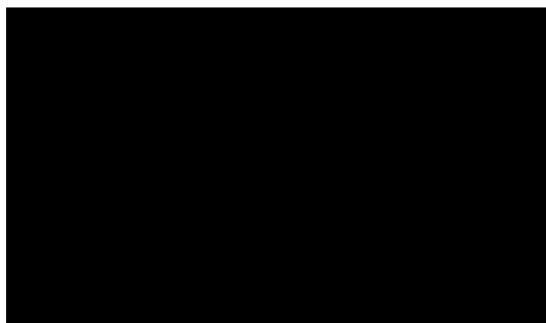




Ministerstvo
vnitra



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4



Vážená paní
MgA. Pavlína Polášková
zastupitelka
statutární město Ostrava
městský obvod Ostrava-Jih

na email: pavlina.polaskova4@ovajih.vz

Stanovisko – důvodová zpráva a její význam v procesu schvalování usnesení zastupitelstva

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra obdržel dne 23. září 2026 Vaše podání týkající se postupu zastupitelstva městského obvodu Ostrava-Jih, konkrétně postupu při projednávání materiálů na 16. zasedání zastupitelstva konaném dne 18. června 2026. Zastupitelstvo na tomto zasedání projednávalo v rámci bodů programu č. 2, 3 a 4 písemné **materiály týkající se organizačních změn a slučování mateřských škol** (tzv. 1. etapa reformy s účinností od 1. ledna 2027). Tyto materiály obsahovaly mimo jiné titulní list s textem navrhovaného usnesení a doprovodnou důvodovou zprávu. Navržená usnesení se věcně týkala **sloučení** organizací Mateřská škola Harmonie a Mateřská škola Adamusova včetně **převodu činnosti** mateřské školy na adrese Mozartova, **převodu činnosti** mateřské školy na adrese Rezkova na organizaci Mateřská škola Ostrava-Zábřeh, Za Školou 1, a **převodu činnosti** mateřské školy na adrese Předškolní na organizaci Mateřská škola Ostrava-Výškovice, Staňkova 33.

Důvodová zpráva, která byla součástí materiálů, obsahovala zdůvodnění schvalovaného záměru s odkazem novelu školského zákona (zákon č. 267/2025 Sb.) a podmínky mateřských škol v městském obvodu Ostrava-Jih. Vedle toho však obsahovala i pasáž o předpokládaných dalších krocích spočívajících v ukončení provozu některých dalších mateřských škol k 1. září 2027 (konkrétně MŠ J. Maluchy 13, MŠ Mozartova, MŠ I. Herrmanna, MŠ P. Lumumby 25 a třídy umístěné v budově ZŠ Košáře) a o nevyhlašování zápisů do těchto budov pro příští rok. V průběhu zasedání vyvolal tento text nesouhlas části zastupitelů. Předkladatel materiálů reagoval na vzniklou rozpravu tím, že přímo na zasedání navrhl podstatnou změnu textu důvodové zprávy, ze které byla kontroverzní pasáž o budoucím uzavírání škol vyškrtuta. Zastupitelům byla změněná část nejprve přečtena ústně a následně předána v tištěné podobě a zaslána na e-mail přímo na daném zasedání. Zastupitelstvo následně schválilo navržená usnesení, přičemž předsedající před hlasováním uvedl, že se hlasuje o návrhu usnesení



„s upravenou důvodovou zprávou“, případně o materiálu „tak, jak byl předložen, ale s úpravou důvodové zprávy“.

Ve svém podání formulujete řadu konkrétních dotazů. Dotazujete se na význam důvodové zprávy, na podmínky, za nichž lze podklady pro rozhodování měnit přímo v průběhu zasedání, zda popsany postup (přes výslovné námitky a návrhy na stažení materiálů) mohl zasáhnout do práv člena zastupitelstva na nerušený výkon mandátu, atp. Současně Vás zajímá, zda případné nedodržení jednacího řádu zakládá nezákonnost a neplatnost přijatých usnesení podle zákona o obcích a který orgán je příslušný ke kontrole výkonu samostatné působnosti městského obvodu Ostrava-Jih.

K Vaší žádosti Vám poskytujeme toto obecné a právně nezávazné stanovisko s odkazem na znění zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“):

Právní úprava schvalování usnesení a význam důvodové zprávy

Podle § 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*“.

Usnesení zastupitelstva obce představuje právně předepsaný způsob formování vůle tohoto příslušného orgánu. Z citovaného ustanovení plyne, že k **platnému usnesení zastupitelstva** je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce.

Zákon o obcích neupravuje existenci či strukturu **důvodové zprávy**. Důvodová zpráva, její náležitosti, význam atp. však může být předmětem úpravy v jednacím řádu zastupitelstva (srov. § 96 zákona o obcích, podle kterého „*Zastupitelstvo obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce*.“).

V případě městského obvodu Ostrava-Jih je existence a struktura důvodové zprávy výslovně upravena v Příloze č. 1 jednacího řádu (Obsahová stránka písemných materiálů). Podle bodu 2 je důvodová zpráva součástí písemných materiálů pro zasedání zastupitelstva obce a musí obsahovat mj. zhodnocení dosavadního stavu, rozbor potřeby nové úpravy a odůvodnění navrhovaných opatření a jejich ekonomický důsledek. Lze tak shrnout, že podle jednacího řádu je hlavním významem důvodové zprávy zprostředkovat členům zastupitelstva zdůvodnění navrhovaných usnesení. Jedná se jinými slovy o vysvětlující podkladový dokument, jehož hlavním účelem je poskytnout zastupitelům dostatek informací, aby na jeho základě mohli kvalifikovaně věc posoudit a odpovědně hlasovat o předloženém návrhu usnesení.

Důvodová zpráva může být současně významným interpretačním vodítkem při výkladu skutečné vůle schvalujícího orgánu (např. pokud je text usnesení nejasný nebo připouští více výkladů). Tento výkladový význam důvodové zprávy může být rozhodující například při následném dozoru či kontrole výkonu samostatné působnosti obce (či městské části nebo městského obvodu statutárního města) podle zákona o obcích nebo v potenciálním soudním řízení, kdy je pro posouzení věci nezbytné objasnění přijetí usnesení či jeho významu.



Z právního hlediska obsah důvodové zprávy, pokud není výslovně promítnut do samotného usnesení a pokud usnesení na důvodovou zprávu nijak neodkazuje, nepředstavuje předmět schválení ze strany zastupitelstva (viz naše odpovědi na Vaše dotazy uvedené níže). Přesto však může mít text důvodové zprávy podstatný význam z hlediska mimoprávních (politických) dopadů nebo z pohledu veřejného působení dotčeného zastupitele atp.

V situaci, kdy člen zastupitelstva věcně souhlasí s textem samotného usnesení (tj. akceptuje rozhodnutí v určité záležitosti), avšak má výhrady k obsahu důvodové zprávy (např., pokud důvodová zpráva popisuje další uvažované kroky v určité oblasti, které zastupitel považuje za diskutabilní či se s nimi již – na rozdíl od schvalovaného usnesení – neztotožňuje), se zastupiteli obecně nabízí několik procesních možností, jak v rámci výkonu svého mandátu na takovou situaci reagovat.

Zastupitel je v první řadě oprávněn aktivně vystoupit na samotném zasedání a proti pasážím důvodové zprávy, s nimiž nesouhlasí, se výslovně ohradit a vyjádřit tak svůj nesouhlas s důvodovou zprávou. Pokud by byly výhrady z hlediska zastupitele zásadní, může hlasovat i proti přijetí samotného usnesení, neboť hlasování představuje autonomní projev vůle člena zastupitelstva. Další možností, jak vyjádřit nesouhlas s důvodovou zprávou, je navrhnout úpravu, popř. vypuštění sporných částí přímo na daném zasedání. Ačkoliv zákon o obcích tuto problematiku nijak neupravuje, z povahy věci lze dovozovat, že k úpravě důvodové zprávy je oprávněn předkladatel materiálu, aniž by k takovému kroku muselo být nutně přijato usnesení zastupitelstva. V případě přetrvávajícího nesouhlasu nebo pochybností je však na místě, aby zastupitel vznesl návrh, aby ve věci úpravy důvodové zprávy rozhodlo samotné zastupitelstvo jako kolektivní orgán obce.

Není ani vyloučeno, aby zastupitel navrhnul na daném zasedání přijetí usnesení, ve kterém by bylo výslovně deklarováno, že obsah důvodové zprávy, popř. v ní uvedené konkrétní pasáže, nejsou předmětem schválení a mají pouze právně nezávazný, informativní charakter. Další variantou řešení v závislosti na okolnostech může být, že zastupitel bude požadovat kompletní přepracování materiálu (důvodové zprávy) a v dané souvislosti navrhne odložení projednávání daného bodu na další zasedání zastupitelstva.

Příprava podkladů na zasedání a význam jednacího řádu

Ani proces předkládání podkladů pro zasedání zastupitelstva ani pravidla pro jejich úpravu v průběhu jednání zákon o obcích neupravuje. Stejně jako podrobnosti samotného svolání zasedání (zasílání pozvánek), tak i pravidla pro přípravu a zprostředkování podkladů zastupitelům, včetně jejich náležitostí a lhůt, mohou být předmětem úpravy v jednacím řádu, který schvaluje zastupitelstvo na základě § 96 zákona o obcích.

V případě městského obvodu Ostrava-Jih je tato oblast detailně upravena v článku 4 (Příprava zasedání zastupitelstva) a v příloze č. 1 jednacího řádu (Pokyny ke zpracování, předkládání a rozesílání materiálů pro zasedání zastupitelstva).



Jednací řád zastupitelstva obce však není obecně závazným právním předpisem, a netvoří proto součást právního řádu ČR. Jednací řád je schvalován formou usnesení zastupitelstva obce. Lze jej chápat jako vnitřní předpis (interní normativní akt), který upravuje náležitosti související s činností zastupitelstva obce, respektive organizaci jeho zasedání. Proto samotné porušení jednacího řádu – pokud jím současně nedojde k porušení zákona – představuje pouze porušení vnitřních procedurálních pravidel. Takové porušení nemá bez dalšího vliv na zákonnost či platnost přijatého usnesení. Jinými slovy, i pokud by v konkrétním případě došlo k nedodržení pravidel upravených toliko jednacím řádem, nezpůsobuje tato skutečnost sama o sobě nezákonnost ani neplatnost usnesení přijatých podle zákona o obcích.

K Vámi položeným dotazům uvádíme:

1. *Je správný výklad, podle něhož sice závazné rozhodnutí zastupitelstva představuje přijaté usnesení, avšak důvodová zpráva a přílohy současně tvoří součást projednávaného materiálu, představují podklad pro rozhodování zastupitelů a mohou být významné také pro výklad účelu a souvislostí přijatého usnesení?*

Ano. Jediným právně relevantním vytvořením vůle zastupitelstva je zachycení této vůle v textu samotného usnesení. Důvodová zpráva je podkladovým a vysvětlujícím dokumentem, který má význam mj. i při interpretaci přijatého usnesení, tedy při zjišťování skutečné vůle (záměru) zastupitelstva obce v době jeho přijetí.

2. *Je v souladu se zákonem o obcích a s citovanými ustanoveními jednacího řádu, jestliže je zastupitelům v průběhu rozpravy sdělováno, že rozhodují „pouze o usnesení“, a důvodová zpráva je tím prezentována jako část materiálu, která není pro jejich rozhodování podstatná?*

Výrok, že se rozhoduje, resp. hlasuje „pouze o usnesení“ a že důvodová zpráva je jen částí předkládaného materiálu, vystihuje skutečnost, že se hlasuje jen o tom, co je zachyceno v textu usnesení (nikoli v důvodové zprávě). Takový výrok není rozporný se zákonem o obcích ani s jednacím řádem zastupitelstva městského obvodu Ostrava-Jih.

Pokud samotný text usnesení na důvodovou zprávu výslovně neodkazuje (např. formulací, že zastupitelstvo „*schvaluje etapy školské reformy v souladu s důvodovou zprávou*“), zůstává tato důvodová zpráva pouze informativním podkladem k danému usnesení.

V posuzované věci texty usnesení, které se týkaly sloučení mateřských škol či převodu jejich činností, žádný odkaz na důvodovou zprávu (či v ní uvedené pasáže nebo zmíněné budoucí plány atp.) neobsahovaly. Ostatně proto v průběhu jednání zaznělo zmíněné upozornění v tom smyslu, že se nehlasuje o důvodové zprávě, ale že předmětem hlasování je výhradně samotný text navrženého usnesení. Důvodová zpráva se nestává součástí schvalovaného usnesení ani pouze na základě vyjádření předsedajícího, že se hlasuje o materiálu „s upravenou důvodovou zprávou“ (viz naše odpověď k dotazu pod bodem č. 6).

3. *Může takové vyjádření objektivně vyvolat u členů zastupitelstva nesprávnou představu o významu informací obsažených v důvodové zprávě, zejména pokud tato zpráva popisuje*



konkrétní zamýšlené následné kroky, které nejsou výslovně uvedeny ve výroku navrhovaného usnesení?

Ne. Vyjádření (viz bod 2.), které členy zastupitelstva ujišťuje, že se hlasuje výhradně o textu usnesení, je z právního hlediska korektní a odpovídající skutečnosti. Z povahy věci proto takové prohlášení nemohlo u členů zastupitelstva objektivně vyvolat nesprávnou představu o významu informací obsažených v důvodové zprávě. Jinými slovy, pokud bylo zastupitelům sděleno, že předmětem hlasování je pouze samotné usnesení, nemohli na základě takového sdělení dovozovat, že společně s usnesením schvalují i zmiňovanou důvodovou zprávu.

Skutečnost, že „*tato zpráva popisovala konkrétní zamýšlené následné kroky, které nejsou výslovně uvedeny ve výroku navrhovaného usnesení*“, je v dané spojitosti klíčová. Pokud se v důvodové zprávě objevily informace o dalších plánovaných krocích spočívajících v úplném ukončení provozu některých mateřských škol, které nebyly předmětem programu daného zasedání, kdy i navrhovaná usnesení se týkala výhradně organizačních změn mateřských škol (příspěvkových organizací), a to jejich sloučení či převodu činnosti, je již z těchto objektivních skutečností zřejmé, že tyto budoucí záměry zmíněné v důvodové zprávě nebyly předmětem rozhodování. Zastupitelé tak v celkovém kontextu nemohli mít jakékoli důvodné pochybnosti o tom, co je obsahem jejich hlasování.

4. Za jakých podmínek lze důvodovou zprávu, pakliže je dle jednacího řádu, schváleného zastupitelstvem, součástí materiálů, podstatně změnit až v průběhu zasedání? Jaké okolnosti je nutné zohlednit při posuzování, zda členové zastupitelstva dostali ve smyslu čl. 4 odst. 3 jednacího řádu dostatečný čas k prostudování změněného materiálu?

Jak bylo uvedeno již výše, zákon o obcích důvodovou zprávu ani pravidla pro její úpravu přímo v průběhu jednání zastupitelstva neupravuje. Z našeho pohledu takový postup neupravuje ani samotný jednací řád městského obvodu Ostrava-Jih. Článek 4 odst. 3, na který odkazujete, upravuje výhradně proces předkládání materiálů zastupitelům. Stanoví základní lhůtu 7 kalendářních dnů před konaným zasedáním a pro výjimečné případy připouští předložení v kratším termínu či přímo v den zasedání. Pro tyto situace jednací řád vyžaduje, aby odůvodnění pozdního předložení podal starosta a zastupitelům byl v průběhu jednání poskytnut dostatečný čas k prostudování. Citované ustanovení však vůbec neřeší možnost změny již řádně předložených materiálů (včetně důvodové zprávy) přímo na zasedání.

I kdybychom však uvedený postup posuzovali optikou článku 4 odst. 3 jednacího řádu, resp. v něm stanovené zásady, že zastupitelům má být poskytnut dostatečný čas k prostudování, k porušení tohoto článku by z našeho pohledu nedošlo. Posouzení této lhůty by se mělo vždy odvíjet od konkrétních okolností, zejména od rozsahu a obsahové složitosti předloženého textu či jeho změny. V tomto případě změna důvodové zprávy spočívala pouze ve vypuštění konkrétní diskutované pasáže, kterou část zastupitelů považovala za problematickou. Takový krok z povahy věci nevyžadoval poskytnutí dalšího času k prostudování materiálu. Nejednalo se totiž o předložení nového, dosud neznámého textu, nýbrž o zúžení textu stávajícího, s nímž zastupitelé byli již seznámeni (což dokládá samotný průběh zasedání).



5. *Má na posouzení tohoto postupu vliv skutečnost, že proti změně materiálu přímo na zasedání zazněly výslovné námitky a byly podány návrhy na jeho stažení, přestože tyto návrhy většina zastupitelstva nepřijala? Lze za této situace postup považovat za zastupitelstvem mlčky akceptovanou odchylku od jednacího řádu?*

Z našeho pohledu vznesení námitek a podání návrhů na stažení materiálů z jednání (které v opakovaných hlasováních nebyly přijaty) dokládá pouze to, že s výše popsaným postupem část zastupitelů nesouhlasila. Jelikož návrhy na „stažení materiálů“ nebyly potřebnou většinou přijaty, zastupitelstvo tím deklarovalo svou vůli materiál v příslušném znění „ponechat“ a přejít k hlasování o návrhu usnesení. V posuzované věci se nemohlo jednat o „mlčky akceptovanou odchylku“ od jednacího řádu, neboť jednací řád proces úpravy důvodové zprávy či jiných podkladových materiálů na probíhajícím zasedání, ani mechanismus „stažení“ podkladových materiálů z jednání, neupravuje (a tedy *a priori* ani nevylučuje).

6. *Pokud bylo hlasování předsedajícimu výslovně označeno jako hlasování o návrhu usnesení „s upravenou důvodovou zprávou“, znamená to, že zastupitelstvo schvalovalo rovněž upravenou důvodovou zprávu, nebo je i v takovém případě předmětem schválení pouze vlastní text usnesení?*

Neznamená. Vůle zastupitelstva je i v tomto případě zachycena výhradně ve vlastním textu usnesení, které bylo schváleno nadpoloviční většinou všech členů. Pokud text usnesení, který měli zastupitelé k dispozici v písemné podobě na titulní straně materiálu, na důvodovou zprávu nijak neodkazoval, nemohl se její obsah stát součástí schváleného usnesení pouze na základě takového prohlášení. Aby zastupitelstvo schválilo i důvodovou zprávu (ať už její původní či upravenou verzi), resp. v ní uvedené navazující plány školské reformy, muselo by to z textu usnesení výslovně vyplývat. Komentář předsedajícího, že se hlasuje o návrhu „s upravenou důvodovou zprávou“, je v daném kontextu nutné vykládat nikoli jako schvalování důvodové zprávy, nýbrž jako identifikaci konkrétní verze podkladového materiálu, která byla k okamžiku hlasování aktuální.

7. *Mohla kombinace původního obsahu důvodové zprávy, následných ústních ujištění o jejím omezeném významu a její podstatné změny v průběhu zasedání zasáhnout do práv členů zastupitelstva podle § 82 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, případně do jejich možnosti vykonávat mandát na základě úplných a srozumitelných informací?*

Z našeho pohledu nelze dovozovat, že by popsaným postupem došlo k dotčení práv člena zastupitelstva upravených v § 82 zákona o obcích. Vaší námitce rozumíme tak, že v důsledku popsaného postupu – kdy původní obsah důvodové zprávy předestíral i budoucí kroky mimo aktuálně projednávané body a následně byl přímo na zasedání upravován – dovozujete, že zastupitelé nedostali úplné či srozumitelné informace.

Takto však z našeho pohledu nastalou situaci interpretovat nelze. Z Vašeho podání je zřejmé, že zastupitelé měli informace k projednávaným bodům v podobě předkládaných materiálů plně k dispozici, neboť o nich aktivně diskutovali a podávali k nim procedurální návrhy.



Popsaný průběh zasedání otevírá spíše otázku věcné smysluplnosti a taktičnosti zařazení výhledových strategií (záměrů) do důvodové zprávy předkládaného materiálu, vzhledem k tomu, že důvodová zpráva má sloužit ke zdůvodnění aktuálně navrhovaného usnesení (jak plyne i z jednacího řádu, resp. jeho přílohy č. 1), nikoli k obhajování či předsedírání budoucích plánů. Je proto pochopitelné, že část zastupitelů měla proti obsahu důvodové zprávy výhrady a v důsledku tohoto postupu došlo ke zkomplikování procesu projednávání. Tato skutečnost však neznamená, že by poskytnuté informace byly objektivně neúplné či nesrozumitelné nebo že by v důsledku tohoto postupu došlo k porušení práv člena zastupitelstva podle § 82 zákona o obcích.

8. *Představovalo by případné nedodržení uvedených ustanovení jednacího řádu pouze porušení vnitřního procesního pravidla, nebo by za popsanych okolností mohlo současně jít o porušení zákona o obcích, které by mohlo ovlivnit zákonnost přijatých usnesení?*

Jak bylo uvedeno v textu výše, jednací řád není obecně závazným právním předpisem, ale zastupitelstvem schvalovaným vnitřním předpisem. Případné nedodržení jednacího řádu, pokud současně nedošlo k porušení zákona, proto nezpůsobuje nezákonnost ani neplatnost jinak řádně přijatých usnesení. Z Vámi popsanych okolností a doložených podkladů přitom nevyplynulo, že by v dané věci mohlo dojít k porušení zákona o obcích. Jak bylo uvedeno výše, zákon problematiku úpravy podkladových materiálů ani lhůty pro jejich prostudování atp. nijak neřeší.

9. *Je správný závěr, že orgánem příslušným ke konkrétní kontrole výkonu samostatné působnosti městského obvodu Ostrava-Jih je podle § 127 zákona o obcích Magistrát města Ostravy? Pokud ano, prosím rovněž o sdělení, zda je vhodné podat Magistrátu města Ostravy samostatný podnět ke kontrole a jaké podklady by k němu měly být přiloženy.*

Ano, tento závěr je správný. Orgánem příslušným k doзору nad vydáváním a obsahem usnesení orgánů městského obvodu Ostrava-Jih je podle § 127 odst. 1 zákona o obcích Magistrát města Ostravy. Pokud jde o kontrolu výkonu samostatné působnosti městského obvodu, k té je opět oprávněn magistrát, a to podle § 129 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož platí: „*Magistráty územně členěných statutárních měst v přenesené působnosti kontrolují výkon samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst.*“ Věcná příslušnost Magistrátu města Ostravy v této věci je tedy dána.

Pokud jde o otázku, zda je vhodné podat Magistrátu města Ostravy samostatný podnět ke kontrole či doзору, pak s ohledem na závěry učiněné v tomto stanovisku se podání takového podnětu nejeví jako nezbytné. Rozhodnutí o případném podání podnětu je však plně na Vašem uvážení a Ministerstvu vnitra nepřísluší předjímat, jakým způsobem by celou záležitost posoudil věcně příslušný Magistrát města Ostravy.



Ministerstvo
vnitra

Závěrem doplňujeme, že toto vyjádření Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra má charakter obecného metodického stanoviska a není právně závazné. K závaznému výkladu právních předpisů jsou v konkrétním případě oprávněny pouze věcně příslušné soudy.

ředitel odboru