



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

Č. j. MV-127095-3/ODK-2017

Praha 20. listopadu 2017

Zveřejnění informace poskytnuté pod č. j. MV – 127095-2/ODK-2017

Adresát (anonymizováno)

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky (dále též „Ministerstvo vnitra“) obdržel dne 30. října 2017 Vaši žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), týkající se postupu zastupitelstva obce při koupi nemovitosti, resp. zda v daném případě nedošlo k porušení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), ve které jste uvedl, cit.:

(částečně anonymizováno)

Prosím o informaci, zda postup zastupitelstva, které schválilo nákup, přestože mu nebyly poskytnuty žádné informace, kromě požadované ceny 2 900 000, Kč, byl správný. Dle mého došlo k porušení zákona 128/2000 Sb. v platném znění.

Dovolím si Vás tedy požádat o stanovisko, zda nedošlo k porušení zákonné úpravy v takovém rozsahu, že by mohlo zakládat neplatnost takového usnesení.

- 1) *Je platné Usnesení zastupitelstva obce ze dne 27. září 2017? S ohledem na úpravu v zákoně č. 156/2006 Sb., o střetu zájmů, dle § 3 odst. 1, nesmí zastupitel upřednostňovat osobní zájem před zájmem obce. Rád bych také upozornil na § 8 odst. 1 zákona, který se týká také členů rady. Nepochybně bylo porušeno ust. § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, citují: „Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.“ Na zmíněném jednání zastupitelstva tuto povinnost zastupitel a člen rady neoznámil. Domnívám se, že právě porušení této oznamovací povinnosti bylo porušením výše zmíněného zákona; důležitý je výklad, zda takové porušení zákona zakládá neplatnost Usnesení ve věci, kde jde o majetek v hodnotě 2 900 000,- Kč?*



2) *Nedošlo k naplnění skutkové podstaty některého z trestných činů, konkrétně ust. § 329 – zneužití pravomoci úřední osoby zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník či ust. § 220 porušení povinnosti při správě cizího majetku, neboť zastupitelé rozhodovali o nákupu majetku ve výši 2 900 000,- Kč, aniž ktakovému rozhodnutí měli odpovídající informace. Je v daném případě možné uvažovat o trestní odpovědnosti za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce (§ 38 a násl. zákona o obcích); v příčinné souvislosti s jednáním některých členů zastupitelstva, kteří věc projednávali o dva dny dříve, ale při samotném jednání zastupitelstva tvrdili, že zatím nemají žádné informace.*

Úvodem si Ministerstvo vnitra dovoluje uvést, že podle ustanovení § 2 odst. 4 informačního zákona se **povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.** Dle odborné literatury se pod „dotazy na názory“ nejčastěji řadí žádosti o poskytnutí právních výkladů a stanovisek.

V daném konkrétním případě však Ministerstvo vnitra informaci nad rámec své povinnosti poskytuje, jak uvedeno níže.

Předně Ministerstvo vnitra dále uvádí, že je oprávněné poskytovat metodickou pomoc pouze při výkladu a aplikaci zákona o obcích a k popsané problematice je věcně příslušné vyjádřit se toliko v obecné rovině [**dotaz ad 1**]. Zároveň je třeba podotknout, že z hlediska navazujících aspektů případné trestněprávní odpovědnosti, Ministerstvo vnitra není kompetentní vyjadřovat se ani v obecné rovině, neboť se jedná o oblast upravenou předpisy trestního práva. Rovněž podávat výklad soukromoprávních předpisů (pracovněprávních či občanskoprávních) není Ministerstvo vnitra oprávněno [**dotaz ad 2**].

Ad 1) K platnosti usnesení zastupitelstva obce ze dne 27. září 2017

Střet zájmů je řešen jednak zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“) a dále zákonem o obcích v jeho ustanovení § 83 odst. 2. Použití obou právních předpisů odvisí od okolnosti, zda jsou aplikovány na veřejné funkcionáře či nikoliv.

Ustanovení § 83 odst. 2 se v případě některých členů zastupitelstva obce nepoužije právě v důsledku **zákona o střetu zájmů**. Někteří členové zastupitelstva obce jsou totiž ve smyslu jeho ustanovení § 2 odst. 1 písm. p) a q) veřejnými funkcionáři (konkrétně se jedná o všechny uvolněné členy zastupitelstva obce, a v případě neuvolněných o starostu, místostarostu a členy rady obce). Ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 zákona o střetu zájmů, *je veřejný funkcionář povinen při jednání ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, ve kterém vystoupí v*



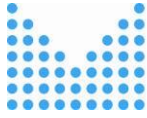
rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; **to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý** ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů. Nutno však zmínit, že zákon o střetu zájmů vychází ze stejných principů jako níže uváděné ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích, což znamená, že nezakazuje v případě střetu zájmů členovi zastupitelstva účastnit se zasedání zastupitelstva, jakož i hlasovat.

Těžiště celého ustanovení spočívá „pouze“ v *oznamovací povinnosti člena zastupitelstva obce*, nikoli však v možnosti zabránit svému členovi účastnit se jednání a rozhodovat. Smyslem oznamovací povinnosti je tedy informování ostatních členů zastupitelstva před přijetím rozhodnutí o skutečnosti, že daná osoba není ve věci nestranná a informace, které k věci podává, nemusí být objektivní, což může mít značný vliv na konečné rozhodnutí zastupitelstva. **Jedná-li se však o střet zájmu, který je zjevný, nelze nesplnění uvedené povinnosti považovat za porušení ustanovení § 8 odst. 1 zákona o střetu zájmů. S ohledem na skutečnost, že uvedené pravidlo je zakotveno v ustanovení § 8 odst. 1 „přísnějšího“ zákona č. 159/2006 Sb., lze jeho použití dovodit též v podmínkách ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích.**

Formálně by oznámení střetu zájmu mělo být zaznamenáno v pořizovaném zápise z jednání, a to zejména pro účely kontroly, zda tato povinnost byla či nebyla naplněna. **Zákon o obcích porušení uvedené povinnosti nikterak nesankcionuje** (na rozdíl od zákona o střetu zájmů, kdy lze za přestupek nepodání oznámení o osobním zájmu uložit pokutu). Existence *střetu zájmů* (dle Vámi citovaného ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích) tedy neznamená, že se člen orgánu nesmí jednání dále účastnit a v dané věci hlasovat, neboť takový následek by musel zákon stanovit výslovně, což nečiní (mandát člena zastupitelstva může být omezen jen výslovným ustanovením zákona). Jinak řečeno člen zastupitelstva, který je ve střetu zájmů, má právo účastnit se jednání a hlasovat, a závisí pouze na jeho úvaze (na jeho morálním postoji a politické odpovědnosti), zda se hlasování opravdu zúčastní.

Hovoříme-li o neuvolněném zastupiteli, na kterého se vztahuje ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích, **Ministerstvo vnitra doporučuje** činit oznámení střetu zájmu v rámci každého jednání, kdy je řešená předmětná záležitost na bodu programu zasedání zastupitelstva.

Jak bylo uvedeno výše, **člen zastupitelstva má možnost zdržet se v inkriminovaném projednávaném bodě dobrovolně hlasování, pokud by však přesto hlasoval, nelze konstatovat nezákonnost takového rozhodnutí orgánu obce pouze pro (údajný) střet zájmů jednoho z hlasujících členů zastupitelstva ve smyslu ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích. Jinak řečeno, porušení citovaného ustanovení nemá vliv na přijatá usnesení, resp. na jejich existenci**



(platnost). Z uvedeného důvodu není Ministerstvem vnitra zahajován dozor nad obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření zastupitelstva obce v samostatné působnosti.

Ad 2) K odpovědnosti zastupitelů

K uvedenému bodu Vaší žádosti Ministerstvo vnitra zdůrazňuje, že v konkrétních případech je posouzení případné trestněprávní odpovědnosti výhradně věcí orgánů činných v trestním řízení, jimiž jsou soud, státní zástupce a policejní orgán.

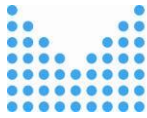
Povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře zákon o obcích blíže rozvádí v ustanovení § 39 odst. 2 citovaného zákona, dle kterého se *při úplatném převodu majetku cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna, jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné.*

S ohledem na zákonnou terminologii je třeba upozornit, že ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích dopadá pouze na situace, ve kterých obec svůj majetek úplatně převádí (prodává). **Pokud majetek nabývá nebo pokud s ním činí jiné dispozice, ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích aplikovatelné není. To ovšem neznamená, že by obec byla zcela zproštěna jakýchkoli obsahových povinností na tyto jiné dispozice.**

Pravidlo uvedené v ustanovení § 39 odst. 2 je od novely zákona o obcích učiněné zákonem č. 257/2017 Sb. (s účinností od 2. září 2017) explicitně přítomno v obecném ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích (*Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn. Obec vede účetnictví podle zákona o účetnictví*) a ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích tak představuje jen jeho bližší konkretizaci.

Princip „bezdůvodně nedisponovat s majetkem pod cenou“ se uplatní i v případech, v nichž obec určitý majetek nabývá do svého vlastnictví (odůvodnit je nutné kupní cenu vyšší než je v místě a čase obvyklá) nebo na jiné majetkové dispozice (např. při pronájmu by obec svůj majetek neměla pronajímat za nižší než v místě obvyklé nájemné). Nepůjde však o přímou či analogickou aplikaci § 39 odst. 2 zákona o obcích, ale o aplikaci § 38 odst. 1 téhož zákona, jehož je takové pravidlo součástí.

V podmínkách obcí je nepochybně aplikovatelné ustanovení § 159 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého *každý, kdo přijme funkci člena voleného*



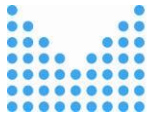
orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.

Povinnost zastupitele vykonávat funkci s péčí řádného hospodáře, tedy s nezbytnou loajalitou, znalostí a pečlivostí, však v žádném případě neznámá, že by tuto funkci nemohl vykonávat ten, kdo není *odborníkem* v záležitostech, o nichž má rozhodovat. Zákon říká, že kdo není této péče řádného hospodáře schopen (rozumějte svými vlastními schopnostmi), musí z této situace vyvodit důsledky. Neříká však, že funkci nemůže vykonávat. V podmínkách obcí toto pravidlo znamená, že zastupitel by neměl rozhodovat bez znalosti věci, kterou buď může mít sám ze své vlastní zkušenosti, nebo ji může získat obvykle na základě podkladů získaných od obce (typicky na základě podkladových materiálů pro jednání zastupitelstva nebo rady). Pokud dostatečné podklady pro to, aby se mohl rozhodnout se *znalostí věci*, nemá, měl by se zdržet hlasování a požadovat jejich doplnění. Současně ale platí, že pokud se zastupitel spolehne na informace, které mu sama obec pro účely rozhodování předala, nelze mu klást k tíži, že se tyto materiály ukázaly jako chybné a že se jimi tento zastupitel řídil (samozřejmě, pokud tyto materiály nezbuzovaly pochybnost o své správnosti či kvalitě).

Na ustanovení § 159 odst. 1 navazuje odst. 3, podle něhož *nenahradil-li člen voleného orgánu právnické osobě škodu, kterou jí způsobil porušením povinnosti při výkonu funkce, ačkoli byl povinen škodu nahradit, ručí věřiteli právnické osoby za její dluh v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci*. Aplikace tohoto pravidla na zastupitele je již sporná, neboť členové zastupitelstva obce za výkon své funkce odpovídají zřejmě podle pracovníprávních norem, jak lze dovodit z § 392 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Definitivní odpověď bude však muset poskytnout až případná soudní judikatura.

Jak uvedeno shora, osoby oprávněné jménem obce realizovat určitá právní jednání, i osoby, které o realizaci těchto právních jednání rozhodují, nesou plnou právní odpovědnost. V obecné rovině patrně nelze v krajních situacích vyloučit ani případnou odpovědnost trestněprávní, jelikož porušení zákonných povinností při nakládání s majetkem může naplnit též znaky některých skutkových podstat zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (např. porušování povinností při správě cizího majetku dle § 220, porušování povinností při správě cizího majetku z nedbalosti dle § 221, zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 či maření úkolu úřední osoby z nedbalosti dle § 330).

Pro úplnost lze v obecné rovině dodat, že případnou trestní odpovědnost lze vztáhnout pouze na ty členy zastupitelstva (rady), kteří hlasovali pro dispozici, kterou došlo k porušení ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích. K dotčené problematice



se vyjadřoval Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 19. prosince 2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012, který mimo jiné uvedl, cit.: *„Případné trestní odpovědnosti každého z obviněných pak nebrání ani skutečnost, jestliže v dané věci rozhodovali jako členové kolektivního orgánu obce, tj. Zastupitelstva města L. Ke schválení prodeje předmětných pozemků se totiž vyžadoval souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce (§ 87 zákona o obcích), takže všichni členové zastupitelstva představující tuto většinu, bylo-li jí dosaženo, se bezprostředně podíleli na přijetí takového rozhodnutí zastupitelstva obce, přičemž každý z nich měl stejný hlas. Proto i trestní odpovědnost za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce (§ 38 a násl. zákona o obcích), mohou nést všichni obvinění, kteří hlasovali pro schválení určitého rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda na majetku obce. V žádném případě zde nejde o nějakou kolektivní odpovědnost, protože je zřejmé, jak každý z obviněných hlasoval, přičemž bez souhlasného vyjádření všech obviněných by nemohlo být dosaženo potřebné většiny pro přijetí schváleného rozhodnutí“.*

Na konec učiněného výkladu Ministerstvo vnitra uvádí [k Vaší poznámce příčinné souvislosti v závěru bodu ad 2)], že pokud se zastupitelé obce schází např. k neveřejným pracovním poradám, je to možné, tato praxe neodporuje zákonu. Ministerstvo vnitra doporučuje neoznačovat pracovní schůzky jako „neveřejná zasedání zastupitelstva obce“, neboť by to mohlo být pro adresáty informací zavádějící. Na pracovních poradách nemohou být přijímána žádná usnesení zastupitelstva obce, ani rozhodováno o žádných záležitostech. Podmínkou platnosti usnesení je dodržení postupu dle § 93 odst. 1 a 2 a § 92 odst. 3 zákona o obcích. Ustanovení § 93 odst. 2 zákona o obcích stanoví obecné pravidlo, podle kterého je zasedání zastupitelstva obce **veřejné**, a protože zákon z této zásady výslovně žádné výjimky nepřipouští a takové výjimky nelze dovodit ani z jiných ustanovení zákona o obcích, lze mít požadavek veřejnosti zasedání zastupitelstva za základní podmínku pro to, aby shromáždění členů zastupitelstva obce bylo možno považovat za zasedání zastupitelstva obce, na kterém (a pouze na něm) lze relevantním způsobem konstituovat vůli tohoto orgánu, tzn. přijímat rozhodnutí (usnesení) o otázkách, jež zákon svěřuje do jeho pravomoci dle ustanovení § 84 a § 85 zákona o obcích.

Závěrem je nutné podotknout, že výše uvedená odpověď není právně závazná, neboť závazný výklad právních předpisů přísluší v konkrétních případech pouze soudům.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. Tereza Lukešová
tel. č.: 974 816 442
e-mail: odbordk@mvcv.cz