprávnění Ministerstva uplynutím 15. dne vůbec nevznikne), nebo až po uplynutí 15denní lhůty. Pak by sice došlo ze strany dosavadního hejtmána k porušení lhůty dle odstavce 1 i ke vzniku svolatelského oprávnění Ministerstva, nicméně dosavadním hejtmánem svolané ustavující zasedání zastupitelstva bylo svoláno oprávněně, a proto nebude třeba, aby Ministerstvo realizovalo náhradní svolání, neboť nebude zásah ze strany státu – v tomto případě realizací komentovaného ustanovení – již vyžadovat ochrana zákona ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy. Pokud bude ustavující zastupitelstvo svolané hejtmánem po lhůtě konáno dříve než Ministerstvem svolané, mělo by Ministerstvo to své odvolat.

Je otázkou, zda místo Ministerstva může zasáhnout člen zastupitelstva dle § 41 odst. 2 a 3, tedy v případě, že je tu žádost třetiny členů zastupitelstva. Při respektu k samostatnosti krajů by autor tuto možnost nezpochybněl, a je tedy možné, aby ustavující zasedání bylo svoláno jakýmkoli členem zastupitelstva.

Judikatura:

■ Jestliže totiž jednání obecního zastupitelstva při volbě nového starosty vedla A. J., která nebyla členkou obecního zastupitelstva, nezbyvá Ústavnímu soudu než uznat správnost námitek stěžovatele, že obecní zastupitelstvo si může zřídit volební komisi tvořenou i nečleny zastupitelstva a že nezákonnost nelze spatřovat ani v tom, že při projednávání volby starosty zasedání zastupitelstva řídila (zjevně výjimečně a pouze v omezeném časovém úseku) předsedkyně volební komise, neboť zákon o obcích nic takového vskutku nevylučuje. (ÚS, sp. zn. I. ÚS 471/2000)

■ Z citovaného ustanovení § 53 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb. vyplývá, že návrh na neplatnost voleb do zastupitelstva kraje může být podán nejpozději do deseti dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstev krajů Státní volební komisí. Jedná se o lhůtu prekluzivní (propadnou), k jejímuž nedodržení přihlíží soud i bez návrhu účastníků. Zároveň jde o lhůtu hmotněprávní, která je zachována jen tehdy, je-li poslední den lhůty podán návrh u soudu, a to nejpozději do 16:00 hodin (§ 61 odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb.). To znamená, že návrh na neplatnost voleb musí být doručen soudu nejpozději do 16:00 hodin desátého dne po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí; nestačí, je-li návrh v této lhůtě podán na poštu, pokud jej pošta doručí soudu až po jejím uplynutí. (KS Ostrava, sp. zn. 23 C 109/2000)

■ Volba obecního starosty, jeho zástupců a obecní rady provedená ve shromáždění nově zvolených členů obecního zastupitelstva, nezákonně složeném, je neplatná bez ohledu na to, mělo-li účastenství osoby do shromáždění nepatřící vliv na výsledek volby. [Bohuslav A 4674/25 (5183/25)]

Související ustanovení:

§ 12 odst. 2 písm. c) až f) a odst. 3 – občan kraje a jeho práva, § 13 – oprávnění cizích státních občanů, § 33 odst. 2 a 3 – vznik mandátu a slib člena zastupitelstva, § 34 – práva a povinnosti člena zastupitelstva, § 40 až 44 – jednání zastupitelstva, § 59 odst. 1 – působnost

rady, § 60a – pravomoci rady po volbách, § 61 odst. 4 – působnost hejtmana, § 64b – výkon funkce hejtmana po volbách zastupitelstva, § 69 odst. 3 – ředitel krajského úřadu, § 76 odst. 1 – úkoly výborů

Související předpisy:

čl. 101 odst. 4 Ústavy, – § 91 obecního zřízení, – § 47 odst. 1, § 53, § 61 odst. 3 a 4 vol. zast. krajů, – § 61 zák. o hl. m. Praze, – s. ř. s.

§ 40

[Četnost zasedání a platnost usnesení zastupitelstva]

(1) Zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva písemně svolává a řídí zpravidla hejtman.

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

K odst. 1

Zastupitelstvo se má scházet (zasedat, jednat, schůzovat) podle potřeby, nejméně však **jedenkrát za tři měsíce**. Schůze zastupitelstva se tedy musí konat každé tři měsíce. Pro dvě po sobě následující schůze v zásadě platí, že další schůze se musí konat (v extrémním případě) do konce pátého měsíce následujícího po měsíci, ve kterém se konala schůze předchozí. Pokud se např. schůze konala v prosinci, pak v lednu, tak tři měsíce vázané na lednovou schůzi jsou leden, únor, březen. Následující schůze se musí konat v průběhu dalších tří měsíců, tedy do konce června. Většina komentářů však tenduje k jinému výkladu – že je třeba, aby mezi schůzemi byly nejvýše tři měsíce.

Tato polemika je akademická. Závazný je princip dle § 45 odst. 2 krajského zřízení – jestliže se zastupitelstvo nesejde po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, Ministerstvo je rozpustí a ministr vnitra vyhlásí nové volby. Klíčová je tedy teprve lhůta 6měsíční, ta má pro zastupitelstvo fatální dopad – o tom podrobněji v komentáři k tomuto ustanovení.

O tom, zda je to „potřeba“, rozhoduje ten, kdo je oprávněn svolat zastupitelstvo kraje, tedy především hejtman. Nicméně relevantní „potřebu“ může cítit i orgán kraje oprávněný ukládat hejtmanovi úkoly, tedy rada a zastupitelstvo.

V zákonech je i řada případů, kdy hejtman (a také jiné osoby) svolávají zastupitelstvo bez ohledu na subjektivně vnímanou „potřebu“, tedy nuceně. Např. zákon o volbách do zastupitelstev krajů má zvláštní 30denní lhůtu pro svolání zasedání zastupitelstva kraje v případě, že je tu žádost ministra vnitra