

Ing. Marie Kostruhová  
ředitelka odboru dozoru a kontroly  
veřejné správy

Praha 7. února 2012  
Č. j. MV- 75039-13/ODK-2011  
Č. j. MV- 94343-11/ODK-2011  
Počet listů: 9  
Příloha: 1

Vážený pane, vážená paní,

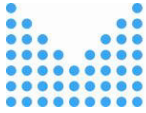
dovolte mi, abych se vyjádřila jak ke stížnosti Občanského sdružení Zdravé Ktišsko, tak i k Vašemu podání proti postupu kontrolní skupiny Ministerstva vnitra a závěrům z kontroly výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obce Ktiš, které jste zaslali našemu úřadu v několika vyhotoveních.

V úvodu mi především dovoluji, abych ocenila Vaše připomínky jako podnětné a přínosné pro zkvalitňování naší práce.

K Vašemu podnětu (č. j.: MV-94343/ODK-2011, ze dne 12. listopadu 2011) ke zjednáání nápravy a pozastavení výkonu usnesení Zastupitelstva obce Ktiš přijatého dne 14. června 2010 uvádím následující. Naším přípisem ze dne 19. prosince 2011 (dle elektronické spisové služby Ministerstva vnitra odesláno elektronickou poštou, doručeno 21. prosince 2011) jste byli zdejšími odborem informováni, že obec Ktiš bude upozorněna na zjištěné nedostatky. Tímto se zároveň vyjadřuji k Vaší *urgenci* ze dne 28. ledna 2011. Sděluji, že elektronickou komunikaci považuji za zcela standardní postup v souladu se strategií modernizace veřejné správy.

Ministerstvo vnitra si následně od obce Ktiš vyžádalo vyjádření ke zjištěným nedostatkům a dne 17. ledna 2011 obdrželo v reakci na tuto žádost od obce písemnou odpověď. Po jejím náležitém prostudování a vyhodnocení Vám v dané záležitosti sděluji následující.

Zejména považuji za nezbytné uvést, že obec akceptovala upozornění ze strany Ministerstva vnitra na jednotlivá zjištěná pochybení a přijetím nápravných



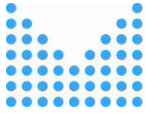
opatření přistoupila k postupům, které by měly podobné nedostatky v budoucnu eliminovat. Kopii od obce obdržené odpovědi Vám pro informaci zasíláme v příloze tohoto dokumentu.

Skutečnost, že zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Ktiš konaného dne 14. června 2010 byl vyhotoven v zákonem stanovené 10tidenní lhůtě, obec prokazatelně nedoložila, neboť předmětný zápis není opatřen doložkou umožňující ověřit dodržení zákonné lhůty pro pořízení zápisu. Starostka jako představitel obce však v oficiálním vyjádření pro Ministerstvo vnitra prohlásila, že zápis byl v zákonem požadované lhůtě vyhotoven. Obec na základě doporučení Ministerstva vnitra, které v obci dne 14. září 2011 provedlo kontrolu výkonu samostatné působnosti, přijala opatření, kdy všechny zápisy ze zasedání zastupitelstva obce jsou opatřovány doložkou dokládající datum jejich pořízení. Tento postup považuje Ministerstvo vnitra za krok ke zjednání nápravy.

Na základě doporučení kontrolní skupiny ze dne 14. září 2011 jsou dále informace o konání zasedání zastupitelstva obce spolu s programem zveřejňovány jak na úřední desce obecního úřadu, tak i způsobem umožňujícím dálkový přístup (na „elektronické úřední desce“) a doklad o jejich zveřejnění je zakládán jako součást dokumentace vedené k jednotlivým zápisům ze zasedání zastupitelstva obce. Rovněž tuto nově zavedenou praxi obecního úřadu vítám. Ke zveřejňování pozvánek na zasedání zastupitelstva způsobem umožňujícím dálkový přístup starostka uvedla, že s odstupem času se domnívá, že pozvánka na předmětné zasedání byla zveřejněna také na elektronické úřední desce, byť toto tvrzení není schopna doložit. V souvislosti s tím se starostka ohradila vůči tvrzení, že „falšuje“ zápisy ze zasedání zastupitelstva a pozvánky s programem na tato zasedání.

Jak z vyžádaných podkladů obce vyplývá, úřední deska Obecního úřadu Ktiš je volně přístupná 24 hodin denně, je umístěna na objektu Jednoty SD Vimperk a její osvětlení je zajištěno funkční lampou veřejného osvětlení, které se nalézá v její blízkosti. Dodávám, že zákon o obcích ani správní řád trvalé osvětlení úřední desky samostatným světelným zdrojem nepožadují. Jediným požadavkem zákona na úřední desku je požadavek jejich nepřetržité přístupnosti [§ 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)].

V další části tohoto přípisu bych se ráda vyjádřila k podání nazvanému jako *stížnost na postup kontrolní skupiny a na závěry z kontroly obce Ktiš dne 14. září 2011 podle § 175 správního řádu.*

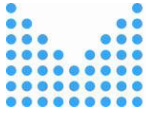


V souvislosti s výhradami uvedenými v předmětné stížnosti, uznávám, že zejména některé formulace užití v protokolu o kontrole výkonu samostatné působnosti provedené u obce Ktiš (č. j. MV-75039-5/ODK-2011) mohou evokovat dojem, že Ministerstvo vnitra vycházelo při zjišťování skutečností na obci z neověřených vyjádření jejích představitelů, aniž by náležitě jiným způsobem ověřilo prověřované záležitosti. Ubezpečuji Vás, že ač takové zdání mohly některé části protokolu o kontrole vzbudit, v žádném případě tomu tak nebylo. Vaše upozornění je však pro nás cennou informací a zejména přínosným signálem, k tomu, že je třeba se danou záležitostí se vši pečlivostí zabývat a vysokou pozornost věnovat jednoznačným a precizním formulačním vyjádřením obsaženým v kontrolních protokolech.

Považuji za nezbytné uvést nejprve obecně několik poznámek k právnímu rámci kontrol výkonu samostatné působnosti obcí, které provádí Ministerstvo vnitra na základě ustanovení § 129 a následujících zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Při výkonu kontroly je kontrolující v souladu s § 129a odst. 1 písm. a) zákona o obcích *oprávněn požadovat od příslušného orgánu obce, aby ve stanovené lhůtě předložil podklady a poskytl úplné informace nezbytné k provedení kontroly*. Kontroly jsou tedy zásadně (primárně) založeny na předložených písemných podkladech, doplněných v případě nezbytnosti (kontrolovaný subjekt nemusí být vždy s to z různých důvodů písemný podklad předložit – např. dokument nebyl obcí vyhotoven, nebyl archivován, apod.) vyjádřeními starosty, příp. jím pověřeného zástupce.

Vyjádření starosty (či jím pověřené osoby), které bývá v souvislosti s kontrolou v některých případech poskytováno, je nutno považovat za oficiální vyjádření obce, které je (podobně jako veřejné listiny vycházející z činnosti obce) nadáno presumpcí správnosti, není-li prokázán relevantními důkazy opak. Dle § 103 odst. 1 zákona o obcích *starosta zastupuje obec navenek*, proto jeho vyjádření, o které kontrolní skupina požádá v souvislosti s prověřováním konkrétní záležitosti související s fungováním samostatné působnosti obce, je nutno považovat za oficiální vyjádření obce.

Pro kontroly samostatné působnosti je charakteristické (vzhledem k ústavně garantovanému právu obcí na samosprávu a zásadě minimalizace zásahů státu do samosprávy vyplývající z čl. 101 odst. 4 Ústavy), že Ministerstvo vnitra jako kontrolní orgán pouze formuluje kontrolní zjištění, zatímco navržení a přijetí konkrétních opatření k odstranění zjištěných nedostatků je již ve výlučné působnosti orgánů

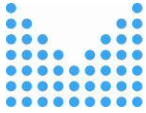


obce. Povinností obce (§ 129a odst. 8 zákona o obcích) je projednat závěry kontroly na nejbližším zasedání zastupitelstva obce (není nezbytné předkládat zastupitelstvu celý protokol, přestože je to jistě vhodné), přijmout opatření k odstranění nedostatků a k zamezení opakování nezákonného postupu orgánů obce (pokud byl kontrolou shledán nezákonný postup orgánů obce) a o závěrech jednání zastupitelstva obce informovat občany obce na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů. (ani v tomto případě není obec povinna - a ve většině případů to není ani technicky možné - zveřejňovat celý protokol). V zájmu efektivnosti jsou tak výsledky kontroly, jejich projednání a řešení zjištěných nedostatků postaveny pod přímou kontrolu občanů, tedy voličů. Ministerstvo vnitra sleduje, zda a v jakém rozsahu obce tuto povinnost plní a vyhodnocuje adekvátnost přijatých nápravných opatření.

Pro úplnost doplňuji, že ve věci provádění kontroly výkonu samostatné působnosti neprobíhá žádné správní řízení, není proto možné uplatňovat ani stížnosti podle § 175 správního řádu.

Podotýkám, že obsah protokolu je přizpůsoben účelu – slouží komunikaci mezi kontrolní skupinou (Ministerstvem vnitra) a kontrolovanou obcí a jeho smyslem je poukázat na zjištěný nezákonný stav, eventuálně doporučit možné řešení odstranění zjištěných nedostatků, pokud o to starosta ve smyslu § 129a odst. 4 písm. g) zákona o obcích požádá. Pro nezasvěcené osoby nemusí být vždy v plném rozsahu a jasně srozumitelný. Vaše připomínky proto považujeme za podnětné, pokud jde o budoucí zkvalitnění obsahové i formální stránky protokolu o kontrole.

Ve stížnosti směřující proti způsobu provedení kontroly se (s odkazem na tabulku v příloze stížnosti) uvádí, že *tvrzení paní starostky, že z úřední desky byly pozvánky snímány vždy až po uskutečnění vlastního zasedání je také nepravdivé, viz zasedání s datem 12. 11. 2010 v tabulce*. Tento závěr zřejmě odvozujete od zveřejňování informací na *internetové úřední desce*. V této souvislosti podotýkám, že (ačkoliv dle § 26 odst. 1 správního řádu je povinností správních orgánů zveřejňovat celý obsah úřední desky též způsobem umožňujícím dálkový přístup), zákon nespojuje se zveřejněním obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup žádné právní účinky (například platnost či účinnost právního úkonu atp.). **Relevantní z hlediska dodržení zákona o obcích je pouze zveřejnění dokumentu na „fyzické“ úřední desce.** To platí i v případě zveřejňování informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o obcích a požadavků stanovených tímto ustanovením

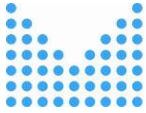


zákona o obcích (povinné náležitosti informace o konání zasedání zastupitelstva a předepsaná lhůta pro zveřejnění takové informace)

V další části stížnosti vyjadřujete výhrady k odstavci 3 protokolu o kontrole, v němž se uvádí, že *informace o zasedání ZO dne 9. 6. 2011 byla zveřejněna až dne 6. 6. 2011 a sejmuta 10. 6. 2011*, a vzhledem k nedodržení zákonem stanovené lhůty pro zveřejnění informace o konání připravovaného zasedání zastupitelstva obce kontrolní skupina konstatuje porušení § 93 odst. 1 zákona o obcích. Jak uvádíte, *„přestože, došlo k porušení zákona, které může mít (dle Vašeho mínění) za následek sankci neplatnosti, nic se nestalo. Konstatování, že veřejnost zasedání byla zachována, je pro nás nedostatečné. V podstatě tatáž situace nastala i dne 17. 3. 2011.“*

K této Vaší výhradě podotýkám, že v žádném případě **nelze z pouhého nesplnění povinnosti dle § 93 odst. 1 zákona o obcích bez dalšího učinit závěr o nezákonnosti všech přijatých usnesení z tohoto důvodu**. Vliv porušení § 93 odst. 1 zákona o obcích na zasedání zastupitelstva obce a na zákonnost na něm přijatých usnesení je třeba vždy posuzovat podle míry narušení či vyloučení požadavku veřejnosti zasedání zastupitelstva obce. V daném případě bylo prezenční listinou doloženo, že veřejnost se zasedání zastupitelstva obce účastnila, **požadavek veřejnosti zasedání** (§ 93 odst. 2 zákona o obcích) byl tedy **zachován**. Pro Vaši informaci dodáváme, že blíže jsou dané problematice věnována stanoviska zdejšího odboru č. 2/2008 a 1/2008 zveřejněná na internetových stránkách Ministerstva vnitra na adrese [www.mvcr.cz/odk](http://www.mvcr.cz/odk), v rubrice *4. Stanoviska odboru*, na která Vás v případě Vašeho zájmu odkazuji (dále též viz rozsudek Nejvyššího soudu 28Cdo 1203/2011).

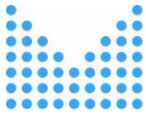
Podotýkám, že v daném případě Ministerstvo vnitra správně konstatovalo porušení zákona o obcích a tato skutečnost se odrazila i v závěrech kontrolního protokolu. Zjistí-li kontrolující při provádění kontroly rozpor některé činnosti obce se zákonem, je jejich úlohou sdělit tuto závažnou skutečnost obci. Zjednání nápravy přijetím adekvátních opatření je však ze zákona o obcích výhradní záležitostí orgánů obce samé. Ministerstvo vnitra není vybaveno sankčními pravomocemi, ani není oprávněno provádět zásahy do územní samosprávy nad rámec zákonem vymezených pravomocí, neboť by tím porušilo Ústavu České republiky. S ohledem na ústavně garantované právo územních samosprávných celků na samosprávu je Ministerstvo vnitra povinno respektovat zásadu „minimalizace zásahů státu do samosprávy“, která je vyjádřena v ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, podle



kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem).

Dále se ohrazujete, že „v protokolu se uvádí, že zástupci obce tvrdí, že zápisy se vždy pořizují ve lhůtě do 10 dnů po skončení zasedání. Toto tvrzení je nepravdivé. Sama kontrolní skupina prokázala porušení v tomto bodě zákona.“ Právě v tomto bodě může být Vaše stížnost přínosem pro další zefektivnění provádění kontrol samostatné působnosti a zvýšení vypovídací schopnosti protokolu o kontrole. Vyvodili jsme totiž poučení z faktu, že nezúčastněný čtenář nemusí být s to v textu kontrolního protokolu jednoznačně rozlišit vyjádření zástupců obce, eventuálně zjištěné skutečnosti, od jejich vyhodnocení kontrolní skupinou. Od těchto hodnocení se následně odvíjejí případné kontrolní závěry. V daném případě se v protokolu uvádí, že „zápisy ze zasedání ZO se podle tvrzení zástupců obce vždy pořizují ve lhůtě do 10 dnů od skončení zasedání.“ Kontrolní skupina uvedenou formulací v protokolu o kontrole pouze zaznamenává **vyjádření představitelů obce k dané záležitosti, kterou nebylo možno objektivním způsobem posoudit na základě předložených podkladů**, neboť (až na výjimku) zápisy ze zasedání zastupitelstva obce datum vyhotovení neobsahovaly. Jelikož nebylo možno prověřovat splnění zákonné povinnosti pořídit zápis do 10 dnů ode dne skončení zasedání (§ 95 odst. 2 zákona o obcích) přímým způsobem, požádala kontrolní skupina zástupce obce o **doplňující vyjádření**, které je v protokole uvedeno (k povaze vyjádření starosty, resp. jím pověřené osoby jsem se vyslovila podrobněji výše).

V této souvislosti považuji za potřebné též upozornit, že zákon o obcích explicitně nestanovuje povinnost obce zápisy ze zasedání zastupitelstva datovat (uvedení data vyhotovení zápisu není povinnou náležitostí zápisu – viz § 95 odst. 1 zákona o obcích). Z tohoto důvodu nelze v případě, že obec prokazatelně nedoloží dodržení zákonné lhůty pro jeho pořízení, konstatovat porušení zákona o obcích., ledaže její nedodržení vyplýne z jiných skutečností. Dodávám, že v případě zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, které se konalo dne 9. června 2011, kontrolní skupina porušení zákona o obcích konstatovala, neboť předmětný zápis nebyl v zákonem stanovené lhůtě deseti dnů po skončení zasedání zjevně vyhotoven (ověřovatelka MUDr. Krejčová připojila svůj podpis, s písemnou výhradou, teprve dne 21. července 2011, tj. po uplynutí zákonné lhůty). Jak bylo výše uvedeno, obec přijala příslušné opatření k nápravě zjištěného nedostatku a zápisy ze zasedání zastupitelstva obce opatřuje již datem vyhotovení, tak aby se do budoucna mohlo předejít možným pochybnostem o včasnosti vyhotovení zápisů.

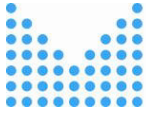


Nesouhlasíte též s konstatováním obsaženým v protokolu o kontrole, kde se v odstavci 9 uvádí, že *dle vyjádření starostky nenastala v kontrolovaném období situace, že by o svolání zasedání ZO požádala alespoň jedna třetina členů ZO nebo hejtman kraje*, neboť, jak uvádíte, „*je prokázáno, že dne 18. 5. 2011 se takovéto zasedání na základě žádosti tří zastupitelů ze dne 2. 5. 2011.*“ K tomu opětovně podotýkám, že kontrolní skupina vycházela z dostupných podkladů a vyjádření. Svolání zasedání na žádost třetiny členů zastupitelstva obce je významnou skutečností, která (pokud nastane) by měla být zcela bez pochyby v zápise zachycena. **Zápis ze zasedání zastupitelstva obce by měl věrně zobrazovat průběh celého zasedání, vč. okolností, které k němu vedly.** Není-li tomu tak a obec jiným hodnověrným způsobem danou skutečnost nedoloží, kontrolní skupina nemá jinou možnost, než požádat o vyjádření starostu, jakožto jejího představitele. V této souvislosti avšak třeba též poznamenat, že pokud ke svolání zasedání na základě takto předložené žádosti členů zastupitelstva obce skutečně došlo, byl postup obce Ktiš v souladu se zákonem, jelikož zasedání zastupitelstva obce bylo svoláno do 21 dnů od doručení žádosti, tj. ve lhůtě požadované § 92 odst. 1 zákona o obcích.

Poslední bod stížnosti se vztahuje k *místnímu šetření* konanému dne 17. března 2011. Uvádíte, že šlo o dopředu naplánované zasedání zastupitelstva obce a zápis z místního šetření je „*podvržený, dodatečně vypracovaný dokument.*“ Jak jsem již výše zmínila, Ministerstvo vnitra vychází, při provádění kontrol z předložených listinných podkladů (zejména ze zápisů, kterým přisuzuje vlastnosti veřejných listin, nadaných „*presumpcí správnosti*“) a z doplňujících vyjádření představitelů obce. Pokud však obec předmětný dokument nepovažuje za zápis ze zasedání zastupitelstva obce - kontrolní skupina posuzovala konečný (obcí předložený) text označený jako *zápis z místního šetření* - **není Ministerstvo vnitra oprávněno takový dokument za zápis ze zasedání zastupitelstva autoritativně prohlásit a jako s takovým s ním nakládat.** Upozorňuji, že usnesení zastupitelstva obce lze přijímat pouze na řádně svolaném a veřejně konaném zasedání zastupitelstva obce.

Skutečnost, že se obec v březnu 2011 dopustila pochybení dokument původně označila jako zápis ze zasedání zastupitelstva obce, je z dokumentu zřejmá, stejně jako to, že si tento nedostatek uvědomila a vzniklé pochybení sama napravila. Jsem si však vědoma toho, že v protokolu o kontrole měla být nastalé situaci věnována bližší pozornost, a to především se zdůrazněním možných důsledků řádně nesvolaného zasedání zastupitelstva obce. Nedojde-li k řádnému





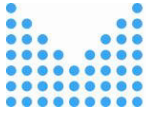
svolání zasedání zastupitelstva obce podle § 93 odst. 1 zákona o obcích a současně o zasedání zastupitelstva není veřejnost informována jiným adekvátním způsobem, není naplněn zákonem stanovený požadavek veřejnosti zasedání zastupitelstva obce, což ve svém důsledku znamená, že takové „zasedání“ není možno považovat za zasedání zastupitelstva obce a veškerá „usnesení“ na něm přijatá nelze považovat za právně relevantní rozhodnutí zastupitelstva obce.

V dané souvislosti lze zmínit rozsudek Nejvyššího soudu 30 Cdo 1047/2010 ve věci P.H. vs. obec Grygov. Otázka, kterou soud rozhodoval, zněla, jestli obec určitý majetek prodala či ne, a to na základě otázky, zda proběhlo zasedání zastupitelstva obce či nikoli. Občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu přijalo následně sjednocující právní názor, který se týká nabytí či převodu obecního nemovitého majetku. Pro sjednocení postupu nižších soudů vydalo kolegium právní větu: *„O majetkoprávních úkonech (nabytí a převodech nemovitých věcí) obce rozhoduje obecní zastupitelstvo pouze na svých veřejných zasedáních.“* Přestože v případě obce Ktiš se sporná záležitost netýká nakládání s nemovitým majetkem, lze závěrů tohoto rozsudku obecně využít i k lepšímu pochopení tohoto případu. Zjednodušeně řečeno, aby mohlo zastupitelstvo právoplatně rozhodnout, musí se jednat o veřejné jednání zastupitelstva, ale toto jednání musí být také veřejně a včas oznámeno všem občanům obce, a to obvyklým způsobem. Nejvyšší soud zrušil rozsudky soudů nižšího stupně, které prohlašovaly za zasedání zastupitelstva obce shromáždění, které sama obec považovala za poradu členů zastupitelstva obce. Nejvyšší soud tak výslovně odmítl možnost přiznat nějakému shromáždění (poradě obecního zastupitelstva) *„de facto charakter veřejného zasedání.“* Nepřipouští-li Nejvyšší soud tuto možnost u soudů, Ministerstvo vnitra ji nemá zcela jistě.

Ministerstvo vnitra je vedeno snahou o neustálé zkvalitňování výkonu kontrol samostatné působnosti územních samosprávných celků. Dovolte mi proto ubezpečit Vás, že Vašich připomínek, bude využito jako námětů přispívajících mj. k tomu, aby do budoucna protokoly o kontrole výkonu samostatné působnosti obcí byly zpřehledněny tak, aby byly srozumitelnější širšímu okruhu adresátů.

Věřím, že jsem výše uvedeným alespoň zčásti rozptýlila Vaše pochybnosti o úrovni kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí prováděných Ministerstvem vnitra. Závěrem dodávám, že k ověření realizace nápravných opatření přijatých orgány obce a doporučení poskytnutých obci za účelem eliminace zjištěných nedostatků, uskuteční zdejší odbor v 1. polovině tohoto roku **metodický**





**výjezd** do obce, jehož smyslem bude přispět k dalšímu zkvalitnění výkonu samosprávy v obci Ktiš.

S pozdravem

Ing. Marie Kostruhová  
podepsáno elektronicky

**Ing. Jan Jemelka**  
člen výboru OS Zdravé Ktišsko  
Občanské sdružení zdravé Ktišsko  
Dobročkov 17  
383 01 PRACHATICE  
e-mail: [info@zdravektissko.cz](mailto:info@zdravektissko.cz)

**Manželé Ing. Jan a Helena  
Jemelkovi**  
Dobročkov 17  
383 01 PRACHATICE