

Vyjádření Zlínského kraje k dopisu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MV ČR ze dne 3. února 2020 (č. j. MV-182169-4/ODK-2019)

Na základě Vašeho dopisu č. j.: MV-182169-4/ODK-2019 ze dne 3. února 2019 zasíláme vyžádané písemné vyjádření k Vaším závěrům a doporučením.

Úvodem deklaruje setrvání na postojích vyjádřených ve stanovisku, jež bylo Vašemu odboru zasláno 10. 1. 2020. Zlínský kraj trvá na tom, že zařazením nových bodů do programu zastupitelstva konaného 16. 12. 2019 neporušil žádné ustanovení právního řádu České republiky, ať už obsažené v zákoně o krajích, v Ústavě ČR či Listině základních práv a svobod. Stejně tak postup Zlínského kraje nebyl v rozporu s výklady právních předpisů vyjádřených v judikatuře.

Zařazení nových bodů č. 42 až 44 na program 24. zasedání Zastupitelstva Zlínského kraje v průběhu tohoto zasedání bylo v souladu s platnou právní úpravou, konkrétně pak s ust. § 42 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), dle kterého „o zařazení návrhů dalších bodů programu, přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva, rozhodne zastupitelstvo“. Zařazení nového bodu programu v průběhu zasedání zastupitelstva umožňuje rovněž čl. 7 odst. 4 Jednacího řádu Zastupitelstva Zlínského kraje.

Z Vašeho dopisu vyplývá, že za stěžejní záležitost z dodatečně zařazených bodů považujete přijetí investičního záměru k výstavbě nové nemocnice ve Zlíně-Malenovicích. Investiční záměr není žádným právním předpisem definován, může být obecně vnímán například jako soubor podkladů, které vymezují určitou konkrétní akci věcně a funkčně a zdůvodňují její nezbytnost, účelnost a efektivnost vymezením nezbytných parametrů, indikátorů a cílů pro její posouzení.¹ Vnitřní směrnici krajského úřadu, schválenou radou kraje, je investiční záměr definován jako centrálně evidovaný dokument, který závazně věcně, funkčně, časově a finančně vymezuje akci reprodukce majetku. Jedná se tedy o dokument stanovující odborně předpokládané technicko-organizační parametry konkrétní akce, její harmonogram, ekonomické souvislosti a další postupy, jež mají vést ke zdárné realizaci akce reprodukce majetku. Praxe kraje je taková, že investiční záměr je předmětem jednání rady kraje v rámci její pravomoci dle ust. § 59 odst. 3 zákona o krajích. S ohledem na více jak roční projednávání problematiky nemocnice a v této souvislosti řady dříve přijatých usnesení rady a zastupitelstva kraje (např. 5.11.2018 výkup pozemků pro účel výstavby nemocnice, zadávání studií, ukládání úkolů radě, zřízení výboru pro výstavbu nové Baťovy nemocnice ve Zlíně-Malenovicích), bylo navrženo z důvodu vhodnosti, transparentnosti a komplexnější informovanosti všech zastupitelů zařazení tohoto bodu právě na jednání zastupitelstva, nikoliv rady, a to v souladu s ustanovením § 37 zákona o krajích.

Krajské zřízení neukládá kraji povinnost schvalovat investiční záměr akce v zastupitelstvu. Pokud by byl tento zcela v souladu se zákonem schvalován radou kraje, je obecně známým faktem, že jednání rady jsou neveřejná (§ 58 odst. 1 zákona o krajích). Investiční záměr k nové nemocnici byl však zpracován do dosud nebývalé míry podrobnosti ve všech ohledech (organizační a personální zajištění, rozložení potřeby veřejných prostředků v letech, byly uvedeny stavebně-technické souvislosti, předpokládaná posloupnost schvalování jednotlivých

¹ Pouze pro účely zákona 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, je definován obsah investičního záměru (věcné, časové a finanční určení akce, její technicko-ekonomické zdůvodnění a vyjádření efektivnosti vložených prostředků spolu se specifikací požadavků na zabezpečení provozu budované nebo obnovované kapacity).

kroků v orgánech kraje), a proto rada zvolila takový postup, že navrhla zastupitelstvu materiál k investičnímu záměru k projednání dle § 37 zákona o krajích.

V dopise uvádíte, že dodatečným zařazením bodů na program jednání zastupitelstva mohla být zkrácena práva veřejnosti, což mohlo vést k netransparentnosti, nehospodárnosti a možnému ovlivnění názorů některých zastupitelů. Předjímání závěru ze strany dozorového orgánu, že jen tehdy pokud by problematika nové nemocnice byla předem zařazena na program zastupitelstva v souladu s ust. § 42 odst. 1 až 3 zákona o krajích, byla by veřejnost způsobilá svými názory ovlivnit zastupitele, může být vedeno snad jen v rovině hypotetických spekulací. Názory široké veřejnosti jsou zastupitelům dobře známy. A to z několikerého projednávání různých otázek ve vztahu k vybudování nové nemocnice (např. jednání zastupitelstva 5. 11. 2018, 8. 4. 2019 či 17. 6. 2019), kdy jen na zastupitelstvech proběhlo cca 30 hod diskusí, a také z veřejných prezentací záměru vybudovat nemocnici, které pořádal přímo hejtman kraje (15 akcí). Dlužno také říci, že zastupitelé opakovaně vůli ke stavbě nové nemocnice vyjádřili, což je možno demonstrovat na přijetí usnesení č. 0445/Z15/18 dne 5. 11. 2018 (pro se vyslovilo 31 zastupitelů), kdy zastupitelé rozhodli o koupi pozemků za účelem výstavby nové nemocnice. Tento účel byl nejen deklarován v důvodové zprávě a názvu předmětného tisku, ale při projednávání samotného odkupu s vlastníky (cca 50 fyzických osob) bylo předem vysvětlováno, k jakému účelu budou pozemky krajem použity a vlastníci právě za tímto účelem s prodejem souhlasili. Někteří vlastníci vyslovili podmínku, jež byla přenesena také do smlouvy, že pozemky nesmí být užity krajem k jinému účelu než právě k výstavbě nové nemocnice. Souhlas s nabytím dalších pozemků pro účel výstavby vyjádřili zastupitelé také 4. 2. 2019 či 16. 12. 2019.

Zastupitelstvem byly schvalovány také další kroky směřující ke stavbě nové nemocnice – byl zřízen Výbor pro výstavbu NOVÉ BAŤOVY NEMOCNICE, byly zadány studie k výstavbě atp. (Přehled schválených jednání zastupitelstva s dopadem do alokace finančních prostředků na výstavbu nové nemocnice - 8. 4. 2019 schválení rozpočtového opatření ZZK/0006/2019, které mimo jiné obsahuje zapojení volných finančních prostředků z roku 2018 ve výši 100 mil. Kč do roku 2022 na akci „Výstavba nové Baťovy nemocnice“; 17. 6. 2019 schválení Úpravy č. 3 střednědobého výhledu rozpočtu ZK na roky 2019-2023. Součástí úpravy je alokace finančních prostředků ve výši 2,7 mld. v letech 2019 – 2023 na projekt „Výstavba nové Baťovy nemocnice“; 9. 9. 2019 schválení Úpravy č. 3 rozpočtu ZK na rok 2019, součástí usnesení je schválení ZZK 0013/2019, které řeší zapojení nových příjmů do výdajů na „Výstavbu nové Baťovy nemocnice“ ve výši 106 mil. Kč; 16. 12. 2019 Schválení Střednědobého výhledu rozpočtu ZK na roky 2021 – 2025. Součástí dokumentu jsou i výdaje určené na „Výstavbu nové Baťovy nemocnice“ v celkové výši 3,67 mld. Kč v letech 2021 – 2025. Všechna tato usnesení byla přijata zastupitelstvem bez výhrad). Ze schváleného rozpočtu Zlínského kraje, stejně tak schváleného Střednědobého výhledu rozpočtu ZK vyplývá záměr ZK postavit novou nemocnici.

Z Vašeho dopisu jakoby dovozujete závěr, že dodatečným zařazením bodů byla veřejnost vyloučena z možnosti působit na zastupitele a tedy pokud by byla veřejnost (uvažováno zřejmě v hojném počtu) přítomna, byla tato skutečnost sama o sobě způsobilá ovlivnit názory zastupitelů tak, že by ke schválení předmětných bodů nemuselo dojít. Presumujete tedy, že veřejnost je proti výstavbě nové nemocnice ve Zlíně – Malenovicích. Proti tomuto tvrzení se musíme ohradit, neboť právě z uskutečněných prezentací dané akce, z jednotlivých zasedání zastupitelstva, je zřejmé, že část veřejnosti je jednoznačně pro výstavbu nové nemocnice a je pouze logické, a je tomu tak vždy, když má být něco dlouhodobě zažitého měněno (ministerstvo jistě zná z vlastní praxe), že část veřejnosti výstavbu odmítá, a to např. z důvodů nostalgických, kdy objekt staré nemocnice je vnímán jako historický odkaz Tomáše Bati nebo z důvodu vzdálenějšího dojíždění do zaměstnání atp. Na jednáních zastupitelstva, kdy byla

tématem výstavba nové nemocnice, vystupovalo mnoho odborníků, včetně lékařů a primářů Krajské nemocnice T. Bati, a.s., kteří přijali pozvání jako hosté a ti vyjadřovali své přesvědčení o správnosti výstavby nového objektu nemocnice. Pochybovat tedy o schválení předmětných bodů, pokud by byly zařazeny na program řádně nikoliv dodatečně, není na místě. I v případě hojné přítomnosti veřejnosti na předmětném zasedání zastupitelstva by opět byla veřejnost rozdělena na dva tábory - zastánci nové nemocnice a její odpůrci. Máme za to, že množství přítomné veřejnosti je ve vztahu ke schválení výstavby nové nemocnice v tomto konkrétním případě irelevantní, kdy názory zastupitelů ovlivněny býti nemohly. Zástupci veřejnosti, kteří na jednání zastupitelstva dne 16. 12. 2019 byli přítomni, u nově zařazených bodů vůbec neprojevili zájem vystupovat.

Domníváme se, že ministerstvo vnitra nemůže do procesu, který je především „politického charakteru“ nijak zasahovat, respektive se stavět na stranu odpůrců přijatého usnesení.

Občané nemají možnost ovlivňovat dění na kraji pouze svou přítomností na jednání zastupitelstva. Mohou využívat i jiné zákonné postupy, jak ovlivnit dění v kraji a postoje zastupitelů. Je nezadatelným právem občana požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem (§ 12 odst. 2 písm. d) zákona o krajích), Zlínskému kraji však nebyla doručena žádná takováto žádost, aby bylo např. projednáno opravení stávajícího areálu nemocnice, aby byly porovnány možnosti – oprava x výstavba či aby kraj vyslovil, že mění či ruší schválený investiční záměr atp. Je tedy zřejmé, že občané, kteří by se mohli potenciálně na prosincovém zastupitelstvu vyjadřovat k tématu nové nemocnice, nevyužívají v této záležitosti ani dalších svých práv plynoucích ze zákona o krajích. Tedy zvažovat nezákonnost přijatých usnesení coby dodatečně doplněných na program zastupitelstva jen z důvodu, že veřejnost nemohla vyjádřit svůj názor v hojném počtu, je dle našeho názoru v rozporu se smyslem a účelem zákona.

V této věci poznamenáváme, že v případě projednávání investičního záměru na výstavbu nové nemocnice, coby řádně zařazeného bodu dne 8. 4. 2019 bylo na zastupitelstvu do diskuse k tomuto bodu přihlášeno 5 občanů, z nichž nakonec své postoje vyjádřili 2 občané. Při projednávání téhož bodu na zastupitelstvu dne 17. 6. 2019 hovořili k danému tématu 3 občané a v různém se k němu vyjádřil ještě 1 občan. Z uvedeného je možné dovodit závěr, že veřejnost spíše vyjádřila svůj názor na osobních setkáních s hejtmanem, kdy byly na akcích vedeny dlouhé diskuse bez jakékoliv limitace, a tedy občané necítili takovou potřebu zúčastnit se přímo zasedání zastupitelstva, byť bylo v uvedených případech projednávání výstavby nové nemocnice zveřejněným programem avizováno. Ze všech indicií se tedy jeví pravděpodobnějším, že v této věci dává veřejnost zastupitelům kraje plnou důvěru.

Považujeme za důležité zdůraznit, že jak 8. 4. 2019, tak i 17. 6. 2019, byl bod Zdravotnictví - NOVÁ KRAJSKÁ BAŤOVA NEMOCNICE zařazen na program zasedání zastupitelstva jako bod řádný a program byl v souladu s ust. § 42 zákona o krajích zveřejněn. S ohledem na odložení bodu (8.4.2019), těsné nepřijetí navrhovaného usnesení pro nedostatek hlasů (17.6.2019) bylo možné předpokládat, že na některém z následujících jednání se bude zastupitelstvo touto možností znovu zabývat, neboť podkladové materiály byly precizně zpracovány a ze strany zastupitelů nebylo již požadováno jejich doplnění či další úpravy.

Jak jsme uvedli již dříve, návrh na zařazení nových bodů programu č. 42 až 44 byl přednesen hejtmanem kraje, o zařazení těchto bodů bylo řádně hlasováno. Návrh vyplynul ze situace, kdy při projednávání posledního řádného bodu programu (před přijetím usnesení ve věci), jehož předmětem byla mimo jiné informace o prověřování možnosti přestavby stávajícího areálu nemocnice, dospěli někteří zastupitelé k názoru, že přestavba areálu nemocnice není ekonomická, s ohledem na územní dispozice vhodná a pod vlivem prožitých událostí

v osobním životě (zdravotní indispozice, hospitalizace, změna politického názoru) deklarovali změnu svého přesvědčení, pokud by návrh stavby nové nemocnice byl znovu projednáván.

Hejtman okomentoval svůj postoj k věci a jako zastupitel navrhl zařadit nové body programu, mj. s odůvodněním, že rozhodnutí ve věci je třeba učinit s ohledem na rozpočet, na potřebu udržet výkon ve zdravotnictví i motivaci personálu a předejít dalším ekonomickým ztrátám.

Právě v těchto důvodech spatřujeme objektivní potřebu a nezbytnost zařazení předmětných bodů na jednání zastupitelstva, kdy dalším vyčkáváním s učiněním tohoto pro kraj naprosto zásadního kroku, by mohlo dojít k vážným škodám.²

V procesu přípravy na výstavbu nové nemocnice byla vynaložena krajem již značná suma veřejných prostředků, a to jak na koupi pozemků, tak na vytvoření studie nové nemocnice, byla vyhlášena veřejná zakázka na studii týkající se přestavby stávajícího areálu nemocnice, která by byla v případě dokončené realizace mnohemiliónovou investicí. Tím, že by ve věci nemocnice dále nebylo jasno, docházelo by k vynakládání dalších a dalších veřejných prostředků na různé studie, nezbytné, avšak stále jen dílčí opravy stávajícího areálu nemocnice vyvolané zastaralostí jejích staveb bez toho, aniž by bylo přikročeno buď ke generální přestavbě stávající nemocnice, nebo vybudování nemocnice nové. Jen výše nezbytných výdajů na opravy např. činí 100 mil. Kč ročně, což je veřejnosti i zastupitelům z prezentací již známo. Je tedy naprosto pochopitelné, že ve chvíli, kdy bylo zastupitelům sděleno, že vypracování detailní studie na zásadní přestavbu stávajícího areálu nemocnice by oproti předpokladu bylo několikanásobně dražší, byla některými zastupiteli vyjádřena vůle takto nevykládat další prostředky kraje, ale raději je investovat ve prospěch všech občanů kraje, jimž bude v budoucnu moderní nová nemocnice sloužit. Proto byly bez zbytečného otálení zařazeny nové body na program jednání zastupitelstva a vydáním konečného rozhodnutí ve věci došlo k nasměrování vývoje zdravotnictví v největší nemocnici v kraji jasným a nezpochybnitelným směrem. Tento postup byl nutný, aby mohl být zastaven proces vyhlášené veřejné zakázky na studii opravy stávajícího areálu nemocnice, kde již běžela lhůta pro podávání nabídek. Pokud by se čekalo s rozhodnutím do dalšího termínu zastupitelstva, nevyhnul by se kraj uzavření smlouvy s nevhodnějším uchazečem, došlo by k plýtvání prostředků kraje a daná studie by byla zbytečná a nevyužitelná.

Rozhodnutí o výstavbě nové nemocnice bylo velkou částí veřejnosti uvítáno. Dokonce i ti, jež váhali nad správností toho či onoho řešení, vyjádřili uspokojení nad vydáním konečného rozhodnutí ve věci s tím, že se již nebude přešlapovat na místě, ale bude se konat. Jiné řešení by bylo politickým rozhodnutím o rozsahu úprav stávajícího areálu nemocnice v různých variantách.

Máme jednoznačně za to, že **zařazení dodatečných bodů bylo v souladu se zákonem**, jmenovitě § 42 odst. 4 zákona o krajích. Pokud ministerstvo vznáší v tuto chvíli hypotetickou úvahu o tom, že by snad zařazením předmětných dostatečných bodů mělo dojít k porušení § 12 odst. 2 písm. b) téhož zákona, tedy práva občanů vyjadřovat na zasedání zastupitelstva, v souladu s jednacím řádem, svá stanoviska k projednávaným věcem, je třeba opětovně poukázat na Nález ÚS 331/02, kterým byl zrušen rozsudek Krajského soudu. Neboť Ústavní soud se již v souvislosti s tehdy řešeným případem zabýval mj. i otázkou, zda skutečnost, že veřejnost nebyla dopředu informována o projednávání „závažného bodu jednání

² FUREK Adam, odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV ČR- <https://www.mvcr.cz/clanek/zasada-verejnosti-zasedani-zastupitelstva-obce-prakticke-problemy.aspx>

zastupitelstva“ a tudíž neměla možnost na tento bod reagovat, může být důvodem pro zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

Krajský soud totiž v předmětné věci ve svém vyjádření k ústavní stížnosti (viz odůvodnění Nálezu ÚS. část poslední odstavce) mj. uvedl, že při svém rozhodování sice vzal v potaz ustanovení § 94 odst. 2 zákona o obcích (které má obdobné znění jako ust. § 42 odst. 4 zákona o krajích) *“nicméně nelze opomenout, že při nerespektování dikce ust. § 93 odst. 1 tohoto zákona by zastupitelstvo obce mohlo až v průběhu zasedání rozšiřovat program jednání zcela libovolně o věci zásadní povahy a tak "vyloučit ze spoluúčasti" občany obce v rozporu s demokratickými principy a systémem tzv. "kabinetní politiky" rozhodovat "za zády občanů"“*. Z tohoto důvodu krajský soud uvedl, že má tedy za to, že *“je v rozporu s tímto ustanovením a úmyslem zákonodárce, tedy v rozporu s ratio legis, jestliže zastupitelstvo obce teprve v průběhu zasedání zařadí do programu návrh zásadní povahy, o němž občané nebyli informováni a neměli tak možnost na tento návrh reagovat.“*

K tomuto hodnocení věci krajským soudem však zaujal Ústavní soud negativní stanovisko (odůvodnění Nálezu ÚS část II), když poukázal na rozdílnosti tzv. "komunální ústavní stížnosti" a "obecné" ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR *„mimo jiné - i v tom směru, že zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti Ústavní soud zkoumá porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele, v případě tzv. ústavní stížnosti komunální hodnotí Ústavní soud i zákonnost zásahu státu.“*

Z dalšího odůvodnění Ústavního soudu pak pro kraje (stejně jako pro obce) vyplývá, že článkem 8. Ústavy ČR se zaručuje samospráva územním samosprávným celkům. Těmi jsou dle čl. 99 i kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Tyto jsou pak územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100). Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem (čl. 101 odst. 2) a jeho působnost může být stanovena jen zákonem (čl. 104 odst. 1). Dále se v odůvodnění nálezu uvádí: *„Čl. 102 Ústavy ČR zakládá zastupitelskou formu práva na samosprávu, pro jehož ochranu je určující čl. 101 odst. 4, dle něhož "stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem"“*.

Ústavní soud tak konstatoval, že **zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje**. Vyjádřeno jinými slovy, požadavek ochrany zákona je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit hypotetickými úvahami a extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou secundum et intra, nikoliv již praeter legem. Tomuto nazírání na danou problematiku konečně odpovídá i ta skutečnost, že se jedná o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, jímž existence místní samosprávy nepochybně je, a kterou je třeba, v souladu s obvyklou zásadou právní o vztahu pravidla a výjimky, interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem.³

Z platné judikatury např. rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Aps 2/2013 ze dne 30. září 2013 a zejména pak z již citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. září 2002 vyplývá, že pokud jde o program zasedání zastupitelstva zákon (zde §

3 VEDRAL Josef: K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky. Praha: ASPI 2010

94 odst. 2 zákona o obcích, jehož znění je téměř totožné s výše citovaným ust. § 42 odst. 4 zákona o krajích) „nerozlišuje závažné a méně závažné body programu zasedání zastupitelstva, proto závažnost otázky, jíž se příslušný bod programu týká, nemá vliv na možnost zastupitelstva zařadit jej na program až v průběhu zasedání“. Z rozhodnutí soudu pak dále plyne, že zařazení nového bodu na program zasedání zastupitelstva by nebylo možné jen tehdy, pokud by návrh tohoto bodu nebyl věcně připraven a pokud by bránilo jeho schválení jiné zákonné ustanovení. „Pakliže lze mluvit o určitých konkrétních návrzích, které nelze předkládat k zařazení na pořad jednání v průběhu zasedání zastupitelstva obce, resp., jejichž projednání by bylo za této situace v rozporu se zákonem, jedná se podle názoru Ústavního soudu pouze o takové návrhy, kde to z povahy věci vyplývá z ostatních ustanovení zákona.“ Zákonná ustanovení, jež by bránila zařazení bodu na jednání, by mohla být např. ust. § 18 zákona o krajích, pokud by nebyl zveřejněn záměr. V našem případě však žádná ustanovení právního řádu zařazení nových bodů na program jednání zastupitelstva nebránila a tedy nebyla porušena. Podklady k předmětným bodům byly také řádně připraveny a zastupitelům cca půl roku detailně známy.

Ústavní soud připouští možnost a oprávněnost samosprávného celku dodatečně zařazovat „i závažné body programu“ na pořad jednání zastupitelstva a nezpochybňuje nijak zákonnost tohoto postupu.

V dalším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (10 As 96/2014 – 65) se ve vztahu k analogickým ustanovením obecního zřízení mj. uvádí: „...informační povinnost obecního (městského) úřadu (...) úzce souvisí se zásadou veřejnosti zasedání zastupitelstva obce (města) upravenou v § 93 odst. 3 obecního zřízení. Podstatou informační povinnosti je seznámení veřejnosti, zejména občanů obce (města), se skutečností (plánovaného) konání zastupitelstva obce (města) na určitém místě a v určitou dobu, aby se veřejnost mohla zúčastnit zasedání a nedocházelo ke „kabinetní politice“. Zákon stanoví také povinnost informovat o navrženém programu zasedání; takto v předstihu zveřejněný program však nemusí být definitivní a nezměnitelný, neboť § 94 odst. 2 obecního zřízení umožňuje zařazení dalších návrhů - bodů k projednání zastupitelstva i v průběhu zasedání (za podmínky schválení takového projednání zastupitelstvem).“ Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí dokonce interpretoval výše citovaný nálezn ÚS, když v odst. 30 uvedl: „Ústavní soud navíc v nálezu výslovně odmítl úvahy krajského soudu, dle nichž by obecní zřízení poskytovalo oporu pro rozlišování (pouze s ohledem na okolnosti, případně úvahu soudu) závažných bodů programu zasedání zastupitelstva, které by nebylo možno zařadit do programu postupem dle § 94 odst. 2 obecního zřízení.“

Z toho lze dovodit, že dle názoru NSS je možné doplňovat řádným způsobem program zastupitelstva bez ohledu na závažnost takto doplňovaných bodů. Pro jejich „vážení“ totiž schází v zákoně opora.

Ostatně ani dosavadní dozorová a kontrolní praxe Ministerstva vnitra nepopírala (obvykle ve vztahu k příslušným ustanovením obecního zřízení) právo členů zastupitelstva navrhnout doplnění nových bodů. Například *metodické doporučení č. 1 – Jednací řády zastupitelstev obcí* na str. 12 – 13 zařazuje mezi nepřipustná (nezákonná) ustanovení jednacího řádu „Podmiňování zařazení návrhů subjektů uvedených v § 94 odst. 1 zákona o obcích souhlasem rady obce.“ Přihlédneme-li k tomu, že návrh programu zasedání zastupitelstva připravuje rada, znamená to, že i ministerstvo uznává neoprávněnost případného pokusu omezit členy zastupitelstva v právu navrhnout zařazení nových bodů programu na zasedání zastupitelstva.

Dovolujeme si poukázat na dosavadní postoj ministerstva k obdobným případům, vyjádřený např. ve věci posouzení dodatečně zařazeného bodu programu zastupitelstva obce Podolí – Vyřízení podání proti orgánům obce Podolí ze dne 29. 9. 2016: „Dle ustanovení § 94 odst. 2

zákona o obcích o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo obce tedy může rozhodnout o zařazení dalšího (předem nenavrhaného, a tudíž i nepřipraveného) bodu na program zasedání, poté co o to v průběhu zasedání požádá některý z jeho členů (pokud by takový případ vylučoval jednací řád zastupitelstva obce, je nutno poznamenat, že by byl jednací řád v této části neúčinný, jelikož se jedná o právo předpokládané přímo zákonem o obcích). Návrhy podané členy zastupitelstva a dalšími, kdo jsou k tomu podle zákona oprávněni, musejí být totiž projednány, přesněji řečeno musejí být zařazeny do návrhu programu jednání zastupitelstva. Nicméně využití zákonné možnosti doplnit program zasedání zastupitelstva o tak zásadní návrh, jakým je odvolání starostky a místostarostky a volba nového starosty a místostarosty lze doporučit skutečně jen v krajním případě. Nepochybně z hlediska transparentnosti jednání zastupitelstva obce a zajištění zásady veřejnosti je žádoucí, aby občané obce, potažmo veřejnost, byli obeznámeni s úmyslem odvolat starostku a místostarostku s dostatečným předstihem a mohli svou účast na zasedání zvážit právě s ohledem na projednávání takové záležitosti, na druhou stranu nelze hovořit o nezákonně přijatém usnesení.“

Máme za to, že v otázce dodatečného zařazení bodů do programu zastupitelstva kraje by měl a pevně věříme, že bude dozorový orgán vůči Zlínskému kraji postupovat v souladu se stávající judikaturou, metodikou a dlouhodobě ustálenou vlastní rozhodovací praxí, zejména když tuto otázku kraj dostatečně vyargumentoval. Rovněž předpokládáme, že dozorový orgán nebude v případě Zlínského kraje vytvářet novou rozhodovací praxi ve snaze omezovat zastupitele krajské samosprávy v možnosti doplňovat v průběhu jednání program podle toho, zda chtějí projednat závažný nebo méně závažný bod. Stanovení hranice závažnosti a její míry by pak totiž bylo zcela v rukou státu, přesněji záleželo by jen na subjektivním názoru konkrétního státního úředníka, a takové rozhodování by bylo neobhajitelným zásahem do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Dozorový orgán má mít rovný přístup ke všem usnesením, nerozlišovat a neposuzovat závažnost projednávané věci, neboť je v zásadě lhostejno, zda-li dozoruje schvalování např. zprávy o plnění nějakého úkolu nebo velké investice. Žádný státní orgán nemůže ani s ohledem na potenciální rozpor s článkem 8 Ústavy ČR nahrazovat úvahu orgánu samosprávy a určovat jí a to i např. z hlediska hospodárnosti a efektivity přijímaných usnesení, které rozhodnutí z více možných lépe odpovídá zájmům a úkolům kraje. Uvážení hospodárnosti či vhodnosti při volbě konkrétního řešení (v daném případě zda přestavba či výstavba nemocnice) náleží plně do rozhodovací pravomoci příslušného orgánu kraje. Ministerstvo vnitra přezkoumává dozorovaná usnesení z hlediska zákonnosti jejich přijetí a také ve vztahu k zákonnosti jejich obsahu. Naopak není oprávněno usnesení posuzovat z hlediska „věcné správnosti“. Posouzení této otázky, která je do značné míry hodnocením subjektivním, přísluší pouze zastupitelstvu, protože je to také zastupitelstvo, která nese odpovědnost za případné negativní důsledky svého rozhodnutí.

Vámi uváděné rozhodnutí NSS čj. 4 Aps 4/2007 – 46 ve věci rozsudku Krajského soudu Ústí nad Labem 15 Ca 196/2006 – 35 není na náš případ přílehlavé, neboť se týkalo případu, kdy občanu byla dle příslušných ustanovení jednacího řádu upírána možnost vyjadřovat na zasedání Zastupitelstva Ústeckého kraje svá stanoviska ke všem projednávaným bodům programu mimo určený bod, jež nesl název „Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem“ a byl zařazen na úvod zasedání zastupitelstva. Mimo tento bod nesměli občané svá stanoviska vyjadřovat. K ničemu takovému na Zastupitelstvu Zlínského kraje nedošlo, a už vůbec ne prostřednictvím jednacího řádu. Občané se mohou na zasedání zastupitelstva vyjadřovat ke každému bodu programu i k jakýmkoliv jiným záležitostem v bodě různé.

Ve výše uvedených souvislostech považujeme za potřebné dále uvést, že občané kraje mají právo na informace o fungování samosprávy. Přístup k informacím zaručuje čl. 17 Listiny, který mimo jiné uvádí: *„Každý má právo svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.“* Právo na informace současně není neomezené a absolutní, ale nutně naráží na určitá omezení a limity. Tímto limitem je mimo jiné také právo kraje na samosprávu zaručené čl. 8 Ústavy České republiky.

Právo občanů podílet se na správě věcí veřejných je zakotveno mj. v čl. 21 Listiny základních práv a svobod. Listina nezakotvuje u některých práv tzv. limitační klauzuli předpokládající možnost omezení daného práva, přesto nelze bez dalšího dovozovat, že jde vždy o právo neomezitelné (absolutní). Jakkoli Listina neobsahuje v čl. 21 žádnou explicitní omezující klauzuli, vždy bude platit, tak jako u jiných omezení základních práv obecně, že pro omezení bude nutný zákonný základ, což lze dovodit z čl. 4 odst. 1 Listiny.⁴ Limitace bude v tomto případě vycházet jak ze zákonné možnosti zastupitelstva přijmout svůj jednací řád a stanovit limity pro vyjádření se k jednotlivým bodům programu, tak i ze skutečnosti, že zastupitelstvo je nadáno pravomocí zařadit dodatečný bod na program svého zasedání, čímž zákon umožňuje větší pružnost samosprávy při nutnosti nalézt řešení konkrétní nastalé situace, nicméně současně fakticky limituje právo občanů podílet se na správě věcí veřejných v případě, že pokud by byli bývali věděli, že se bude daný bod projednávat, možná by přišli své právo vykonat.

Nelze namítat popření principu veřejnosti tím, že byl do programu zastupitelstva přidán nový bod až v průběhu jeho jednání. Občané kraje mají dle ustanovení § 12 odst. 2 písm. b) zákona o krajích právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Toto ustanovení však nelze interpretovat tak, že pokud určitý bod programu ve zveřejněném návrhu programu nebyl, znamená to, že občané neměli možnost se k němu vyjádřit, a tedy projednání tohoto bodu bylo automaticky nezákonné. Taková interpretace není možná, neboť by popírala zákonem dané právo zařadit nový bod na program zastupitelstva ad hoc.

Tento postup zákon výslovně předpokládá a při výkladu ad absurdum by se dalo dojít k tomu, že každý nově zařazený bod do programu popírá princip veřejnosti, protože o takovém bodu nebyla veřejnost informována předem (v řádně zveřejněném programu zastupitelstva). Takový výklad jde proti smyslu zákona o krajích, právu na samosprávu i proti samotné logice nových bodů programu. Ust. § 42 odst. 1 zákona o krajích uvádí, že krajský úřad zveřejní informaci o „navrženém programu připravovaného zasedání“. Navrženým programem se myslí přehled bodů, označení návrhů, které jsou do pořadu navrženy radou nebo jiným návrhovatelem. Tedy body, které jsou v okamžiku zveřejnění programu známé a již zařazené do programu. Tato povinnost byla splněna a bylo tak učiněno zadost principu veřejnosti v otázce zveřejněného programu zastupitelstva.

V usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 3 APS 5/2006-55 je uvedeno, že není porušením práv žalobce – občana, jestliže zastupitelé obce jednají o bodech programu zastupitelstva v neveřejných pracovních schůzkách, a následně na veřejném zasedání zastupitelstva o nich rozhodují bez podstatnější rozpravy. Soud uvedl, že *„je pak nepochybně i v zájmu občanů obce, aby jejich zastupitelé byli o projednávaných věcech co nejlépe informováni a byli schopni je do problematiky v průběhu veřejného zasedání co nejlépe zasvětit. Zda by v zájmu transparentnosti výkonu samosprávy nebylo vhodné informovat veřejnost alespoň o tom, že se předmětné pracovní schůzky zastupitelstva konají a za jakým účelem (případně z nich*

4 BARTOŇ Michal: Omezitelnost základního práva podílet se na správě věcí veřejných a možné přístupy k limitaci práva. Právní rozhledy. 2019, č. 15-16, s. 531-541

pořizovat alespoň stručný zápis), již ponechává Nejvyšší správní soud na úvaze představitelů města.“

To dokládá, že by Zlínský kraj neporušil princip veřejnosti ani v případě, že by byl na program zařazen zcela nový bod programu, o kterém by na dříve proběhnutých zasedáních zastupitelstva nebyla zmínka (který by byl třeba jen projednaný na neveřejných schůzkách zastupitelů). To, že o předmětném bodu bylo již v minulosti jednáno a že se jedná o vysoce medializovanou věc, lze přičíst jedině ke snaze Zlínského kraje vést svou samosprávu transparentním způsobem, protože v těchto ohledech jednal nad rámec svých povinností ukládaných zákonem.

Jelikož Zlínský kraj postupoval plně v rámci zákona a využil výslovného zákonného oprávnění, nemohl porušit jiné ustanovení stejného právního předpisu – zde ust. § 12 odst. 2 písm. b) a § 42 odst. 4 zákona o krajích, protože to by znamenalo, že si tato dvě ustanovení vzájemně odporují, což neplyne ani z dikce zákona, důvodové zprávy, odborné literatury či z ustálené judikatury.

K možnému upření práva veřejnosti účastnit se zasedání zastupitelstva by mohlo dojít jedině v případě, že by neměla možnost se účastnit jednání zastupitelstva jako takového. To ale není případ předmětného jednání Zastupitelstva Zlínského kraje, neboť veřejnost byla o konání zastupitelstva informována plně v souladu s ust. § 42 odst. 1 zákona o krajích a měla možnost se jednání účastnit.

I v tomto případě platí obecná právní zásada: „Ignorantia juris non excusat“. Tedy každý by měl být obeznámen s ustanoveními zákona o krajích, že zastupitelstvo je oprávněno přidávat nové body do schváleného programu jednání. Bdělý občan, pokud má zájem na vyjádření se ke každému jednotlivému bodu programu, může využít svého práva být přítomen u každého zasedání a vyjadřovat své názory jak k řádným bodům programu, tak také k dodatečně navrženým, neboť datum a místo jednání je řádně v souladu se zákonem zveřejňováno. Takovýto občan by měl a mohl předpokládat, že může dojít k zařazení dodatečných bodů na program zasedání.

Pokud jde o pochybnosti ministerstva o transparentnosti hospodaření s majetkem kraje, sdělujeme, že hospodářská samospráva je jedním ze základních prvků samosprávy, jinak by šlo o ryze formální, nominální samosprávu. Aby kraje vůbec mohly uskutečňovat samosprávu a aby mohly spravovat a nezávisle rozhodovat ve svých zákonem vymezených záležitostech, potřebují i nezávislost po ekonomické stránce. Svůj majetek musí kraj využívat účelně, hospodárně, v souladu s jeho zájmy, využívat v souladu s úkoly v zákonem vymezené působnosti, zachovávat a rozvíjet jej a v neposlední řadě jej chránit proti zničení, poškození, odcizení nebo zneužití či před neoprávněnými zásahy. Všechny tyto podmínky musí být při každém rozhodnutí o majetku, pokud zákon nestanoví jinak, plněny. Zásadní veřejnoprávní ingerencí do majetkové samosprávy je zákon o zadávání veřejných zakázek, který podlamuje samostatné rozhodování krajů, v zájmu „zvýšení transparentnosti a hospodárnosti“.⁵ V důsledku ekonomické nezávislosti plní kraj úkoly, k nimž byl zřízen, kdy hlavním cílem kraje je pečovat o rozvoj svého území a potřeby svých občanů (ust. § 1 odst. 4 zákona o krajích), k čemuž směřují rozhodnutí právě ve věci výstavby nové nemocnice.

Transparentnost v nakládání s majetkem kraje se projevuje v rovině veřejných zakázek, kdy výsledkem projednaného investičního záměru, je mimo jiné již radou vyhlášená veřejná

5 COGAN Rudolf: *Zákon o krajích, komentář*, Praha: Wolters Kluwer 2015

zakázka na dodavatele projektové dokumentace, která nyní směřuje k výběru nejvhodnějšího uchazeče.

Jak uvádí ministerstvo ve výzvě určené městu Prostějov ze dne 9. 11. 2017: „*Uplatnění povinnosti nakládat s majetkem města hospodárně v praxi znamená hodnotit zamýšlenou dispozici z hlediska její „přínosnosti“ („výhodnosti“) pro město, přičemž toto hodnocení sestává ze dvou navazujících kroků. V první fázi je majetková dispozice posuzována z hlediska jejího materiálního (ekonomického, hospodářského) přínosu, který město z této dispozice získává, tedy zjednodušeně řečeno hodnotou získávaného protiplnění (výši kupní ceny apod.). Neméně důležitým kritériem je zákonem předvídané plnění úkolů obce a dosahování jejích zájmů. Jinak řečeno, město může disponovat majetkem i ekonomicky méně výhodně, je-li taková dispozice obhajitelná „důvody hodnými zvláštního zřetele“.*

Vzhledem k podkladům předložených zastupitelům, jež poukazovaly na výhodnost výstavby nové nemocnice oproti přestavbě stávající, je nezpochybnitelné, že hledisko hospodárnosti při nakládání s krajským majetkem bylo nejen vzato v potaz, ale také bylo dodrženo (viz přílohy dozorovaného usnesení). Předmětným jednáním kraj neporušil žádnou z uvedených zásad a povinností ve vztahu k hospodaření se svým majetkem. Naopak ekonomičnost stavby nové nemocnice oproti opravám stávající byla předmětem mnoha posudků, debat s vyhlášenými ekonomy, prověřena Univerzitou T.Bati atp.

Dále máme za to, že Vámi uvedená možnost občana kraje podat žalobu dle ust. § 82 soudního řádu správního na tento případ nepřiléhá, neboť žalobce by musel být přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím, a tento zásah by musel být zaměřen přímo proti němu, nebo proti němu bylo proti němu přímo zasaženo v důsledku takového zásahu. „*Není-li byt' jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. poskytnout.*“ (rozsudek NSS 2 Aps 1/2005-65). Jedná se o kumulativní podmínky. Zákon definuje nezákonný zásah přímo v § 82 SŘS jako "*nezákonný zásah, pokyn nebo donucení*" ze strany správního orgánu, který byl zaměřen přímo proti žalobci, nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo, a který přitom žalobce přímo zkracuje na jeho právech. Nezákonným zásahem nejsou takové úkony správního orgánu, které nejsou zaměřeny přímo proti žalobci. Zásahem tedy nemůže být úkon, který není dostatečně individualizován, který působí obecně, tedy ve vztahu ke komukoliv. Jen přímo zasažený občan může být ve věci žalobcem.⁶(Viz. např. též rozsudek NSS 6 As 48/2018).

Jak vyplývá z výše uvedeného, zařazení bodů č. 42 až 44 do programu 24. zasedání Zastupitelstva Zlínského kraje v průběhu zasedání, bylo plně v souladu s § 42 zákona o krajích a rovněž usnesení zastupitelstva č. 0757/Z24/19, č. 0758/Z24/19, č. 0759/Z24/19, byla přijata v souladu se zákonem o krajích (§ 40 odst. 2).

Považujeme tedy za bezpředmětné, aby bylo o daných usneseních znovu hlasováno či byla Zastupitelstvem Zlínského kraje jakkoli potvrzována.

Pokud jde o formální stránku Vašeho vyjádření, i s ohledem na množství podnětů, jež Vám byly v této věci doručeny, máme za to, že s ohledem na důležitost věci, ekonomické dopady, probíhající kroky vedoucí k zahájení samotné výstavby nemocnice, mělo by být ze strany ministerstva důsledně postupováno podle § 82 zákona o krajích a důkladně šetřeno, aby mohlo být jednoznačně deklarováno, že v případě zařazení dodatečných bodů na pořad jednání Zastupitelstva Zlínského kraje dne 16. 12. 2019 a při postupu přijímání usnesení kraje nedošlo k porušení zákona o krajích.

6 KÜHN Zdeněk, KOCOUREK Tomáš a kol.: *Soudní řád správní, komentář*, Praha: Wolters Kluwer 2019

Pokud jde o veřejně publikovaný metodický pokyn ministerstva Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků ze dne 16. 6. 2014, nezbyvá než poznamenat, že se v něm na str. 38 vyjadřujete v tom smyslu, že má-li ministerstvo za to, že dozorované usnesení je v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem a považuje-li to za účelné, zejména jestliže lze ze strany územně samosprávného celku očekávat dobrovolné zjednání nápravy a nevyžadují-li okolnosti okamžité uplatnění dozorových opatření, může celou záležitost s **krajem neformálně projednat** včetně stanovení přiměřené lhůty. Skutečnost však byla taková, že Váš dopis byl doručen do datové schránky Zlínského kraje 3.2.2020 ve 12.04 hod. a tisková zpráva ministerstva o úředních doporučeních kraji byla tiskovým mluvčím prezentována do hodiny poté. Snaha o neformální projednání se tak změnila na hon novinářů o vyjádření zastupitelů kraje, kteří ještě ani nemohli mít vlastní text dopisu k dispozici, probíhala rozsáhlá medializace (všechny televizní stanice, všechny regionální noviny) sdělující veřejnosti, jak jsou krajem porušovány zákony. Nestandardní přístup ministerstva má potenciál poškozovat krajskou samosprávu, svědčí o extrémním zájmu ministerstva zasahovat do projednávání výstavby nové nemocnice a zároveň vzbuzuje vážné pochybnosti, zda rozhodování ministerstva bude objektivní.

V tiskové zprávě ministerstva ze dne 3.2.2020 bylo mimo jiné uvedeno:

„Postup zastupitelstva Zlínského kraje v tomto konkrétním případě (zásadní investice ve výši 8 miliard korun, projednávaná a schvalovaná dodatečně, bez předchozího zveřejnění) je způsobilý vést k porušení

a) práva občana kraje podle § 12 odst. 2 písm. b) zákona o krajích, tj. práva občana kraje vyjadřovat na zasedání zastupitelstva stanoviska k projednávaným věcem, a
b) povinnosti kraje hospodařit s majetkem transparentně, který vyplývá z § 17 a násl. zákona o krajích. „

K tomu sdělujeme, že v ustanovení § 17 a násl. zákona o krajích není výslovně uveden požadavek hospodařit s majetkem transparentně. Ani z návazné literatury a judikatury tento požadavek nevyplývá. Nalézáme jej pouze v rovině zákona o zadávání veřejných zakázek, kterým se kraj musí řídit. Avšak v případě předmětného hlasování o investičním záměru se nejednalo o rozhodnutí o zadání veřejné zakázky, a proto nelze hovořit o tom, že by rozhodování nebylo transparentní. I z tohoto je možné na tiskovou zprávu zejména v bodu b) pohlížet jako na politicky motivované prohlášení.