



MVCRX04TOEL3  
prvotní identifikátor

Ing. Marie Kostruhová  
ředitelka odboru veřejné správy,  
dozoru a kontroly

Praha 3. února 2020  
č. j. MV-182169-4/ODK-2019

Vážený pane hejtmane,

Ministerstvo vnitra v rámci své dozorové a kontrolní působnosti nad samostatnou působností krajů podle zákona č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), prověřovalo způsob, jímž zastupitelstvo Zlínského kraje na zasedání konaném dne 16. prosince 2019 projednalo dodatečně zařazené body týkající se výstavby nové krajské nemocnice (investice ve výši osm miliard korun). Konkrétně se zabývalo námitkou spočívající v dodatečném zařazení zásadní věci, o jejímž projednání veřejnost předem nevěděla (nebyla zveřejněna v informaci o zasedání zastupitelstva na úřední desce), a námitkou, podle níž zastupitelé neměli k příslušným bodům dostat podklady s odůvodněním, že už všechny informace mají k dispozici.

Dopisem Ministerstva vnitra ze dne 18. prosince 2019, č. j. MV-182169-2/ODK-2019, byl Zlínský kraj vyzván k zaslání relevantních podkladů a vyjádření, které byly zdejšímu odboru doručeny dne 10. ledna 2020. Ministerstvo vnitra na základě Vámi zaslanych podkladů a vyjádření zjistilo následující skutkový stav:

Konání 24. veřejného zasedání zastupitelstva Zlínského kraje bylo oznámeno prostřednictvím informace, která byla zveřejněna na úřední desce dne 5. prosince 2019 a sejmuta dne 16. prosince 2019. Tato informace obsahovala zákonem stanovené náležitosti (tj. informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva) a byla zveřejněna po zákonem stanovenou dobu (nejméně 10 dnů před konáním zasedání zastupitelstva). Zlínský kraj tedy postupoval při zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva v souladu s § 42 odst. 1 zákona o krajích.

Návrh programu 24. zasedání zastupitelstva Zlínského kraje obsahoval **41** věcně konkretizovaných bodů a bod *Různé*.



V rámci diskuse k poslednímu bodu programu č. 41, který se týkal *Zprávy o činnosti Rady Zlínského kraje za období mezi 23. a 24. zasedáním Zastupitelstva Zlínského kraje*, jste oznámil, že na základě proběhlé diskuse podáte návrh o rozšíření programu zasedání o nové body týkající se výstavby nové nemocnice.

Dodatečně zařazení bodu programu upravuje jednací řád zastupitelstva Zlínského kraje v článku 7 odst. 4: *O návrhu na zařazení nového (dalšího) bodu do programu nebo vyřazení některého ze schválených bodů programu v průběhu zasedání se hlasuje. Nově zařazený bod se zařazuje před bod Různé a Závěr; o návrhu na změnu pořadí projednání tohoto bodu programu se hlasuje, číslo bodu programu se nemění.*

Návrh byl z Vaší strany podán, o tomto návrhu byla vedena rozprava členů zastupitelstva a následně hlasováno. Výsledkem bylo usnesení o rozšíření programu zasedání zastupitelstva o bod č. **42, zahrnující schválení investičního záměru „Nová Krajská Baťova nemocnice“** (hlasování: Pro: 23; Proti: 16; Zdržel se: 1). V návaznosti na zařazený bod č. 42 byl program dále doplněn též o další dva body. O bod č. **43**, jehož obsahem byl návrh na zrušení povinnosti Rady Zlínského kraje zajistit zpracování studie s názvem *„Modernizace a dostavba Krajské nemocnice Tomáše Batí“* a na zrušení schváleného rozpočtového opatření (hlasování: Pro zařazení bodu: 23; Proti: 8; Zdržel se: 5). Dále o bod č. **44**, jehož obsahem byl návrh koupě pozemku od právnické osoby pro výstavbu nové nemocnice (hlasování: Pro zařazení: 23; Proti: 9; Zdržel se: 2). O zařazení každého bodu do programu probíhajícího zasedání bylo vždy hlasováno zastupitelstvem, jehož výsledkem bylo usnesení o zařazení toho kterého bodu do programu. Dodatečně zařazené body byly následně věcně projednány a ke každému bylo přijato příslušné usnesení: k **bodu č. 42** (hlasování: Pro: 23; Proti: 14; Zdržel se: 1), k **bodu č. 43** (hlasování: Pro: 23; Proti: 12; Zdržel se: 2) a k **bodu č. 44** (hlasování: Pro: 23; Proti: 6; Zdržel se: 2).

Pokud jde o věcnou povahu dodatečně zařazených bodů, Zlínský kraj se ztotožňuje s názorem, že se jedná o velmi závažný bod, mající zásadní dopad do samosprávy. Zlínský kraj však ve svém vyjádření uvedl, že se v daném případě nejednalo o věc novou, která by byla zastupitelům a veřejnosti neznámá. Toto tvrzení Zlínský kraj dokládá odkazem na již proběhlá zasedání zastupitelstva. Skutečnost, že výstavba nové krajské nemocnice byla známa rovněž široké veřejnosti, prokazují dle názoru Zlínského kraje další aktivity iniciované Zlínským krajem, mezi které patří:



i. prezentace projektu, které byly určeny pro veřejnost, odborníky z oblasti zdravotnictví či starosty Zlínského kraje; a ii. tiskové zprávy, které jsou zveřejňovány na internetové stránce Zlínského kraje.

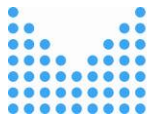
Pokud jde o přípravu a dostupnost podkladových materiálů, je tato otázka upravena jednacím řádem zastupitelstva Zlínského kraje v článku 6 odst. 1 a 2. Členové zastupitelstva obdrželi na jednání zastupitelstva v listinné (tištěné) podobě návrh usnesení, které bylo při projednávání bodu č. 42 rovněž promítnuto na plátně umístěném v zasedací místnosti zastupitelstva. Ostatní materiály dle konstatování Zlínského kraje měli zastupitelé k dispozici již od června 2019. Tyto materiály nedoznaly obsahových změn, zastupitelé byly na tyto podklady z Vaší strany odkázáni.

**Po posouzení shora zjištěného skutkového stavu Ministerstvo vnitra dospělo k níže uvedeným právním závěrům:**

Podle § 42 odst. 1 zákona o krajích platí: *Zasedání zastupitelstva je veřejné. Krajský úřad zveřejní informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva vždy nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu, kromě toho může informaci zveřejnit způsobem v místě obvyklým.* Podle § 42 odst. 4 zákona o krajích platí: *O zařazení návrhů dalších bodů programu, přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva, rozhodne zastupitelstvo.* Podle § 44 zákona o krajích platí: *Zastupitelstvo vydá jednacím řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva a výborů.*

Při hodnocení dodatečného zařazování bodů na program zasedání zastupitelstva kraje po zveřejnění informace podle § 42 odst. 1 zákona o krajích lze podpůrně vycházet z judikatury, konkrétně z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71 a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2015, č. j. 10 As 96/2014-62, týkajících se obdobného ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Z výše zmíněné judikatury plyne, že lze obecně považovat za přípustné doplnění návrhu programu zasedání zastupitelstva po jeho zveřejnění podle § 42 odst. 1 zákona o krajích, i kdyby se tak stalo v průběhu zasedání. Této možnosti by však mělo být využíváno s ohledem na závěry Ústavního soudu



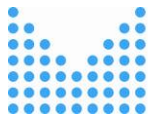
**pouze výjimečně, je-li dodatečné zařazení bodů na program zasedání skutečně nezbytné a odůvodnitelné objektivními okolnostmi**, např. je-li třeba o určité záležitosti rozhodnout co nejdříve, neboť prodlením by mohla obci vzniknout škoda. V souladu s názorem Ústavního soudu by tak dodatečné zařazování bodů programu mělo být využíváno zdrženlivým a uváženým způsobem, nevzbuzujícím podezření o jejich účelovém předkládání „na poslední chvíli“. **Schválení nově zařazených bodů je možné jen tehdy, je-li takový návrh věcně připraven ke schválení a nebrání-li schválení jiné zákonné ustanovení.**

K problematice podkladových materiálů uvádíme, že Ministerstvo vnitra v rámci dozorových a kontrolních pravomocí hodnotí toliko soulad postupů a usnesení orgánů krajů se zákonem. Příprava a zasílání podkladových materiálů pro zastupitele představují záležitost, která není upravena zákonem, a je na rozhodnutí kraje, aby ji prostřednictvím jednacího řádu zastupitelstva upravil sám. Případná porušení jednacího řádu při přípravě a zaslání podkladových materiálů nepředstavují porušení zákona, tudíž Ministerstvo vnitra není nadáno pravomocí k posouzení otázky, zda podklady zasílané zastupitelům jsou kompletní a věcně správné, zda jsou zasílány včas a v zastupitelstvem určené formě atd. Tato záležitost je pouze vnitřní (interní) věcí samosprávy (kraje) a zastupitelstva a zasahování do ní by představovalo nepřiměřený zásah do samosprávy v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Z procedurálního hlediska je nutno konstatovat, že v obecné rovině je sice dodatečné zařazování bodů do programu zasedání zastupitelstva přípustné, neboť krajské zřízení (a judikatura) tento postup v § 42 odst. 4 zákona o krajích výslovně připouští<sup>1</sup>, ovšem ve vztahu ke konkrétním okolnostem posuzovaného případu považujeme takový postup za potencionálně kolidující s právem občana kraje vyjadřovat na zasedání zastupitelstva kraje své stanovisko k projednávaným věcem podle § 12 odst. 2 písm. b) zákona o krajích a s povinností transparentního nakládání s veřejným majetkem podle § 17 a násl. zákona o krajích. Pro tento závěr svědčí následující důvody, které je nutné zohlednit:

---

<sup>1</sup> Podle § 42 odst. 4 zákona o krajích platí: *O zařazení návrhů dalších bodů programu, přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva, rozhodne zastupitelstvo.* K tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2015, č. j. 10 As 96/2014-62, týkající se obdobného ustanovení zákona o obcích.



Podle § 12 odst. 2 písm. b) zákona o krajích platí: *Občan kraje, který dosáhl věku 18 let, má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem.*

Čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, stanoví: *Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*

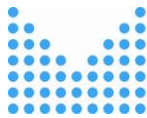
Citovaný článek zaručuje občanům právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou zástupců. Pojem „veřejná věc“ sice není v českém právu definován, nicméně si pod ním lze představit věc veřejného, resp. obecného zájmu, o níž je rozhodováno v rámci výkonu státní správy anebo samosprávy. **Právě možnost občanů podílet se přímo či nepřímo na rozhodování o věcech obecného zájmu je klíčová při jejich řešení.** Žádná společnost totiž není prostou sumou či množinou jedinců a je spíše pravidlem než výjimkou, že obecný zájem je odlišný od všech zájmů individuálních. Nutnost společenského spoluzití proto vyvolává neustálé napětí, a tím i potřebu hledání souladu a rozhodování kolizních případů. Ústavní systém proto musí obsahovat institucionální mechanismy k řešení těchto rozporů. Komentované ustanovení upravuje jeden z nich; další jsou obsaženy v Ústavě, např. v úpravě fungování soudní moci a v systému „sítě kompetencí“ ostatních státních orgánů.<sup>2</sup> Pojem „správa veřejných věcí“ zahrnuje také účast občanů na výkonu územní samosprávy a územní samosprávu lze nazírat i jako politické právo jedince.<sup>3</sup> Jinak řečeno, správou veřejných věcí je účast na politickém životě státu, správě státu i správě veřejných záležitostí v obcích a ve vyšších územních celcích.<sup>4</sup>

Ustanovení § 12 odst. 2 písm. b) zákona o krajích opravňuje občana kraje staršího 18 let vyjadřovat na zasedání zastupitelstva kraje v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Při výkladu i aplikaci tohoto ustanovení je nutné respektovat již citovaný **ústavněprávní rozměr tohoto práva, které svou podstatou představuje zákonné provedení obecného práva podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod podílet se na správě věcí veřejných;** to znamená, že tato práva musejí být principiálně interpretována

<sup>2</sup> Šimíček, V. In: Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, s. 498.

<sup>3</sup> Mikule, V./Suchánek, R. In: Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R., Syllová, J.: *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 98-103.

<sup>4</sup> Pavlíček, V. In: Pavlíček, V.; Hřebejk, J.; Knapp, V.; Kostečka, J.; Sovák, Z. *Ústava a ústavní řád České republiky. 2 díl: Práva a svobody.* Linde Praha, 1996, s. 186.



způsobem maximálně šetřícím jejich smysl, **tedy zásadně „ve prospěch“ občana obce**. Bez významu v této souvislosti jistě není ani čl. 17 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (zakotvuje právo vyjadřovat názory mj. „slovem“) a čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je přípustné svobodu projevu omezit pouze zákonem tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti (ze stanovených důvodů) nezbytné, a zároveň požadavek, aby právní předpisy byly vykládány ústavně konformně (srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. března 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95<sup>5</sup>).

V obecné rovině lze konstatovat, že za porušení práva občana kraje vyjádřit se k projednávaným věcem nelze považovat, pokud je na zasedání zastupitelstva dodatečně zařazen nový bod programu, který nebyl součástí informace zveřejněné podle 42 odst. 1 zákona o krajích (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71). **Judikované závěry je však nutno interpretovat v intencích shora zmíněné základní zásady, že práva občana kraje musí být vykládána ve prospěch občana kraje.** Což znamená, že dodatečným zařazením nového bodu nesmí dojít k nepřiměřenému omezení tohoto oprávnění, a to zvláště u těch záležitostí majetkového charakteru, u nichž je zákonem požadováno projednání v intencích zásady transparentnosti.

Podle § 17 odst. 1 zákona o krajích platí: *Majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Kraj je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem kraje, které sleduje jiný důležitý zájem kraje, který je řádně odůvodněn. Kraj vede účetnictví podle zákona o účetnictví.*

Majetek kraje je veřejným majetkem, kraje jsou při dispozicích s tímto majetkem omezeny (oproti jiným vlastníkům) **určitými specifickými zákonnými povinnostmi**. Tento závěr vyjadřuje Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008, týkající se obdobného ustanovení zákona o obcích, kde uvedl: *Je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto*

---

<sup>5</sup> Právní věta: *V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.*



*veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce **musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.** Obdobně judikoval i Ústavní soud v nálezu ze dne 23. listopadu 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09<sup>6</sup>.*

V případě dodatečného zařazení nových bodů na zasedání zastupitelstva Zlínského kraje, které se týkaly výstavby nové krajské nemocnice ve výši osm miliard Kč, se jednalo o dodatečně zařazené a projednávané záležitosti takové povahy, která nepochybně úzce souvisí se zásadní otázkou nakládání s veřejným majetkem (veřejnými prostředky) a s celkovou problematikou hospodaření kraje. V souvislosti s dodatečným zařazením těchto bodů nebyla vzata v úvahu právě ona transparentnost vyžadovaná u nakládání s veřejným majetkem, veřejný zájem občanů kraje a širší veřejnosti a s tím spojené oprávnění vyjádřit na veřejném zasedání zastupitelstva stanovisko k projednávaným bodům programu ve smyslu § 12 odst. 2 písm. b) zákona o krajích – srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. května 2006, č. j. 15 Ca 164/2005-41: *Občan kraje má nejen právo vyjadřovat se k projednávaným věcem zařazeným na program zasedání zastupitelstva, nýbrž má i právo vyjádřit se k samotnému programu zasedání zastupitelstva, a to ještě před jeho schválením; vyplývá to z § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)].*

Dodatečné zařazení těchto bodů programu tak **lze považovat z hlediska možnosti uplatnění práv občana kraje za úkon limitující práva občana a narážející na rámeček zásady dobré správy.** Nelze též vyloučit, že pokud by body týkající se výstavby nové krajské nemocnice byly zahrnuty již v návrhu programu zasedání v informaci o konání zasedání zastupitelstva ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o krajích, bylo by možné očekávat mnohem větší účast veřejnosti, širší rozpravu a diskusi za účasti zástupců z řad veřejnosti, která by bývala mohla přispět k odborné polemice a rovněž i nepřímo ovlivnit výsledek hlasování zastupitelstva. Dodatečným zařazením nových bodů však byla tato diskuse *fakticky vyloučena*, což (vzhledem k povaze a závažnosti projednávané záležitosti majetkového charakteru s dopady do

---

<sup>6</sup> Z právní věty: *Z ustanovení § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), plyne obci přímá povinnost pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a chránit jej před neoprávněnými zásahy. Péče o majetek a výkon vlastnického práva k němu není ponecháno obci na volné úvaze, jako je tomu u jiných vlastníků. Kvalifikovaná starost o majetek obce je naplněním jednoho z veřejných zájmů, k jehož zabezpečení si obec musí vytvořit materiální a personální předpoklady, a to v rozsahu a kvalitě, která je přímo úměrná množství (hodnotě) a charakteru (svěřeného) majetku.*



rozpočtu kraje a sféry hospodaření kraje) není z hlediska zásady dobré správy a zachování účasti občana na správě věcí veřejných žádoucí. Občané kraje byli o záměru výstavby nové krajské nemocnice sice informováni prostřednictvím prezentací, tiskových zpráv a prostřednictvím veřejných zasedání zastupitelstva v minulosti, nicméně tyto skutečnosti nemohou nahradit výkon oprávnění občana kraje aktivně reagovat na projednávaný bod ve smyslu § 12 odst. 2 písm. b) zákona o krajích, a to **na každém řádně svolaném veřejném zasedání zastupitelstva.**

Omezení práva občana kraje vyjádřit se k projednávaným bodům ze strany zastupitelstva je porušením zákonem stanovené povinnosti a může být vyhodnoceno jako zásah ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, proti kterému se může občan kraje bránit žalobou ve správním soudnictví (za splnění všech dalších podmínek předpokládaných soudním řádem správním). Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. května 2007, č. j. 15 Ca 196/2006-35: *Kraje prostřednictvím svých jednacích řádů nemohou omezovat právo občanů kraje vyjadřovat se k projednávaným věcem, které je jim přiznáno zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (§ 12 odst. 2 písm. b/). Občané kraje tak mohou na zasedání zastupitelstva vyjadřovat svá stanoviska, která souvisejí s projednávanou problematikou.*]. Kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí byla Nejvyšším správním soudem odmítnuta usnesením ze dne 12. června 2007, č. j. 4 Aps 4/2007-46.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Ministerstvo vnitra konstatuje, že uvedený způsob projednání dodatečně zařazených bodů č. 42, č. 43 a č. 44, týkajících se výstavby nové krajské nemocnice ve výši osm miliard Kč, do programu zasedání zastupitelstva Zlínského kraje, které se konalo dne 16. prosince 2019, je způsobilý vést k porušení práva občana kraje podle § 12 odst. 2 písm. b) zákona o krajích a povinnosti kraje hospodařit s majetkem transparentně, která vyplývá z § 17 a násl. zákona o krajích.

S ohledem na výše uvedené je na místě, aby se zastupitelstvo Zlínského kraje danou věcí znovu zabývalo na veřejném zasedání zastupitelstva zákonem předvídaným způsobem podle § 42 odst. 1 zákona o krajích s tím, že do informace o konání zasedání, zveřejněné předem na úřední desce, budou výslovně zařazeny body týkající se výstavby nové krajské nemocnice, které byly projednány na zasedání dne 16. prosince 2019. Zastupitelstvo by o těchto bodech mělo po jejich řádném projednání (včetně rozpravy) znovu hlasovat,





**a buď přijmout nové rozhodnutí v dané věci, nebo prostřednictvím usnesení potvrdit, že setrvává na původních závěrech.**

**Za účelem zvážení dalšího postupu Ministerstva vnitra podle § 82 zákona o krajích si Vás Ministerstvo vnitra dovoluje požádat o písemné vyjádření ke shora uvedeným závěrům a doporučením, a to do 29. února 2020.**

Děkujeme za spolupráci.

S pozdravem

Ing. Marie Kostruhová

Vážený pan  
**Jiří Čunek**  
hejtman Zlínského kraje

*elektronicky prostřednictvím datové schránky*