

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

Č. j. MV- 73164-2/ODK-2015

Praha 20. května 2015

Krajský úřad Ústeckého kraje  
Ing. Jaroslav Švec  
Velká Hradební 3118/48  
400 02 Ústí nad Labem

*Pouze elektronicky na [svec.j@kr-ustecky.cz](mailto:svec.j@kr-ustecky.cz)*

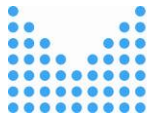
#### Odpověď na dotaz

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „MV“), jemuž přísluší výkon dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti dle ustanovení § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), obdrželo dne 12. 5. 2015 Vaši žádost o stanovisko ve věci změny stanov dobrovolného svazku obcí.

Vaše žádost se dotýká zejména toho, zda je možné rozhodnout o změně stanov a sloučení či splynutí svazků obcí pouze prostřednictvím nejvyššího orgánu svazku bez nutnosti předchozího schválení na úrovni příslušných orgánů všech členských obcí.

Nejprve je nutné dojít k závěru, jakým způsobem dochází k zastupování obce na jednání nejvyššího orgánu svazku obcí. Podle § 50 odst. 2 písm. c) zákona o obcích je povinnou součástí stanov dobrovolného svazku obcí též určení orgánů svazku, způsobu jejich ustavování, jejich působnost a způsob jejich rozhodování. Zástupci obcí vyjadřují na zasedání orgánů svazku vůli příslušné obce, jež je do daného orgánu vyslala. Na jejich jednání je proto nutné pohlížet obdobně jako na zastupování obce na základě plné moci. To znamená, že člen daného orgánu je oprávněn jednat jménem své obce především v mezích, které mu sama „vysílající“ obec stanovila, tedy je povinen řídit se jejími pokyny a plnit předem přijatá rozhodnutí obce. Jestliže k určité otázce příslušný obecní orgán (zastupitelstvo nebo rada obce) předem žádné rozhodnutí nepřijme, jedná člen daného orgánu samostatně, tedy je oprávněn zaujmout konkrétní rozhodnutí sám z titulu zastupování obce v daném orgánu.

Výjimkou z popsaného pravidla jsou však záležitosti, o nichž má podle zákona o obcích rozhodovat ve vztahu k dobrovolnému svazku obcí ve vyhrazené pravomoci pouze zastupitelstvo nebo rada obce (§ 84 odst. 2 a § 102 odst. 2 zákona o obcích), avšak které byly současně stanovami svěřeny do rozhodovacího oprávnění určitého



orgánu svazku, např. valné hromady. V těchto případech je nezbytné, aby člen příslušného orgánu svazku jednal výlučně na základě předchozího rozhodnutí příslušného orgánu, neboť zákon zde platnost právního úkonu (v daném případě jednání jménem obce v příslušném orgánu svazku) výslovně podmiňuje předchozím rozhodnutím (§ 41 odst. 2 zákona o obcích).

Jestliže by o zrušení svazku měl dle jeho zakladatelské smlouvy nebo stanov rozhodovat konkrétní orgán svazku (typicky valná hromada nebo jinak nazvaný nejvyšší orgán dobrovolného svazku obcí), bylo by s ohledem na uvedené zákonné pravomoci zastupitelstva obce nezbytné, aby návrh byl předem projednán a odsouhlasen v zastupitelstvech těch členských obcí, jejichž zástupci by měli při jednání valné hromady hlasovat.

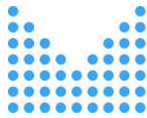
Je však otázka, zda je v souladu se zákonem, aby o změně stanov dobrovolného svazku obcí vůbec rozhodoval orgán dobrovolného svazku. MV dochází k závěru, že nikoliv, a to z následujícího důvodu.

Stanovy dobrovolného svazku obcí jsou dle ust. § 50 odst. 2 zákona o obcích přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí. Smlouva o vytvoření svazku obcí je pak svou podstatou veřejnoprávní smlouvou dle ust. § 160 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Obsah veřejnoprávní smlouvy lze na základě ust. § 166 odst. 1 správního řádu měnit pouze písemnou dohodou smluvních stran. Bez předchozího rozhodnutí zastupitelstva ohledně změny stanov jako přílohy smlouvy o vytvoření svazku obcí není tedy možné stanovy změnit, a to s ohledem na ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích (*Zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách*). Stejně tak je nepochybné, že existující smlouvu, tedy i její přílohu, není možné měnit bez konsensu všech smluvních stran.

Podle názoru MV tak orgán svazku obcí bude o změně stanov sice moci rozhodovat, nicméně takové rozhodnutí nebude mít právní relevanci, když v konečném důsledku je změna stanov možná pouze na základě dodatku ke smlouvě o vytvoření svazku obcí. Pokud je totiž dobrovolný svazek obcí ustaven veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 160 odst. 1 správního řádu a stanovy svazku tvoří dle ust. § 50 odst. 2 zákona o obcích přílohu této veřejnoprávní smlouvy, na změnu stanov je proto nutné pohlížet jako na změnu samotné smlouvy.

Obecná úprava veřejnoprávních smluv obsažená ve správním řádu se subsidiárně použije v případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Zákon o obcích však žádný zvláštní postup pro změnu smlouvy, resp. stanov neobsahuje, tudíž je nutné pro změnu obsahu této smlouvy a stanov jako její přílohy užít ust. § 166 odst. 1 správního řádu.

V této věci lze rovněž odkázat na odbornou literaturu (Vedral, J.: Správní řád. Komentář. II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1311), která v této



souvislosti uvádí, že „pro uzavření dohody o změně obsahu veřejnoprávní smlouvy se použijí, byť to zákon výslovně neříká, ustanovení upravující uzavírání veřejnoprávních smluv, tzn. § 163 a § 164 (a samozřejmě také § 160 až § 162 podle typu veřejnoprávní smlouvy). Uzavírání dohody o změně obsahu veřejnoprávní smlouvy probíhá stejně, jako kdyby se uzavírala veřejnoprávní smlouva jako taková, protože z formálního hlediska musí jít o stejný postup (pokud by bylo možné měnit veřejnoprávní smlouvu jiným způsobem a jiným postupem, než jakým byla uzavřena, mohlo by to vést k obcházení ustanovení o uzavírání veřejnoprávních smluv).“

**Lze tak na základě výše uvedeného dospět k závěru, že není v souladu se zákonem, aby o změně stanov dobrovolného svazku obcí rozhodl pouze některý z orgánů dobrovolného svazku obcí, nadto bez souhlasu všech jeho členů. Ke změně stanov totiž může dojít pouze na základě písemné dohody všech členských obcí, přičemž taková změna stanov musí být schválena zastupitelstvy všech členských obcí.**

Pro úplnost MV uvádí, že výše uvedené stanovisko není právně závazné, když právně závazný výklad zákona náleží pouze příslušnému soudu.

Ing. Marie Kostruhová  
ředitelka odboru  
podepsáno elektronicky

Vyřizuje: Mgr. Adam Jareš  
tel. č.: 974 816 442  
e-mail: adam.jares@mvcv.cz