

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

Č. j. MV- 19465-2/ODK-2018

Praha 26. února 2018
Počet listů: 4
Přílohy: 3/sv.

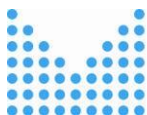
Vážená paní
Jana Formandlová
zastupitelka obce Dětmarovice
Dětmarovice 58
735 71 Dětmarovice

Sdělení k Vašemu podání ze dne 4. února 2018

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra obdržel dne 12. února 2018 Vaše podání, jehož prostřednictvím žádáte „o *prověření postupů práce vedení obce Dětmarovice, které porušuje platné právní předpisy, omezuje mé občanské právo na informace a v neposlední řadě také mé právo zastupitelky dostat se k informacím*“. Konkrétně se Vaše výtky týkají 4 oblastí, a to poskytování informací, veřejných zakázek, kontroly realizované kontrolním výborem a „obecního periodika“. K uvedenému Vám sdělujeme následující, právně nezávazný názor, neboť závazný výklad právních předpisů ve vztahu ke konkrétní skutkové situaci může podávat jen příslušný soud.

Předně považujeme za nutné zmínit postavení Ministerstva vnitra vůči územním samosprávám. Právo obce na samosprávu je Ústavou České republiky pojato velice široce. Vztah státu k obcím je proto omezen tzv. zásadou minimalizace zásahů státu do činnosti územní samosprávy¹. Ministerstvu vnitra jsou proto svěřeny zákonem striktně vymezené dozorové a kontrolní pravomoci, jenž zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), vymezuje následovně: Ministerstvo vnitra je dle § 123 a násl. zákona o obcích kompetentní provádět dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce v samostatné působnosti a kontrolu výkonu samostatné působnosti obce, a to **jen z hlediska jejich zákonnosti, resp. souladu s veřejnoprávními předpisy**.

¹ Zásada minimalizace zásahů státu do činnosti územní samosprávy je zakotvena v čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky a ustanovení § 7 odst. 1 zákona o obcích, dle které stát (popř. orgány kraje) může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.



Z dozoru a kontroly Ministerstva vnitra jsou pak výslovně² vyloučeny případy porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva (tzv. **kompetenční výluka**) a také případy, kdy jsou dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti obcí upraveny zvláštním právním předpisem³.

S ohledem na obsah a charakter požadavků, se kterými se na zdejší odbor Ministerstva vnitra obracíte a jejichž řešení od nás zřejmě očekáváte, považujeme za vhodné nadto nejen upozornit, že dozorový orgán může zasahovat pouze v případech **předpokládaných zákonem a způsobem stanoveným zákonem**, ale rovněž vytknout, že výkon dozoru ze strany Ministerstva vnitra směřuje pouze ke zrušení aktu rozporného se zákonem či jiným právním předpisem, resp. že **cílem dozoru není a ani nemůže být nahrazování vůle obce vůlí státu**. Kontrola ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, jakožto veřejnoprávní vrchnostenský postup, je kontrolním orgánem zahajována **výhradně z úřední povinnosti (ex officio)**. Případný podatel (osoba adresující kontrolnímu orgánu podnět k zahájení kontroly) nemá tedy právní nárok na zahájení kontroly, je na odpovědném posouzení kontrolního orgánu, zda určitou kontrolu zahájí, či nikoli (v opačném případě by mohlo docházet ke zneužívání tohoto institutu)⁴.

Za účelem zajištění přehlednosti si dovoluujeme Vaše podání ponechat v členění dle jednotlivých, Vámi vytýkaných, oblastí.

Ad 1)

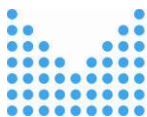
Stran Vaší nespokojenosti se včasností a úplností informací, které jsou Vám obcí poskytovány, si Vám dovoluujeme doporučit podávat své žádosti výslovně s odkazem na **zákon č. 106/1999 Sb.**, o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“). V podrobnostech ohledně způsobu vyřizování žádostí o informace ve smyslu InfZ si Vás dovoluujeme odkázat nejen stanovisko zdejšího odboru Ministerstva vnitra **č. 1/2016**, věnované právu člena zastupitelstva obce na informace, ale rovněž na metodické doporučení k postupu povinných subjektů podle InfZ **č. 3**, které Vám zasíláme přílohou tohoto přípisu, Dodáváme, že rovněž další materiály související s činností zdejšího odboru Ministerstva vnitra, jsou dostupné rovněž na internetových stránkách na adrese www.mvcr.cz/odk.

Co se týče Vaší zmínky o tom, že jste nebyla ani jednou určena ověřovatelem zápisu ani zvolena do žádného výboru či komise si dovoluujeme toliko sdělit, že se jedná o zcela autonomní rozhodnutí orgánů obce Dětkovice, ke kterému Ministerstvu vnitra nepřísluší se jakkoliv vyjadřovat.

² Srov. ustanovení § 124 odst. 6 zákona o obcích.

³ Dle ustanovení § 128 odst. 7 zákona o obcích jsou pak z dozorové činnosti Ministerstva vnitra vyloučena i rozhodnutí a jiné úkony orgánů obce *učiněné podle správního řádu nebo daňového řádu*.

⁴ Vždy je rovněž nutné zvažovat, zda pro uplatnění kontrolních (či dozorových) opatření bude splněno i *materiální hledisko*, tedy zda dozorový zásah ze strany státu zcela nepochybně vyžaduje ochrana zákona - srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky.



Ad 2)

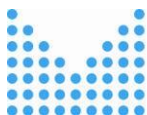
K části Vašeho podání, jejímž prostřednictvím vyslovujete nesouhlas s postupem obce při zadávání veřejných zakázek, sdělujeme, že právním předpisem, vylučujícím dozorové pravomoci Ministerstva vnitra (viz shora uvedená kompetenční výluka), je právě též např. zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění (dále jen „ZZVZ“), který (§ 1) *zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje*

- a) pravidla pro zadávání veřejných zakázek, včetně zvláštních postupů předcházejících jejich zadání,*
- b) povinnosti dodavatelů při zadávání veřejných zakázek a při zvláštních postupech předcházejících jejich zadání,*
- c) uveřejňování informací o veřejných zakázkách,*
- d) zvláštní podmínky fakturace za plnění veřejných zakázek,*
- e) zvláštní důvody pro ukončení závazků ze smluv na veřejné zakázky,*
- f) informační systém o veřejných zakázkách,*
- g) systém kvalifikovaných dodavatelů,*
- h) systém certifikovaných dodavatelů,*
- i) **dozor nad dodržováním tohoto zákona.***

Dozor nad dodržováním pravidel stanovených shora citovaným zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky pak vykonává **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, nicméně samotná kontrola zadávání veřejných zakázek malého rozsahu (s výjimkou situace, kdy se zadavatel při zadávání takové zakázky dobrovolně podřídí formalizovanému režimu zadávacího řízení upraveného zákonem), je de facto možná pouze **v rámci přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí krajským úřadem či auditorem nebo auditorskou společností**, ve smyslu zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, anebo kontroly podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, vykonávané územními samosprávnými celky po celý rozpočtový rok. Lze dodat, že nahlédnutím na internetové stránky obce Dětmárovice, bylo zjištěno, že přezkoumání hospodaření provádí v obci **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, kterému je tak možné adresovat případný podnět v této věci.

Poznamenáváme, že ústředním správním úřadem pro oblast přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a orgánem dozoru nad jeho

prováděním je Ministerstvo financí, nikoliv Ministerstvo vnitra, které není dohledovým orgánem nad úkony zadavatele v zadávacím řízení a může se tak vyjádřit toliko k otázkám, které mají přímou souvislost k zákonu o obcích, jehož je gestorem (např. problematika kompetencí při zadávání veřejných zakázek obcemi). Jelikož otázkám spojeným s veřejnými zakázkami malého rozsahu je věnováno stanovisko zdejšího odboru Ministerstva vnitra **č. 3/2017**, zasíláme Vám jej rovněž přílohou.



K Vaší zmínce o provozování (volné) živnosti bez živnostenského oprávnění si Vám dovolujeme doporučit obrátit se v této věci na **příslušný orgán státní správy**, kterým je v daném případě Magistrát města Karviné – Městský živnostenský úřad.

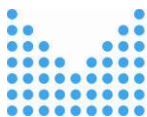
Ad 3)

V této části podání uvádíte, že při opravě „*přístupové cesty k místním bytovkám*“ došlo, mj. z důvodu „*špatně zvolené techniky při opravě*“⁵, k mnoha pochybením, na které jste upozornila zastupitelstvo obce. V této souvislosti pak vytýkáte, že ačkoliv jste předsedkyni kontrolního výboru požádala o prověření některých skutečností před realizovanou kontrolou, Váš požadavek neakceptovala, a nadto jste k této kontrole nebyla přizvána. Mimoto zmiňujete, že občané mají připomínky, které se týkají nejasného „*hospodaření se dřevem ze stromů kácených na obecných pozemcích zaměstnanci obce*“.

Co se týče kontroly činnosti výborů, zaměření jimi vykonávané kontrolní činnosti nevyjímaje, je nutné předně zdůraznit, že tato je plně v kompetenci zastupitelstva obce, jakožto jejich zřizovatele, který je současně jako jediný s to jejich činnost ovlivnit, a to nejen úkoly, jimiž výbory pověřuje, ale též prostřednictvím volby jejich členů. Je nutné zdůraznit, že daná pravomoc náleží zastupitelstvu obce, jakožto **kolektivnímu orgánu – jednotliví členové zastupitelstva obce nemohou výbory, ani jejich předsedy, „úkolovat“, či např. stanovovat podmínky nebo zaměření kontroly, ale ani nárokovat svou osobní účast na kontrole realizované výbory.** V této souvislosti lze současně vytknout, že výbory nejsou (samostatnými) orgány obce, jejichž činnost může být v rámci výkonu samostatné působnosti předmětem kontroly či dozoru Ministerstva vnitra ve smyslu § 123 a násl. zákona o obcích, ale „orgány orgánu obce“, konkrétně poradními, iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva obce, z čehož vyplývá, že v podstatě „pouze“ plní funkci sběru příslušných informací a jejich analyzování pro zastupitelstvo obce. Problematika faktické činnosti výborů tedy náleží do autonomní působnosti obce a jako taková je prioritně vnitřní záležitostí obce, do níž nemohou státní orgány (ani žádné jiné) zasahovat. Lze dodat, že ani výbory samy o sobě nemají pravomoc ukládat úkoly či realizovat, popř. iniciovat opatření k nápravě – **tato činnost náleží výhradně zastupitelstvu obce.**

Vaše další zmínka se váže k hospodaření se dřevem, nicméně vyslovujete též nesouhlas s konkrétními jednáními, která se váží k opravě přístupové cesty (např. „*není jasné, kolik materiálu bylo spotřebováno na jednotlivé opravy, faktura je příliš obecná*“), či vytýkáte formální označení předmětu díla, problematiku stavebního

⁵ Pozn. Ministerstvo vnitra není oprávněno šetřit platnost či obsah uzavřených smluv, neboť se jedná o občanskoprávní smluvní vztah, který je též předmětem shora zmíněné kompetenční výluky. Neplatnost smlouvy může konstatovat výhradně příslušný obecný soud, a to na základě žaloby na neplatnost právního jednání podané osobou, u níž je dán naléhavý právní zájem na věci.



deníku, živnostenského oprávnění, certifikátu k provádění prací, lokaci oprav, atp.⁶, proto si dovoluujeme předně zdůraznit, že je nutné mít vždy na zřeteli, že obec je především **veřejnoprávní korporací, která spravuje své záležitosti samostatně a ze své činnosti se zodpovídá primárně svým občanům**. V této souvislosti si nadto dovoluujeme akcentovat, že každá obec⁷ má při nakládání se svým majetkem v zásadě identické postavení jako jakýkoli jiný vlastník, až na určité specifické zákonné požadavky, které jsou na ni při nakládání s jejím majetkem kladeny.

Povinnosti, které musejí obce při dispozicích svěřeným majetkem splnit, lze z hlediska jejich zaměření (zjednodušeně a v obecné rovině) rozdělit na požadavky obsahové, které umožňují hodnotit realizovanou dispozici z hlediska jejího „přínosu“ pro obec a na požadavky procedurální, mezi něž můžeme, v návaznosti na danou problematiku, zařadit především rozhodnutí o uzavření konkrétní smlouvy příslušným orgánem obce. Značný význam má proto řádné **provádění interní kontroly v rámci každé obce, neboť vzhledem k samostatné působnosti obce náleží mimo jiné právě kontrola hospodaření obce či nakládání s majetkem obce v prvé řadě obci samotné**.

Ze zákona povinně ustavovaný finanční a kontrolní výbor jsou zastupitelstvem obce zřizovány právě za účelem zajištění (nejen) zákonnosti výkonu samostatné působnosti obce, ale měly by ze **znalosti místních poměrů nejlépe posuzovat např. též právě míru hospodárnosti jednání orgánů obce** (což je mimochodem kategorie velmi subjektivní a její posouzení v praxi je často velmi obtížné). Mimoto považujeme za nutné sdělit, že Ministerstvu vnitra nepřísluší šetřit, zda s majetkem obce je nakládáno hospodárně a s péčí řádného hospodáře, neboť se rovněž jedná o případ, kdy jsou dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti obcí upraveny zvláštním právním předpisem a na danou problematiku tak plně dopadá shora uvedená kompetenční výluka, daná § 124 odst. 6 zákona o obcích.

Podle § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a § 42 zákona o obcích má každá obec povinnost dát si přezkoumat hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Protože předmětem přezkoumání hospodaření je také účelnost a hospodárnost nakládání s majetkem obce,⁸ je možné rovněž podnět v této věci směřovat **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**.

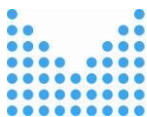
Ad 4)

Závěrem svého podání požadujete, abychom prověřili „*možnosti zastupitelů a občanů vyjádřit vlastní názor prostřednictvím obecního časopisu*“ (Dětmarovického okénka). Konkrétně vytykáte, že spolu s článkem občana je v případech, kdy starosta nesouhlasí s jeho názorem, zveřejněna i starostova reakce, ačkoliv názor starosty by

⁶ Např. k Vaší další výtce, cit.: „*dílo převzal pouze starosta*“, lze odkázat na § 103 odst. 1 zákona o obcích, dle něhož *starosta zastupuje obec navenek*. Vyjadřovat se k dalším, Vámi vytykaným aspektům (např. kvalifikace starosty), Ministerstvu vnitra nepřísluší.

⁷ Článek 101 odst. 3 Ústavy České republiky, § 2 a § 38 odst. 1 zákona o obcích.

⁸ Dozor nad přezkoumáním hospodaření obce pak přísluší Ministerstvu financí (viz § 4 odst. 1 kompetenčního zákona).

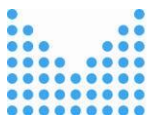


měl být zveřejněn až v dalším čísle *obecního časopisu*, či vytýkáte, že starosta „mnohdy nevybíravým způsobem komentuje svůj osobní názor na pisatele. Nekorektní je i zveřejňování osobních názorů starosty obce na oficiálních webových stránkách obce. Zde vyjadřuje často svérázné a urážlivé názory na osoby, které v dané chvíli komentuje, předkládá své postoje k politickému vývoji, vyzvedává strany, které preferuje, tuto možnost má jako jediný člověk obce“.

K uvedenému si dovoluujeme předně sdělit, že daná problematika je upravena zákonem č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „tiskový zákon“). Úprava periodického tisku územního samosprávného celku byla do tiskového zákona vložena novelou č. 305/2013 Sb. Cílem povinnosti zavedené s účinností od 1. listopadu 2013 pro vydavatele periodického tisku územního samosprávného celku je odstranění diskriminace ve zveřejňování informací, posílení zájmu na poskytování vyvážených informací, zamezení zneužívání těchto periodik jednou politickou stranou nebo jiným uskupením majícím většinu v zastupitelstvu a následné posílení názorové plurality ve veřejné diskuzi v daném územním samosprávném celku. Co se týče kritéria „přiměřenosti“ prostoru, který má být věnován stanoviskům opozičních zastupitelů, lze uvést, že v praxi je třeba podmínku přiměřenosti hodnotit vždy případ od případu. Vodítkem zatím může být argumentace Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí č. 946), tj. poskytnout minimální šanci ke své prezentaci. Novela zákona byla konstruována tak, aby vydavatel měl možnost s rozsahem příspěvku případně pracovat, naopak opoziční zastupitel má možnost se bránit uplatněním tzv. doplňující informace, tj. otištěním další části článku či doplňujících informací, které nebyly zahrnuty do původního článku a jsou pro srozumitelnost a výpovědní hodnotu nezbytné. Pokud nedojde k dohodě mezi opozičním zastupitelem a vydavatelem radničního periodika, je jedinou cestou obrátit se na soud. Jelikož věcným gestorem tiskového zákona je **Ministerstvo kultury**, je možné dotazy náležející do této oblasti právní úpravy, směřovat přímo na tento ústřední správní úřad.

S odkazem na relevanci v dané věci považujeme za vhodné předně poukázat na **§ 10 tiskového zákona**, zakotvujícího institut **práva na uveřejnění odpovědi**, který má speciální povahu ve vztahu k ochraně osobnosti dle občanského zákoníku, není ale vyloučeno, aby byly kombinovány či se navzájem doplňovaly. Právo požadovat uveřejnění odpovědi se váže na dotčení cti či důstojnosti fyzické osoby (nebo dobré pověsti právnické osoby) skutkovým tvrzením, které bylo uveřejněno v periodickém tisku. **Cílem práva na odpověď je zajistit každému možnost obhájit se proti určitým tvrzením (nikoli názorům), která jsou šířena médii a které mohou ohrozit jeho osobnostní práva.**

Pokud se nicméně domníváte, že starosta svým jednáním či prohlášením podstatně zasáhl do integrity Vaší osobnosti, resp. Vašich osobnostních práv, lze se ochrany svých osobnostních práv domáhat **prostřednictvím žaloby na ochranu osobnosti**, za použití procesní úpravy občanského soudního řádu u místně příslušného obecního soudu, neboť v českém právním řádu jsou to pouze soudy, které mohou v případě sporu autoritativně rozhodovat a tím nalézat právo. Rovněž lze v této souvislosti zmínit, že pokud se domníváte, že Vás jednání a prohlášení



starosty společensky poškodilo do té míry, že došlo k naplnění skutkové podstaty konkrétního přestupku, můžete se obrátit na orgán příslušný k projednání přestupků. Není samozřejmě ani vyloučeno podání trestního oznámení orgánům činným v trestním řízení (útvary Policie České republiky nebo státnímu zastupitelství).

S odkazem na shora uvedené si na tomto místě dovoluujeme znovu akcentovat, že ingerence státu do ústavně zaručeného práva obce Dětmárovice na samosprávu je možná pouze v případech a mezích stanovených zákonem. Ministerstvo vnitra není rovněž oprávněno **hodnotit či řešit osobní postoje nebo morální vlastnosti a projevy členů zastupitelstva obce**. V souladu s § 69 odst. 4 zákona o obcích *člen zastupitelstva obce vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není přitom vázán žádnými příkazy*. Zároveň též rozhodnutí orgánů obce, jsou-li učiněna v souladu s příslušnými právními předpisy, lze podrobit pouze „kontrolé“ ze strany veřejnosti, nikoliv ze strany orgánů veřejné moci či státu. **Veškeré „osobní“ vlastnosti členů zastupitelstva obce jsou oprávněni posuzovat výhradně voliči, resp. občané obce**, a to ať již svou volbou při volbách do zastupitelstev obcí nebo během výkonu funkce. Nadto starosta obce je v souladu s § 103 odst. 2 zákona o obcích ze své funkce odpovědný zastupitelstvu obce. Poznamenáváme, že rovněž **výhradně zastupitelstvo obce může rozhodnout jak o zvolení někoho z řad členů zastupitelstva obce do funkce starosty, stejně tak jej případně z této funkce odvolat** (srov. § 84 odst. 2 zákona o obcích)

Velmi si vážíme důvěry, se kterou jste se na Ministerstvo vnitra obrátila. Po prověření celé záležitosti však nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by zakládaly důvod pro uplatnění zákonných kompetencí svěřených zdejšímu odboru Ministerstva vnitra ve smyslu ustanovení § 123 a násl. zákona o obcích, nicméně věříme, že námi poskytnuté informace Vám budou nápomocny při orientaci v dané problematice a že přispějí k nalezení řešení Vámi nastíněných problematických situací.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. Petra Šulcová
tel. č.: 974 816 438
e-mail: odbordk@mvcv.cz