

MVCRX0876HJK
prvotní identifikátor

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

Č. j. MV-145982-11/ODK-2024

Praha 21. listopadu 2024

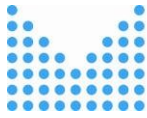
Obec Horní Lideč
Horní Lideč 292
756 12 Horní Lideč
Datovou schránkou: **ukbbd73**

Sdělení Ministerstva vnitra

Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „Ministerstvo vnitra“), obdrželo podnět na posouzení zákonnosti postupu obce Horní Lideč v souvislosti s výstavbou penzionu pro seniory. Předmětem právního posouzení Ministerstva vnitra byla zejména otázka namítaného nerespektování závazných výsledků místního referenda, jež se v obci Horní Lideč konalo ve dnech 20. a 21. září 2024.

Za účelem objektivního posouzení předložené věci si Ministerstvo vnitra od obce Horní Lideč vyžádalo veškeré relevantní podkladové materiály včetně vlastního vyjádření k související problematice. Po pečlivém prostudování těchto materiálů Vám sdělujeme následující.

Ministerstvo vnitra postupuje při realizaci vlastní úřední činnosti vždy zásadně v souladu s právním řádem a v rozsahu odpovídajícím jeho zákonnému zmocnění. K úředním agendám přistupuje Ministerstvo vnitra vždy nestranně a objektivně. Ministerstvu vnitra nepřísluší posuzovat otázky porušení občanského, obchodního či pracovního práva, stejně tak jako celé řady dalších oblastí upravených zvláštními právními předpisy (viz § 124 odst. 6 zákona o obcích, tzv. „kompetenční výluka“). Ministerstvu vnitra také nepřísluší posuzovat obsah soukromoprávních vztahů obcí či otázky jejich hospodaření. Ministerstvo vnitra rovněž není způsobilé hodnotit, komentovat či ovlivňovat manažerská, organizační a politická rozhodnutí územních samosprávních celků, neboť *orgány státní správy mohou do jejich samostatné působnosti zasahovat pouze za účelem ochrany zákona, a to vždy jen způsobem, jenž stanoví zákon* (srov. čl. 8 a čl. 101 odst. 4 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 7 odst. 1 zákona o obcích). Ministerstvo vnitra mimo to není nadřízeným orgánem územních samosprávních celků



a jeho právní závěry nemají právní závaznost, neboť vydávat právně závazná rozhodnutí v konkrétních věcech přísluší pouze soudům.

Dovolujeme si dále upozornit, že právní závaznost nemají rovněž právní stanoviska a metodická doporučení Ministerstva vnitra, jakkoliv v aktuálním období nepochybně vyjadřují právní názor ministerstva k příslušným problematikám.

Jak vyplývá z výše uvedeného, Ministerstvo vnitra se Vaší věcí mohlo zabývat toliko v rozsahu vlastních zákonných kompetencí dle platného právního řádu.

Ministerstvo vnitra zkoumalo z moci úřední mimo jiné i procesně právní postup obce Horní Lideč při přijímání všech souvisejících usnesení, rozhodnutí a opatření v dotčené věci, a to i přes skutečnost, že do této oblasti námitky podatele původně ani nesměřovaly. Z předložených podkladových materiálů je pak zcela zřejmé, že z tohoto hlediska byl postup obce Horní Lideč plně v souladu se zákonem.

K posouzení tak zbývala především otázka, zda z pohledu dozorových kompetencí Ministerstva vnitra byl jednáním obce Horní Lideč porušen zákon či nikoliv, když obec i přes závazné výsledky místního referenda nadále pokračuje v součinnosti se zhotovitelem díla ve výstavbě penzionu pro seniory.

Ministerstvo vnitra velmi důkladně zkoumalo veškeré právní skutečnosti, jež na relevantní časové ose (a v příslušných souvislostech) měly či mohly mít vliv na konečné posouzení stávající situace.

Obec Horní Lideč prokazatelně diskutovala o možné výstavbě domova (penzionu) pro seniory (dále pro zjednodušení věci jen „penzion“) již přinejmenším od roku 2022. Na rozsahu a kvalitě průběžné veřejné informovanosti o konkrétním postupu realizace tohoto záměru se obec a podatelé jednoznačně neshodnou. K faktickému zahájení zadávacího řízení dle zákona o zadávání veřejných zakázek však došlo dne 15. 12. 2023. Na zasedání Zastupitelstva obce Horní Lideč (dále jen „Zastupitelstvo“) konaném dne 29. 04. 2024 pak starosta obce seznámil přítomné s výsledkem zadávacího řízení a navrhnul Zastupitelstvu schválení uzavření odpovídající smlouvy se zhotovitelem. Podmínkou uzavření této smlouvy přitom mělo být předchozí projednání tohoto záměru s občanskou veřejností, k němuž došlo dne 13. 05. 2024. Ze strany občanů obce Horní Lideč byla při této příležitosti směrem k zamýšlenému projektu vznesena řada kritických připomínek. Téhož dne byl obci podán návrh na vyhlášení místního referenda. Obecní úřad vyzval dne 31. 05. 2024 přípravný výbor k odstranění vad návrhu, k čemuž došlo dne 06. 06. 2024. Následně Zastupitelstvo na svém zasedání dne 26. 06. 2024 po předchozím projednání zamítlo návrh na uspořádání referenda dle § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a to ve spojení s § 7 písm. d) téhož zákona, když argumentovalo možnou kolizí referenda



se zákonem o zadávání veřejných zakázek, neboť ten požaduje, aby zadavatel a zhotovitel uzavřeli situačním podmínkám odpovídající smlouvu *bez zbytečného odkladu*. S odkazem na eventuální negativní důsledky plynoucí z nesplnění této podmínky obec Horní Lideč podepsala prostřednictvím starosty se zhotovitelem dne 18. 07. 2024 smlouvu o dílo na výstavbu předmětného penzionu. Vlastní stavba pak byla zahájena dne 30. 07. 2024. Dne 08. 08. 2024 bylo obci Horní Lideč doručeno usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc č. j. 58 A 2/2024-65, ve kterém soud rozhodl takto:

- I. Vyhlašuje se místní referendum v obci Horní Lideč o těchto otázkách:
 - 1) Souhlasíte, aby se v obci Horní Lideč postavil Domov pro seniory?
 - 2) Souhlasíte, aby se Domov pro seniory postavil v navrhované lokalitě vedle základní školy v Horní Lidči?
- II. Místní referendum se bude konat současně s volbami do zastupitelstev krajů ve dnech 20. a 21. 9. 2024.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

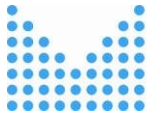
Petiční výbor v mezičase opakovaně vyjadřoval názor, že by obec Horní Lideč měla s podpisem finální smlouvy o dílo se zhotovitelem vyčkat na závazné výsledky místního referenda, aby bylo případně snáze dosažitelné zohlednit eventuální vůli občanů projevenou v referendu. Obec však (jak uvedeno výše) smlouvu uzavřela.

V místním referendu se občané platně vyslovili k oběma otázkám záporně. Tj., že nesouhlasí ani s lokací zamýšlené stavby ani s výstavbou penzionu vůbec. Dne 23. 09. 2024 vzala na své schůzi Rada obce Horní Lideč (dále jen „Rada“) výsledky místního referenda na vědomí a obec o této skutečnosti zároveň téhož dne informovala zhotovitele díla. Obratem (23. 09. 2024) obdržela obec od zhotovitele toto stanovisko:

„Vážený pane starosto,

Naše společnost nesouhlasí s ukončením smlouvy o dílo z důvodu výsledku místního referenda. Výpověď již uzavřené smlouvy o dílo lze učinit pouze z důvodů neplnění smluvních povinností uvedených ve smlouvě. Titul pro výpověď — výsledek místního referenda naše smlouva o dílo nezná. Výsledek referenda tak dle našeho právního názoru nepředstavuje zákonný důvod pro ukončení smlouvy o dílo jakýmkoli způsobem, tedy ani výpovědí ani dohodou.

Právní vztah mezi naší společností a obcí vznikl na základě splnění veškerých zákonných požadavků vyplývajících z postupu upraveného zákonem č. 134/2016, tzn.



zákonem o zadávání veřejných zakázek a dále zákonem č.89/2012 Sb, tzn. občanským zákoníkem. Stavba je již realizována. Pokud občané Vaší obce rozhodli v místním referendu, že s výstavbou nesouhlasí, tak plně respektujeme tento názor občanů, avšak zároveň oznamujeme Vám a občanům obce Horní Lideč, že s ohledem na termín konání referenda v době již zahájené výstavby, naše společnost nesouhlasí s ukončením smlouvy o dílo a naopak trvá na jejím řádném plnění.

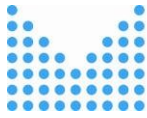
Upozorňujeme současně, že smlouva o dílo byla uzavřena v souladu se všemi zákonnými požadavky a je nutné požadovat, aby smlouva byla řádně plněna. V opačném případě by došlo k porušení nejen smluvních ujednání ve smlouvě o dílo zakotvených, ale i k možnému porušení příslušných zákonů, což by mohlo mít nedozírné následky z důvodu odpovědnosti smluvní strany za neplnění smlouvy, požadavky na nahrazení již vynaložených nákladů, požadavky na případné soudní spory z důvodu požadavku na řádné plnění smlouvy apod.

Závěrem konstatujeme, že jak místní referendum má své zákonné pravidla, která respektujeme, tak smluvní vztah mezi naší společností a vaší obcí je rovněž založen na zákonných požadavcích, na jejichž dodržování trváme.“

Rada na své schůzi dne 01. 10. 2024 usnesením schválila záměr zadat několika nezávislým advokátním kancelářím právní analýzu stávající situace s doporučením dalšího postupu. Dne 02. 10. 2024 proběhla pracovní schůzka mezi představiteli obce a zhotovitelem za účasti právního zastoupení obce, na níž bylo neúspěšně apelováno na stranu zhotovitele, aby společně s obcí vstoupila do jednání o ukončení příslušné smlouvy o dílo, respektive ukončení stavby penzionu. Dne 04. 10. 2024 uspořádala obec Horní Lideč setkání se zástupci petičního výboru za účelem diskuze o možném konsensu ve věci aktuálního stavu věci. Na preferovaném způsobu řešení aktuální situace se však obě strany nedokázaly přes veškerou snahu zúčastněných shodnout. V rozmezí od 05. do 15. 10. 2024 obdržela obec celkem tři různé právní analýzy dotčené problematiky od oslovených advokátních kanceláří (JUDr. Ondřej Preuss, Ph.D.; Mgr. Martin Valík; JUDr. Richard Novák). Všechny advokátní posudky bez rozdílu se shodly na právním názoru, že v započatém díle výstavby penzionu je nutno v souladu s uzavřenou smlouvou pokračovat.

Na základě výše uvedeného obec Horní Lideč akceptovala právní názor shora zmíněných právních poradců a rozhodla se z důvodné obavy před možnými právními důsledky pokračovat ve výstavbě penzionu v souladu s uzavřenou smlouvou o dílo.

Ministerstvo vnitra obdrželo dne 02. a 09. 10. 2024 celkem dva (později částečně doplněné) podněty na prověření zákonnosti postupu obce Horní Lideč, jejichž obsahem bylo zejména podezření na nerespektování závazných výsledků místního referenda ze strany obce, tedy porušení § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. V tomto smyslu bylo předmětem



zdejšího přezkumu rovněž usnesení Zastupitelstva č. Z/11/8 ze dne 26. 06. 2024, jímž se schvaluje uzavření smlouvy o dílo na výstavbu penzionu.

Ministerstvu vnitra není znám žádný podobný případ, v němž by se v rámci soudní praxe doposud rozhodovalo o (v podstatných znacích) identických otázkách, jež jsou předmětem posouzení aktuálního podnětu. Předložená věc je proto stejně závažná jako bezprecedentní. Pokud by totiž byla předložená věc později rozhodována v příslušném soudním řízení, musela by být velmi pravděpodobně konstatována preference závazných výsledků místního referenda (což by vedlo v krajním případě dokonce až ke krachu dotčené obce) nebo naopak preference účinné eliminace potenciálních újem se všemi doprovodnými důsledky, tj. zdánlivému upozadění významu závazných výsledků místního referenda (což dramaticky snižuje reálný význam místního referenda jako efektivního nástroje ultima ratio ve smyslu pomyslné záchranné brzdy používané občanskou veřejností ke korekci eventuálně kontroverzních rozhodnutí orgánů místní samosprávy). Lze tedy bez nadsázky konstatovat, že předložená věc patrně nemá optimální řešení.

Ministerstvo vnitra se nejprve zabývalo otázkou zákonnosti napadeného usnesení Zastupitelstva č. Z/11/8. Z procesního hlediska bylo posuzované usnesení přijato v souladu se zákonem. Obsahově jej pak nelze označit za rozporné se závaznými výsledky místního referenda, neboť v okamžiku jeho vzniku ještě ani nebylo zřejmé, zda bude referendum vůbec konáno, natož aby byly celkem pochopitelně známy jeho výsledky. V relevantním období svého vzniku tak bylo příslušné usnesení rozhodně v souladu se zákonem. Nadto jej pak ani po vyhlášení výsledků místního referenda nelze označit za *nezákonné* zpětně, tj. retroaktivně jen proto, že koliduje s názorem vyjádřeným v pozdějším referendu. Podobně je tomu i v případě zamítnutí konání referenda Zastupitelstvem. Skutečnost, že byl právní názor Zastupitelstva následně překonán usnesením soudu ještě neznamená, že lze původní usnesení Zastupitelstva označit bez dalšího za *nezákonnost*.

Je nepochybné, že nejpragmatičtější přístupem obce by bylo bývalo počkat s podpisem smlouvy o dílo na výsledky místního referenda. Zároveň však nelze bez dalšího konstatovat, že by svým postupem obec či starosta porušili zákon. Obec Horní Lideč poměrně přesvědčivě prokázala opakovanou snahu dospět v součinnosti se zhotovitelem díla k dohodě o ukončení spolupráce z důvodu závazných výsledků místního referenda. Tato snaha však byla neúspěšná. Jakkoliv Ministerstvo vnitra nemá zákonné zmocnění posuzovat otázky občanského práva, je současně dostatečně zřejmé, že obec nemůže ukončit legální smluvní vztah bez souhlasu svého spolukontrahenta. Jednostranným porušením smluvních ujednání by totiž čelila oprávněným nárokům na náhradu všech souvisejících škod, respektive újem.

Výsledná patová situace je tak především důsledkem vzájemné kolize hned několika právních norem, jež vůči sobě navzájem působí protichůdně.



Domníváme se proto, že právně závazného určení definitivní preference jednoho konkrétního právního předpisu před druhým lze v této poněkud unikátní situaci dosáhnout pouze prostřednictvím příslušného soudního řízení.

Obečně dále platí, že samotné referendum nezakládá přímo žádná práva ani povinnosti či konkrétní právní vztahy. Je spíše silně akcentovanou deklarací veřejného mínění, s níž by následně neměly být nově podnikané kroky orgánů samosprávy v kolizi. Jinými slovy, orgány obce by neměly aktivně postupovat nově vznikajícími právními jednáními proti smyslu závazných výsledků místního referenda; nenesou však zároveň ultimativní odpovědnost za dosažení všech ideálních cílů definovaných těmito výsledky. Tím méně pak retroaktivně.

V daném případě dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že obec snad mohla postupovat ve sledované věci obezřetněji, avšak neporušila svým jednáním zákon. K určení dostatečnosti vynaloženého úsilí směřujícího k naplnění cílů definovaných závaznými výsledky místního referenda pak případným posuzovatelům zcela chybí jakýkoliv testovací etalon na úrovni sjednocené judikatury nejvyšších soudů apod. Z pouhé dikce právního řádu přitom sofistikované závěry v daných souvislostech vytvářet nelze. Nejen z tohoto důvodu proto v případě přetrvávajícího právního zájmu na exaktnějším řešení předložené věci odkazujeme případné adresáty na příslušné soudní řízení.

S ohledem na výše uvedené Ministerstvo vnitra v předložené věci neshledalo objektivní důvody k uplatnění dozorových opatření dle § 124 zákona o obcích.

Ing. Bc. Miroslav Veselý
ředitel odboru

Vyřizuje: Mgr. Rudolf Hásek
tel. č.: 974 816 468
e-mail: posta@mvcv.cz