



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

Č. j. MV- 95675-10/ODK-2021

Praha 16. srpna 2021

Záznam z metodického výjezdu - obec Plchov

Datum výjezdu: 21. července 2021

Účastníci jednání:

za obec Plchov:

Mgr. Kateřina Tučková
starostka obce

za Ministerstvo vnitra:

JUDr. Adam Furek
vedoucí oddělení legislativně-právní

Ing. Bc. Tomáš Pösl
vedoucí oddělení kontroly

JUDr. Petra Šulcová
oddělení kontroly

Průběh jednání:

Jednání bylo zahájeno v 8:50 hod. seznámením starostky obce se zaměřením, cílem a důvody metodického výjezdu. Předmět metodického výjezdu:

a) metodická pomoc, zaměřená na konkrétní dotazy starostky, vážící se k právním jednáním učiněným obcí v období od 5. června 2019 do 17. dubna 2020,

b) ostatní metodická pomoc, zaměřená na aktuální výkon samostatné působnosti svěřené orgánům obce Plchov s cílem:

- ověřit postup obce zejména v souvislosti s § 39, § 41, § 43, § 84, § 85, § 87 a § 92–96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- seznámit starostku obce s dostupnými metodickými materiály Ministerstva vnitra orientovanými na aplikaci zákona o obcích,
- zodpovědět další dotazy.



I. Jednání orgánů obce Plchov od 5. června 2020 do 17. dubna 2020

Od 5. června 2019 do 17. dubna 2020 měla obec dva místostarosty s tím, že tzv. prvním místostarostou byl v té době Ing. Pacholík, který tak v tuto chvíli fakticky vykonával pravomoci starosty (v čele obce tak stály dvě osoby). Přestože se v obci dne 14. března 2020 uskutečnily nové volby, obec Plchov nadále spravovali dva dosavadní místostarostové. S ohledem na nouzový stav se ustavující zasedání uskutečnilo až dne 17. dubna 2020.

V souvislosti s dotazy starostky obce, které se váží k uvedenému období, bylo znovu zdůrazněno, že pokud vedení obce v minulosti učinilo nějaké kroky, které by mohly být současným zastupitelstvem vyhodnoceny jako nevýhodné pro obec, může tyto kroky řešit, např. požadavkem na náhradu škody, která obci vznikla. Stejně tak nadále platí, že pokud by tyto (konkrétní) kroky byly v rozporu s právními předpisy, mohou být následně přezkoumány k tomu oprávněnými orgány, mj. též např. zdejším odborem Ministerstva vnitra ve smyslu jemu svěřených dozorových či kontrolních pravomocí vyplývajících z § 123 a násl. zákona o obcích.

Diskuse byla zaměřena opět na způsob rozhodování předchozího, čtyřčlenného zastupitelstva. Bylo akcentováno, že za nezákonná by bylo možné označit pouze taková usnesení, která by se týkala vyhrazených pravomocí dle § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích,¹ nebo by nebyla přijata platně nadpoloviční většinou zastupitelů, tj. třemi hlasy s tím, že v opačném případě je nutné na usnesení přijatá zastupitelstvem vedeným dvěma místostarosty nahlížet z hlediska zákona o obcích jako na usnesení, která jsou v pořádku (obdobné je to s uzavřenými smlouvami).

Bylo též zmíněno, že pokud existuje nějaké usnesení (příp. smlouva), kterým se zastupitelstvo obce vzešlé z voleb v roce 2020 nemůže či nehodlá řídit, je nutné, aby takové usnesení bylo revokováno, případně smlouva byla vypovězena, samozřejmě s ohledem na případné konsekvence. V této souvislosti starostka obce odkázala na usnesení, týkající se budoucích pozemkových úprav, cit.: „*ZO souhlasí s provedením pozemkových úprav v extravilánu obce Plchov*“. V této souvislosti bylo starostce nejen znovu sděleno, že pozemkové úpravy náleží do tzv. zbytkové pravomoci rady, nikoliv do pravomocí vymezených § 84 odst. 2 a 85, z čehož plyne, že rovněž čtyřčlenné zastupitelstvo obce bylo oprávněno rozhodnout např. právě i o pozemkových úpravách (viz výše). Rovněž v této souvislosti bylo doporučeno, že **pokud má současné vedení obce, nadto podpořené většinou občanů obce odlišný názor, může předmětné usnesení zrušit. Mimoto bylo sděleno, že pokud obec nesouhlasí s kroky v této věci již částečně učiněnými předchozím**

¹ Dle § 90 zákona o obcích platí, že: „Poklesne-li počet členů zastupitelstva obce o více než polovinu, popřípadě pod 5 a zastupitelstvo obce nemůže být doplněno z náhradníků, oznámí obecní úřad neprodleně tuto skutečnost krajskému úřadu. V takovém případě nemůže zastupitelstvo obce rozhodovat o záležitostech podle § 84 odst. 2 a 85, s výjimkou přijímání rozpočtových opatření a stanovení pravidel rozpočtového provizoria.“ Toto ustanovení Ministerstvo vnitra standardně vykládá tak, že zastupitelstvo s pokleslým počtem členů nemůže vykonávat jen ty z pravomocí, které by jinak vykonávalo jakožto vyhrazené podle § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích. Ostatní pravomoci, které zastupitelstvo vykonává jakožto nevyhrazené ustanoveními § 84 odst. 2 a § 85 (jedná se např. o pravomoci rady, která není volena), může realizovat i s nižším počtem členů.



vedením obce, resp. má úmysl zavázat rovněž budoucí vedení obce, je možné tak učinit prostř. místního referenda podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o místním referendu“).

V místním referendu rozhodují oprávněné osoby formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti obce (§ 6 zákona o místním referendu). **Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí** (srov. čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) **náležících do samostatné působnosti obce, s výjimkami uvedenými v zákoně**

o místním referendu. Taxativní (úplný) výčet případů, kdy je konání místního referenda nepřipustné, obsahuje § 7 zákona o místním referendu. Lze dodat, že podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu je nutné, aby referendová otázka byla položena jednoznačně tak, *aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“.*

Z judikatury týkající se místního referenda lze citovat nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 995/09-1: *„Při výkladu právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba mít na zřeteli článek 22 Listiny, požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V intencích tohoto článku je nutné vykládat i ustanovení § 7 zákona o místním referendu, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle názoru Ústavního soudu vykládáno restriktivním způsobem.“*, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. února 2012, sp. zn. III. ÚS 873/09: *„Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek... Jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat*

*v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu § 49 ZMR také výhradně směřuje. Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu § 7 písm. d) ZMR. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že **orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici.**“*

Dále lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2012, č. j. Ars 1/2012 – 26, v němž je obdobně vyjádřen uvedený právní názor: *„Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zdejší soud dovozuje, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly*



soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“

Na základě judikatury je možné shrnout, že **vůle občanů obce projevená prostř. místního referenda „nahrazuje“ vůli orgánů obce ve věci, o níž bylo referendum konáno.** Obecně platí, že oprávněné osoby mají právo prostřednictvím místního referenda vyjádřit svůj postoj týkající se např. určitého záměru/projektu – v takovém případě jsou orgány obce zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici. Je přitom na uvážení obce (jejích orgánů), jak dostát povinnosti jednat v souladu s výsledky místního referenda, resp. jaké konkrétní právní a faktické kroky mají být v návaznosti na výsledek místního referenda učiněny.

V závěru diskuse v této věci bylo zmíněno, že s navazujícími dotazy, které se týkají problematiky uspořádání místního referenda, resp. fáze po vyhlášení referenda, je možné se obracet na odbor voleb Ministerstva vnitra (volby@mvcv.cz). Obdobně bylo starostce doporučeno se na odbor voleb obracet s otázkami spojenými s přihláškami („účelovými“) k trvalému pobytu v obci Plchov ve vztahu k volbám.

Dále bylo diskutováno o problematice nedohledání účetních dokladů. V této věci bylo sděleno, že pokud existuje podezření na spáchání přestupku či trestného činu, může se obrátit na **Policii České republiky**. V případě podezření na ne hospodárné nakládání s majetkem obce je možné kontaktovat Krajský úřad Středočeského kraje, který v obci provádí přezkoumání hospodaření. Jelikož přezkoumání hospodaření provádí krajský úřad za uplynulý kalendářní rok, bylo poukázáno na kompetence **Ministerstva financí** v této oblasti.

Ohledně urážek v „radničním periodiku“, resp. uvádění nepravd, bylo starostce obce Plchov sděleno, že tato oblast je regulována 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“), proto je nutné dotazy týkající se výkladu tohoto zákona směřovat na jeho gestora, jímž je **Ministerstvo kultury** (Ministerstvo vnitra není příslušné k výkladu tohoto zákona a ani nedisponuje žádnými pravomocemi, s jejichž využitím by bylo s to obsah periodika vydávaného územním samosprávným celkem jakkoliv ovlivnit, když tato zvláštní právní úprava uplatnění kontrolních či dozorových pravomocí Ministerstva vnitra vylučuje).²

Obecně lze uvést, že dle § 4 tiskového zákona odpovídá za obsah periodického tisku jeho vydavatel. Zákon zároveň přiznává fyzické osobě, pokud bylo v periodickém tisku uveřejněno sdělení obsahující skutkové tvrzení, které se **dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, právo požadovat na vydavateli uveřejnění odpovědi**. V případech periodického tisku vydávaného územním samosprávným celkem totiž zákon stanovuje poskytnout přiměřený prostor

² Z dozoru a kontroly Ministerstva vnitra jsou vyloučeny též případy porušení právních předpisů občanského nebo pracovního práva, nebo případy, kdy se jedná o rozhodnutí a jiné úkony učiněné dle daňového řádu [viz § 124 odst. 6, § 128 odst. 7 a § 129 odst. 3 písm. a) zákona o obcích].



pro uveřejnění sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva tohoto územního samosprávného celku. Další náležitosti, tedy především obsah takového periodika, jeho distribuce apod. jsou pak, jak již bylo naznačeno, čistě na uvážení jeho vydavatele, na kterého je nutné se s případnými stížnostmi obracet. Lze dodat, že **případné přestupky dle tiskového zákona** (jím taxativně uvedené) je toliko povolán šetřit místně **příslušný krajský úřad**.

V případě dalších záležitostí (např. možného nactiutrhání zveřejněnou informací, nezveřejnění zákonem uložené odpovědi atp.) je nutno se případné nápravy **domáhat výhradně u příslušného soudu**, neboť v českém právním řádu výhradně soudy mohou v případě sporu autoritativně rozhodovat a tím nalézat právo.

I. Aktuální jednání orgánů obce Plchov

V souvislosti s událostmi, které se staly v obci v nedávné minulosti (např. zaslepení čidla ČOV) bylo starostce sděleno, že pokud existuje podezření na spáchání přestupku či trestného činu, je vhodné se obrátit na **Policii České republiky**.

Ohledně nahrávání projevů osob, které se účastní zasedání zastupitelstva obce, resp. jejich následného šíření bylo zmíněno, že pokud si hodlá kdokoli z veřejnosti nahrávat průběh zasedání zastupitelstva, není možné mu nahrávání zakázat ani jej např. podmiňovat souhlasem zastupitelstva obce. Současně však bylo zdůrazněno, že problematika spojená s ochranou osobních údajů náleží do gesce **Úřadu pro ochranu osobních údajů**, na který se lze v této věci obracet (vizte stanoviska úřadu dostupná na www.uoou.cz).

Jelikož však zdejší odbor Ministerstva vnitra řeší vícero dotazů, které se týkají dané problematiky, mající přesah do občanskoprávní roviny a ochrany soukromí, která je upravena zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění předpisů (dále jen „občanský zákoník“), je možné, na základě úzké spolupráce a v souladu s vyjádřením Ministerstva spravedlnosti, uvést následující, právně nezávazné stanovisko, byť se týká přípustnosti **pořizování zvukových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce** a je **zaměřené na posouzení povahy přímého přenosu** a možnosti jeho zahrnutí pod pojem záznam, který v souvislosti s osobnostními právy používá občanský zákoník.

Přípustností pořizování záznamů z probíhajícího zasedání zastupitelstva přítomnou veřejností se zabýval Městský soud v Praze, jenž v rozsudku č. j. 8 A 316/2011-47, ze dne 13. března 2012, dospěl k následujícímu závěru, citace právní věty: „*Jednání zastupitelstva obce je podle § 93 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), veřejné, což se týká všeho, co se v průběhu tohoto zasedání odehraje, tedy včetně případných proslovů či jiných projevů soukromých osob, tedy těch, které nejsou členy zastupitelstva obce a ani jinak nejsou spojeny s fungováním obecní samosprávy. Každý je oprávněn pořizovat si pro své účely zvukový záznam zasedání zastupitelstva obce, a to včetně proslovů či jiných projevů soukromých osob, neboť nemají charakter projevů osobní povahy. Pokud by i přesto některá ze soukromých osob měla za to, že pořizováním zvukového záznamu jejího*



vystoupení v rámci zasedání zastupitelstva obce jsou dotčena její osobnostní práva, může se ochrany těchto práv domáhat jen cestou žaloby k soudu ve věcech občanskoprávních, neboť řešení takového sporu náleží výhradně do působnosti a pravomoci soudu.“

Přímý přenos ze zasedání zastupitelstva obce lze chápat jako druh záznamu ve smyslu občanského zákoníku. Jak v případě záznamu, tak v případě přímého přenosu se jedná o zachycení podoby nebo projevů člověka (srov. § 84 občanského zákoníku), které umožňuje jejich rozšiřování (srov. § 85 odst. 1 občanského zákoníku). Oproti záznamu přímý přenos neuchovává zachycenou podobu pro případné budoucí další rozšiřování. V tomto ohledu tedy máme za to, že jde o použití představující méně intenzivní zásah. Uvedený závěr se vyskytuje též v odborné literatuře,³ cit.: „Může se jednat i o jiný způsob zachycení projevů osobní povahy než prostřednictvím jejich trvalé fixace, umožňuje-li takové dočasné (efemérní) zachycení faktická povaha osobního projevu (např. přímý televizní přenos mluveného projevu člověka bez pořízení trvalé rozmnoženiny záznamu apod.). I tyto formy užití projevů osobní povahy tvoří součást obsahu absolutního osobnostního práva na základě generální klauzule ochrany osobnosti podle občanského zákoníku a pro jeho výkon a ochranu v obecné rovině platí totéž, co ve vztahu k ostatním stránkám osobnosti (srov. zejména § 81 a 82 ObčZ a komentář). V tomto smyslu je pak nutno pro účely ochrany osobnosti vykládat i obsah pojmů podobizny a zvukového či zvukově obrazového záznamu, u nichž není vyžadováno, aby měly podobu trvalého zachycení na hmotném nosiči. Postačí tak, pokud jsou vyjádřeny v jakékoli objektivně vnímatelné podobě, a to i dočasné (na rozdíl např. od písemností, u nichž je z povahy věci jejich pouhé efemérní vyjádření prakticky vyloučeno).“

Ministerstvo spravedlnosti, v souladu s názorem Ministerstva vnitra, uvedlo, cit.:

„1) Máme za to, že zákonnou licenci upravenou v ust. § 88 odst. 2 občanského zákoníku lze použít na osoby, které na zasedání zastupitelstva vystupují. Vystoupením na veřejném zasedání zastupitelstva osoba opouští chráněnou oblast svého soukromí. Pokud jde o osoby, které se aktivně zasedání neúčastní, avšak přesto dochází k zachycení, potažmo i rozšiřování jejich podobizny (za předpokladu, že na záběru skutečně mohou být ztotožněny), lze poznamenat, že zákonem vyžadované svolení se zachycením či rozšiřováním může mít jakoukoliv formu. Může se tedy jednat i o svolení konkludentní. V odborné literatuře je konkludentní souhlas odvozován i např. ze vstupu do viditelně monitorovaného prostoru.

„Zvláště je třeba připomenout případy předpokládaného souhlasu člověka se zachycením jeho podoby při informovaném a vědomém vstupu člověka do prostor (veřejných nebo soukromých), které se (byť jakoukoli formou - např. výslovným upozorněním nebo třeba i jen fakticky viditelně instalovanými kamerami apod.) deklarují jako monitorované“. Vhodné by v těchto případech bylo, při vstupu na

³ Srov. P. Tůma in Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654), 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 526–527.



zasedání upozornit na pořizování záznamu, resp. na jeho přímý přenos. [srov. P. Pavlík in J. Švestka, J. Dvořák, J. Fiala aj. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I (§ 1-645, obecná část), Wolters Kluwer, Praha, 2014 (právní stav v ASPI k: 01. 01. 2020), komentář k § 84].

2) Domníváme se, že zprostředkování přímého přenosu ze zasedání zastupitelstva by bylo možné podřadit pod zákonnou licenci upravenou v ust. § 89 občanského zákoníku. Zpravodajstvím odborná literatura rozumí „informování veřejnosti o věcech oprávněného veřejného nebo obecného zájmu, a to zpravidla v mezích výkonu ústavního práva na poskytování a šíření informací“ [P. Tůma in Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654), 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 540-541]. Není přitom podstatné, zda daná osoba jedná jako profesionál a připouští se i jednorázové zpravodajství (P. Tůma tamtéž).

3) Je-li uskutečnění přenosu opřeno o zákonnou licenci, k zásahu do soukromí osob z řad veřejnosti, které se jednání zúčastnily, by dojít nemělo. Je třeba brát v potaz ust. § 90 občanského zákoníku, dle něhož nesmí být zákonné licence využito nepřiměřeným způsobem v rozporu s oprávněnými zájmy člověka. Vhodné je například (jak uvedeno výše) upozornit předem osoby, které se hodlají veřejného zasedání účastnit, na přímý přenos (viz i § 85 odst. 2 občanského zákoníku).“

Na základě výše učiněného výkladu lze shrnout, že soukromá osoba je oprávněna zprostředkovat přímý přenos zasedání zastupitelstva obce, a to i přes to, že by se k němu zastupitelstvo obce (dále též jen „ZO“) vyjádřilo nesouhlasně, resp. by takovou možnost zamítlo. Současně lze doporučit předem upozornit osoby, které se hodlají veřejného zasedání zastupitelstva zúčastnit, na zprostředkování přímého přenosu.

II. Posouzení konkrétních aspektů výkonu samosprávy obce

Na základě informací o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání ZO (dále jen „pozvánka“) a zápisů ze zasedání ZO bylo ověřeno dodržování postupu při naplňování ustanovení § 92 až 96 zákona o obcích (pravidla pro svolávání a konání zasedání ZO).

1) pozvánka na zasedání ZO a místo konání

Podle **§ 93 odst. 1 věta první zákona o obcích** *obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Obec Plchov zveřejňuje pozvánky na zasedání ZO na úřední desce a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup na svých internetových stránkách, dostupných na adrese www.plchov.cz, v souladu s § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). S ohledem na neuvedení data sejmутí na pozvánce na zasedání ZO odbor veřejné správy, dozoru a kontroly odkazuje

Na znění zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a to přestože není předmětem



věcné působnosti zdejšího odboru Ministerstva vnitra. Konkrétně na § 65 odst. 3 tohoto zákona, dle něhož se vyvěšený stejnopis opatří po jeho faktickém svěšení datem sejmutí.

Obec na pozvánkách uvádí, že připravované zasedání ZO se koná „v sále Hasičské zbrojnice“. Neuvedení adresy místa konání připravovaného zasedání na pozvánce však může být problematické např. pro orientaci veřejnosti neznalé místních poměrů v případě jejího zájmu o účast na jednání ZO. Obci proto bylo v rámci metodického výjezdu **doporučeno uvádět na pozvánkách nejen jako místo konání „v sále Hasičské zbrojnice“, ale konkrétní adresu, tj. č. p. 72.**

Co se týče navrženého programu připravovaného zasedání ZO, ten je poměrně stručný a obecný, nemající pro občany dostatečnou vypovídající hodnotu, vizte např. pozvánku na ZO dne 7. května 2021, která obsahuje následující body „Úvodní slovo; 1. Odpadové hospodářství; 2. Dotace a projekty; 3. Žádosti a stížnosti; 4. Rozpočtové opatření; Diskuse; Závěr“. **Bod 2. i bod 3. programu však mají každý 8 podbodů, ke kterým byla přijímána usnesení.** Ministerstvo vnitra tak v této souvislosti poukazuje na § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, dle něhož mají občané obce a osoby jim postavené na roveň právo vyjadřovat na zasedání ZO v souladu s jednacím řádem svá **stanoviska k projednávaným věcem.** Smyslem zveřejnění navrženého programu připravovaného zasedání ZO je proto informovat občany o konkrétních záležitostech, které mají být ZO na zasedání projednány a rozhodovány a umožnit jim tak rozhodnout se, zda se takového zasedání chtějí zúčastnit. **Navržený program připravovaného zasedání ZO by měl být dostatečně informativní a podrobný, aby se mohla veřejnost předem seznámit s otázkami, které budou ZO projednávány.** Na program připravovaného zasedání ZO by proto měly být zařazovány všechny konkrétní body, jejichž obsah je v době zveřejnění pozvánky znám.

Podle § 92 odst. 1 věty druhé zákona o obcích *zasedání zastupitelstva obce se konají v územním obvodu obce.* Jak bylo zjištěno z veřejně dostupných údajů (vizte výše), hasičská zbrojnice se nachází v obci Plchov, v prostorách budovy č. p. 72. Obec tudíž postupuje **v souladu s § 92 odst. 1 věta druhá zákona o obcích.**

2) obsahová stránka zápisu ze zasedání ZO

Podle § 95 odst. 1 zákona o obcích *o průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé; v zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení.* Z uvedeného vyplývá, že zákon o obcích vymezuje pouze základní rámec nezbytných náležitostí zápisu. Otázka, do jakých podrobností bude zápis veden, či jakou formou bude zaznamenán schválený pořad jednání, vč. doplněných bodů, náleží do pravomoci ZO, které ji může upravit ve svém jednacím řádu. Záleží tedy výhradně na ZO, zda např. bude v zápise zaznamenán „doslovně“ průběh zasedání ZO, včetně diskuse, nebo naopak zda bude v zápise uveden pouze v krátkosti a výstižně obsah a



průběh jednání ZO bez toho, aby byla diskuse vůbec zaznamenána (usnesení musí být přesná, jasná a jednoznačná, vč. hlasování o nich).

Namátkou kontrolované zápisy ze zasedání ZO konaných dne 7. května 2021 a dne 28. června 2021 jsou podepsány starostkou obce a dvěma určenými ověřovateli. V zápisech je uveden schválený program jednání a také průběh a výsledek hlasování, **v souladu s § 95 odst. 1 zákona o obcích**.

Z příslušných zápisů je patrné, že zasedání se konala za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů ZO (Zastupitelstvo obce Plchov je 7členné), jak předpokládá **§ 92 odst. 3 zákona o obcích**, resp. že namátkou kontrolovaná usnesení ZO byla přijata **v souladu s § 87 zákona o obcích**.

Zápis, který je nutno porřídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. Namátkou kontrolované zápisy jsou opatřeny daty jejich vyhotovení, z nichž je patrné, že tak bylo učiněno v zákonné lhůtě. Zápisy ze zasedání ZO jsou na obecním úřadu dostupné. Obec tak postupovala **v souladu s § 95 odst. 2 větou první zákona o obcích**, nicméně obci bylo v rámci metodického výjezdu doporučeno jednotlivé listy zápisu k sobě spojit tak, aby nevystávaly pochybnosti o tom, že s jednotlivými listy zápisu ze zasedání ZO může být manipulováno.

Členka ZO podala proti zápisu ze zasedání ZO konanému dne 12. února 2021 námitky. O podaných námitkách rozhodlo ZO na svém nejbližším zasedání konaném dne 7. května 2021, tj. **v souladu s § 95 odst. 2 větou druhou zákona o obcích**, dle které *o námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva obce*.

3) Dispozice s nemovitým majetkem obce

Namátkou vybraný záměr obce pronajmout pozemek parc. č. 878 o výměře 23 m² v k. ú. Plchov (v lokalitě u bytovky č. p. 12) byl na úřední desce, jakož i způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejněn od 7. října 2020 do 23. října 2020. Záměr splňoval zákonem požadované obsahové náležitosti, tj. řádnou identifikaci nemovitosti v souladu s § 8 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), v platném znění. Lze tedy konstatovat, že obec **splnila povinnost danou § 39 odst. 1 zákona o obcích**, dle kterého *záměr obce prodat, směnít, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr obce smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky; záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým; pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné; nemovitá věc se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platnými ke dni zveřejnění záměru*.



O pronájmu pozemku rozhodlo dne 12. února 2021 ZO, jakožto příslušný orgán obce, **v souladu s § 84 odst. 4 zákona o obcích**, podle něhož *zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoce vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2.* Usnesení 19/1/2021 „**ZO pověřuje starostku o uzavření smlouvy s občanem ve věci pronájmu pozemku (pacht),** 878 k č. v k. ú. Plchov“ neobsahuje určení druhé smluvní strany, ač se jedná o podstatnou náležitost zamýšleného právního jednání.

V této souvislosti lze v obecné rovině lze zmínit, že náležitosti rozhodnutí orgánu obce o majetkové dispozici nejsou zákonem o obcích stanoveny a zákon ani neřeší, zda příslušný orgán má schvalovat celý text smlouvy nebo např. pouze její podstatné náležitosti. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 22. prosince 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004 však konstatoval, že příslušné schvalovací usnesení daného orgánu obce musí odsouhlasit alespoň základní (podstatné) náležitosti zamýšleného právního jednání. Například při prodeji nemovitosti jsou podstatnými náležitostmi určení druhé smluvní strany (osoba, s níž má být uzavřena smlouva, by měla být označena jménem, příjme-ním, datem narození a např. adresou místa trvalého pobytu), určení předmětu prodeje (např. nemovitost by měla být označena v souladu s katastrálním zákonem) a určení kupní ceny (tu však nelze, s ohledem na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 2003, sp. zn. 22 Cdo 1625/2002, stanovit odkazem na dosud nezpracovaný znalecký posudek).

Neuvedení podstatných náležitostí ve schvalovacím usnesení zastupitelstva či rady bude způsobovat neurčitost rozhodnutí a tudíž identickou situaci, jakoby o uzavření smlouvy nebylo předem rozhodnuto (tj. povede k neplatnosti uzavřené smlouvy). Od neuvedení všech nutných údajů je ovšem nutné odlišit pouhé nepřesné či nevyčerpávající označení osoby, již se majetek např. prodává, nebo nepřesné označení prodávané nemovité věci v písemném záznamu usnesení. Zákon o obcích totiž výslovně nestanoví žádné povinné náležitosti písemného vyhotovení usnesení (rozhodnutí) zastupitelstva nebo rady, takže na jeho obsah lze usuzovat nejen z jeho přímého slovního vyjádření, ale též z dalších skutečností, tedy především z obsahu celého zápisu z jednání daného obecního orgánu nebo z podkladových materiálů (srov. v této souvislosti např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. června 2013, sp. zn. 26 Cdo 1467/2013).

Podstatnými náležitostmi nájemní smlouvy je určení předmětu nájmu a druhé smluvní strany (srov. 2332 občanského zákoníku). Podstatnou náležitostí nájemní smlouvy naopak není stanovení výše nájemného a doba nájmu – nesjednají si strany výši nájemného, platí § 2217 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého *nájemné se platí v ujednané výši, a není-li ujednána, platí se ve výši obvyklé v době uzavření nájemní smlouvy s přihlédnutím k nájemnému za nájem obdobných věcí za*



obdobných podmínek. Stejně tak když není sjednána doba nájmu, aplikuje se § 2204 občanského zákoníku.⁴

Předmětné usnesení ZO tak sice neobsahuje podstatnou náležitosti (*essentialia negotii*) zamýšleného právního jednání, tj. v daném případě určení druhé smluvní strany (nájemce), avšak z podkladových materiálů je zřejmé, že zastupitelé byli o tom, kdo je druhou smluvní stranou, informováni. Lze tak mít i za to, že ZO rovněž rozhodlo o druhé smluvní straně. V návaznosti na uvedené lze shrnout, že pokud z okolností jednoznačně vyplývá, že zastupitelstvo obce či rada rozhodly o uzavření smlouvy za daných konkrétních podmínek a s konkrétní osobou, byť jejich označení nebylo přesně zachyceno přímo v písemné formulaci schváleného usnesení, **lze takové rozhodnutí považovat „v kontextu“ za dostatečně určité. Je ale samozřejmě více než vhodné usnesení o majetkové dispozici formulovat přesně**, neboť judikatura při posuzování platnosti právních jednání učiněných obcí poměrně důsledně vyžaduje, aby rozhodnutí obce bylo dostatečně srozumitelné, jasné a především jednoznačně seznatelné již z obsahu zápisu, takže přesnou formulací se obec vyhne riziku neúspěchu v případě soudního posuzování (ne)platnosti uzavřené smlouvy.

V rámci metodického výjezdu bylo dále shledáno, že obec nerozlišuje pacht a nájem, když příslušný bod programu (3.3) v zápise označuje jako „*Pacht, pozemek k. č. 878, v k. ú. Plchov*“ a v diskusi je k tomuto bodu programu uvedeno, cit.: „*starostka rekapitulovala dosavadní průběh při řešení o žádosti o pronájem (pacht)*“, nebo že cit.: „*starostka požádala zastupitelstvo o možnost uzavření smlouvy se zájemcem o pacht*“. V této souvislosti zdejší odbor Ministerstva vnitra zdůrazňuje, že účinností občanského zákoníku došlo k novému pojetí nájmu, neboť zatímco § 663 občanského zákoníku z roku 1964 vymezovalo nájemní smlouvu jako smlouvu, jíž pronajímatel přenechával za úplatu nájemci věc, aby ji dočasně užíval nebo z ní bral užitky, nový občanský zákoník nájemní smlouvu chápe pouze jako smlouvu, na jejímž základě může nájemce věc toliko dočasně užívat (§ 2201), a současně vymezuje zcela nový **závazkový vztah označený jako pacht, na jehož základě je pachtýř oprávněn věc dočasně nejen užívat, ale též požívat (§ 2332), tj. brát z ní užitky a plody (srov. § 1285). Jedná se tak o odlišné právní instituty, které nelze směšovat.**

V podrobnostech plně odkazujeme na **metodické doporučení odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 7.2** věnované povinností obcí při nakládání s obecním majetkem dle zákona o obcích, dostupné elektronicky na adrese www.mvcr.cz/odk.

Nájemní smlouva, uzavřená dne 28. dubna 2021 není opatřena doložkou stvrzující datum zveřejnění záměru, ačkoliv podle **§ 41 odst. 1 větou první zákona o obcích** *podmiňuje-li tento zákon platnost právního jednání obce předchozím*

⁴ (1) *Neujednávají-li strany dobu trvání nebo den skončení nájmu, platí, že se jedná o nájem na dobu neurčitou.* (2) *Ujednávají-li strany nájem na dobu určitou delší než padesát let, má se za to, že byl nájem ujednaný na dobu neurčitou s tím, že v prvních padesáti letech lze nájem vypovědět jen z ujednaných výpovědních důvodů a v ujednané výpovědní době.*



zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina o tomto právním jednání doložkou, již bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny. Zdejší odbor Ministerstva vnitra obec proto upozorňuje na nutnost opatřit každou nájemní smlouvu doložkou potvrzující nejen splnění zákonných podmínek ohledně rozhodnutí příslušného orgánu obce, ale též právě doložkou potvrzující splnění zákonných podmínek pro zveřejnění záměru (totéž platí v případě kupní, směnné, darovací a pachtovní smlouvy a smlouvy o výpůjčce)

Neuvedení doložky sice nezpůsobuje neplatnost uzavřené smlouvy, Ministerstvo vnitra však v souladu s povinností stanovenou výše citovaným § 41 odst. 1 zákona o obcích upozorňuje na nutnost opatření každé smlouvy o majetkoprávních úkonech doložkou prokazující splnění zákonných podmínek, tj. zveřejnění záměru a rozhodnutí příslušného orgánu obce. Zákon nestanoví náležitosti doložky, ta by však měla být konkrétní a obsahovat konkrétní údaje (v tomto smyslu je třeba důsledně dbát, aby daná doložka obsahovala platné – správné údaje). Není vhodné pouhé konstatování, že „záměr byl zveřejněn“ nebo že „uzavření smlouvy bylo schváleno zastupitelstvem obce“ apod., které nelze považovat za určité. V tomto smyslu lze doporučit, aby součástí smlouvy byla nejen doložka podle § 41 odst. 1 zákona o obcích, ale jako její přílohy i kopie zveřejněného záměru a příslušného usnesení ZO.

Pokud jde o informaci o zveřejnění záměru, je vhodné (a s ohledem na aktuální judikaturu i nutné) uvádět i údaj o zveřejnění na elektronické úřední desce dle § 26 odst. 1 správního řádu. Doložka může být přímo součástí textu smlouvy v samostatném ustanovení, může být ovšem opatřována rovněž následně, kupříkladu razítkem na jejím písemném vyhotovení s předmětnými údaji (údaje o vyvěšení na úřední desce, datum schválení příslušným orgánem obce).

Závěr jednání:

Jednotlivé oblasti výkonu samostatné působnosti byly podrobně projednány, včetně doplňujících otázek. Starostka obce Plchov vzala jednotlivá doporučení odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, která se váží k jednotlivým projednávaným aspektům výkonu samostatné působnosti obce, na vědomí.

V případě potřeby bylo obci doporučeno obrátit se s žádostí o další metodickou pomoc na zdejší odbor Ministerstva vnitra na adresu Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, náměstí hrdinů 3, 140 21 Praha 4, tel. 974 816 411, e-mail: odbordk@mvcz.cz, IDDS: 6bnaawp.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

V Praze dne 16. srpna 2021
Zapsala: JUDr. Petra Šulcová
odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra,
oddělení kontroly