



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

3.1

Výbory a komise orgánů
územních samosprávných celků

Podle právního stavu
k 1. 8. 2019

ODBOR
VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY
MINISTERSTVA VNITRA
2019

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

3.1

Výbory a komise orgánů
územních samosprávných celků

www.mvcr.cz/odk



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků
podle právního stavu k 1. 8. 2019

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Autor: Mgr. Petra Gajdošová

Odsouhlaseno: odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra

Schválila: Ing. Marie Kostruhová

Grafická úprava a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 1159/4, 149 01, Praha 4

Počet stran: 52

Místo a rok vydání: Praha, 2019

ISBN: 978-80-7616-040-8

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	6
VÝBORY A KOMISE ORGÁNŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	7
1. Obecný úvod	7
2. Obecně k výborům zastupitelstev územních samosprávných celků	8
3. Výbory zastupitelstev územních samosprávných celků v otázkách a odpovědích	10
3.1 Zřízení výboru zastupitelstva obce	10
3.2 Členství ve výboru zastupitelstva obce	12
3.3 Jednání výborů zastupitelstva obce	17
3.4 Součinnost výborů zastupitelstva obce s obecním úřadem	22
3.5 Odměňování členů výborů zastupitelstva obce	24
4. Finanční a kontrolní výbor	26
5. Výbor pro národnostní menšiny	36
6. Osadní výbor	38
7. Komise rad územních samosprávných celků	42

ÚVODNÍ SLOVO

V říjnu roku 2009 vydalo Ministerstvo vnitra v rámci svého metodického působení vůči obcím a krajům doporučení k činnosti územních samosprávných celků, věnující se výborům zastupitelstva a komisím rady obce.

Přestože právní úprava výborů a komisí nedoznala, s výjimkou odměňování členů těchto orgánů, žádné podstatné změny, přistoupilo Ministerstvo vnitra po bezmála deseti letech k aktualizaci původního textu. Zejména byly doplněny otázky a odpovědi na ně, s nimiž se naše ministerstvo od původního vydání opakovaně setkává.

Cílem předloženého textu není poskytnout vyčerpávající výklad či odpovědi na veškeré možné otázky v této oblasti, ale srozumitelnou formou vysvětlit aktuální aplikační problémy, které jsou s výbory a komisemi spojeny.

Věřím, že Vám bude i tato aktualizovaná metodická pomůcka vítaným pomocníkem při výkonu samostatné působnosti.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

náměstek ministra vnitra pro řízení sekce
legislativy, státní správy a územní samosprávy

VÝBORY A KOMISE ORGÁNŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

1. Obecný úvod

Právní zakotvení existence a činnosti výborů a komisí územních samosprávných celků se nachází ve třech různých zákonech. Jedná se o § 117 – 122 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), § 76 – 80 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“) a § 77 – 79 (hlavní město Praha) + § 100 – 101 (městské části) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hl. m. Praze“).

Pro přehlednost a také z praktických důvodů (na území České republiky je přes 6000 obcí, ale jen 13 krajů a samostatně je řešeno hlavní město Praha) se dále v textu budeme zabývat zejména právní úpravou obsaženou v zákoně o obcích s tím, že na odchylky v dalších dvou zákonech upozorníme.

Zákon o obcích zařadil pojednání o výborech a komisích orgánů obce do hlavy V., nazvané „orgány zastupitelstva obce a rady obce“. Předcházející hlava IV. se zabývá samotnými orgány obce, tak jak jsou vyjmenovány v § 5 zákona o obcích. I z takto členěného uspořádání hlav zákona je vidět vůle zákonodárce rozlišovat mezi „orgány obce“ a „orgány těchto orgánů“, tj. zastupitelstva obce a rady obce (dále též „zastupitelstvo“ či „rada“). Toto rozlišení má velký praktický význam – výbory ani komise nemají zákonem svěřenu žádnou rozhodovací pravomoc a nelze jim ji přiznat ani rozhodnutím zastupitelstva nebo rady. Mohou být pouze iniciativními nebo kontrolními orgány zastupitelstva (v případě výborů) a rady (v případě komisí). Oproti tomu pro orgány obce je charakteristické, že jsou nadány určitou rozhodovací pravomocí, a to v míře, kterou jim určí zákon, nebo v míře, kterou si v mezích zákona tyto orgány navzájem udělují nebo odnímají.

Zastupitelstvo tak může jako své orgány zřizovat pouze výbory. Oproti tomu rada obce může zřídit jako své iniciační a kontrolní orgány komise. V obcích, kde se nezřizuje rada, zřizuje komise přímo starosta obce. Označování orgánů podle dikce zákona, tj. v případě zastupitelstva hovořit o výborech a v případě rady hovořit o komisích, může předejít různým nedorozuměním, která by z nesprávného označení mohla vzejít.

Problematika činnosti výborů a komisí náleží do samostatné působnosti obce a jako taková je prioritně vnitřní záležitostí obce, do níž nemohou státní (ani žádné jiné) orgány zasahovat. Exekuční vynucení dodržování zákonných pravidel pro činnost obce vykonávané v samostatné působnosti není možné a příslušné orgány obce v tomto případě nesou především politickou odpovědnost (týká se to např. chování k občanům obce v režimu § 16 zákona o obcích, poskytování

informací členům zastupitelstva dle § 82 zákona o obcích, řízení zasedání zastupitelstva a schůze rady, ale i vztahů zastupitelstva k výborům, a rady ke komisím, které si samy zřídily jako své pomocné orgány). I Ministerstvo vnitra, které ve vymezených situacích vykonává dozor a kontrolu nad samostatnou působností obcí (hlava VI. a hlava VII.), by v těchto případech mohlo pouze konstatovat, že obec nesplnila svou zákonnou povinnost, nicméně nemůže obec k plnění takových zákonných povinností „donutit“ nebo je za ni splnit náhradním způsobem.

Mezi povinně zřizované výbory u obcí patří kontrolní, finanční, příp. za splnění zákonem stanovených podmínek také výbor pro národnostní menšiny; v případě krajů se jedná o výbory kontrolní, finanční, pro národnostní menšiny (za splnění zákonem stanovených podmínek) a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost; v případě hlavního města Prahy máme výbor kontrolní, finanční, pro národnostní menšiny (za splnění zákonem stanovených podmínek) a výbor pro výchovu a vzdělávání. Oba výbory (jak výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost, tak výbor pro výchovu a vzdělávání) mají dále stanovenou obdobnou působnost, a to takovou, že kromě zákonem stanovených úkolů plní oba i další úkoly v oblasti výchovy a vzdělávání, kterými je pověřil zastupitelstvo příslušného územního samosprávného celku. Zákon pak již ponechává na zastupitelstvech územních samosprávných celků, aby si dále činnost těchto výborů ošetřila podle svých potřeb. Specificky je upraven nepovinný osadní výbor.

2. Obecně k výborům zastupitelstev územních samosprávných celků

Problematika výborů zastupitelstva obce je obecně upravena v § 117 a § 118 zákona o obcích. Výbory jsou iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstva obce, které plní především úkoly, jimiž je pověřilo zastupitelstvo obce, a ze své činnosti odpovídají rovněž zastupitelstvu obce.

Jak již bylo řečeno výše, zastupitelstvo obce i jeho výbory plní úkoly v oblasti samostatné působnosti obce; pro její výkon zákon stanoví jen rámcová pravidla a omezuje státní ingerenci na minimum. V takových případech si územní samosprávné celky mohou některé další podrobnosti, které nejsou v rozporu s minimální zákonnou regulací, stanovit svým vnitřním předpisem – např. jednáním řádem zastupitelstva obce (§ 96), který může obsahovat i články týkající se problematiky výborů.

Výbory obecně jsou poradními, iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva obce, nikoli samostatnými orgány, z čehož vyplývá, že v podstatě plní funkci sběru příslušných informací a jejich analyzování pro zastupitelstvo obce. Výbory samy o sobě nemají pravomoc ukládat úkoly či realizovat, mohou však iniciovat opatření k nápravě prostřednictvím zastupitelstva obce. Tato činnost již náleží zastupitelstvu obce, jemuž výbory obstarají k příslušnému rozhodnutí podklady.

Členové výborů mohou pouze při provádění kontroly požadovat poskytnutí nezbytné součinnosti osob, jichž se kontrola dotýká.

Zřízení výboru je právem zastupitelstva, nikoliv jeho povinností. Z této zásady existuje podstatná výjimka, a to je povinnost určena zastupitelstvu obce zřídit vždy finanční a kontrolní výbor a za naplnění zákonem stanovených podmínek zřídit výbor pro národnostní menšiny – o nich pojednáme později. Otázka zřízení dalších výborů, určení jejich náplně a názvu, je zcela na vůli zastupitelstva obce. Ze zákona také nic nebrání tomu, aby byla kontrolní funkce svěřena vedle kontrolního výboru také jinému výboru.

I když zákon přiznává výborům právo předkládat svá stanoviska a návrhy zastupitelstvu obce (srov. § 94 odst. 1 zákona o obcích), zastupitelstvo obce nemá zákonnou povinnost tyto návrhy věcně projednat a přijmout k nim usnesení. Jeho povinností je vypořádat se s podaným stanoviskem či návrhem, tedy zvážit, zda jeho projednání zařadí na pořad svého jednání. Je však samozřejmě obvyklé, že zastupitelstvo návrhy či stanoviska svého výboru zařadí na program zasedání a věcně je projedná, resp. přijme k nim adekvátní usnesení.

Zákon sice nepožaduje, aby výbor měl svůj vlastní jednací řád, nic však nebrání tomu, aby si výbor svůj vlastní jednací řád schválil. Stejně tak může výboru nebo výborům schválit jednací řád zastupitelstvo obce. Stanovení pravidel průběhu jednání výboru je ve velké míře věcí samotného výboru (jde pak především o místní pravidlo, zvyk). Samozřejmě lze připustit, že zastupitelstvo obce výboru nastaví výchozí kritéria, která je pak výbor povinen respektovat. Zákon nepředpokládá výslovně existenci statutu nebo jednacího řádu výboru, a proto samozřejmě ani nestanoví, zda tyto dokumenty musí schvalovat zastupitelstvo obce či nikoliv.

Lze tedy souhrnně konstatovat, že minimální zákonná úprava procedur souvisejících s výbory zastupitelstva, jejichž existence a činnost jsou výhradně záležitostmi samostatné působnosti obce, vychází jednak z ústavní ochrany územní samosprávy (Hlava sedmá Ústavy České republiky), jednak z toho, že nejde o orgány územního samosprávného celku (viz § 5), ale o „orgány těchto orgánů“, čímž je vnitřní charakter tohoto samosprávného „suborgánu“ ještě zvýrazněn. Proto na řešení nejrůznějších problematických situací působících uvnitř samosprávného celku (bez vnějšího vlivu na klientelu veřejné správy) v zásadě nelze vztáhnout dozorové a kontrolní mechanismy zákona o obcích, ale ani např. postupy podle správního řádu, jak stanoví jeho negativně vymezená působnost v § 1 odst. 2 (zákon č. 500/2004 Sb.).

3. Výbory zastupitelstev územních samosprávných celků v otázkách a odpovědích

3.1 Zřízení výboru zastupitelstva obce

1) Jakým způsobem se zřizuje výbor zastupitelstva obce?

Vzhledem k tomu, že se jedná o orgán zastupitelstva obce, je orgánem příslušným k rozhodování o zřízení výboru zastupitelstvo obce [srov. § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích]. „Zřízením“ je přitom nutné rozumět nikoli pouhé formální ustavení výboru, ale především volbu všech jeho členů, neboť v opačném případě by zákonné ustanovení představovalo pouhou obecnou deklaraci, jejíž zřejmý účel by ovšem nebylo možné naplnit.

Ačkoliv to zákon výslovně nestanoví, není třeba o jednotlivých úkonech směřujících ke zřízení a fungování výboru přijímat samostatná usnesení. Zastupitelstvo může jedním usnesením rozhodnout o zřízení výboru, jeho personálním obsazení a v případě fakultativně zřizovaných výborů také stanovení náplně jejich činnosti, popř. může toto usnesení obsahovat i jiná opatření vztahující se k fungování výboru.

2) Do kdy mají být výbory zastupitelstva obce zřízeny?

Zákon o obcích žádnou lhůtu, do kdy by měly být výbory zřízeny, nestanoví. Vzhledem k povinnosti zřídit finanční a kontrolní výbor (§ 117 odst. 2 zákona o obcích) se výkladem dovozuje, že by se tak mělo stát okamžitě, jakmile je to možné, tzn., že zřízení (min. těchto) výborů by mělo být zařazeno již na program ustavujícího zasedání zastupitelstva obce tak, aby povinnost plynoucí z ust. § 117 odst. 2 zákona o obcích mohla být splněna (jako bod programu *ustavení kontrolního a finančního výboru zastupitelstva obce a volba jeho členů*).

Mohou samozřejmě nastat situace, v nichž se ustavení výboru nepodaří např. pro nedostatek kandidátů nebo protože se zastupitelstvo neusnese na jejich zvolení. V takových případech lze mít za to, že obec neporušila povinnost danou v § 117 odst. 2 zákona o obcích tím, že nezvolila členy výboru, neboť nikdo nemůže být nucen k účasti ve výboru a z hlediska obce je neochota členů zastupitelstva obce i ostatních občanů podílet se na činnosti výboru objektivní skutečností, kterou nelze přičítat k tíži obce. Je ovšem nutné, aby se zastupitelstvo obce k volbě opakovaně vracelo, resp. aby obec v obecné rovině prokázala, že o obsazení výboru usilovala i nadále.

3) Je možno u výborů zastupitelstva obce hovořit o „funkčním období“?

Zákon o obcích neupravuje ukončení funkčního období výborů zastupitelstva obce. Z povahy těchto orgánů, jejichž existence je závislá na existenci zastupitelstva obce, je však nutné dovodit, že jejich funkční období končí současně s funkčním obdobím zastupitelstva obce, tedy zánikem mandátů jednotlivých členů zastupitelstva podle § 55 odst. 2 písm. d) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V případě výborů zastupitelstva obce lze tento závěr podpořit též tím, že předsedou výboru (s výjimkou výboru osadního) musí být vždy člen zastupitelstva obce (§ 117 odst. 4 zákona o obcích). Zákon tudíž předpokládá přímou vazbu mezi funkčním obdobím zastupitelstva a jeho výborů.

Stávající zastupitelstvo může rozhodnout o ukončení činnosti svých orgánů před uplynutím funkčního období. Jestliže tak neučiní, tyto orgány zanikají s koncem funkčního období zastupitelstva (zánikem mandátu všech jeho členů), přičemž je samozřejmě možné (avšak nikoli nezbytné), aby nově zvolené zastupitelstvo formálním usnesením ukončilo činnost orgánů předchozího zastupitelstva, resp. ukončení činnosti formálně deklarovalo.

4) Lze „převzít“ výbory od předchozího zastupitelstva obce?

Podoba zastupitelstva obce je vždy dána výsledkem komunálních voleb a zpravidla se do jisté míry mění. Nelze proto očekávat, že nové zastupitelstvo bude jako své iniciativní a kontrolní orgány automaticky „přebírat“ orgány, které si vytvořilo zastupitelstvo minulé, natož aby se ztotožnilo bez výhrad s jejich personální skladbou. Výbory zastupitelstva obce je třeba vnímat jako orgány konkrétního zastupitelstva a je třeba vycházet z předpokladu, že každé nově zvolené zastupitelstvo si rozhodne, jaké výbory bude zřizovat (povinné jsou jen některé – viz § 117 odst. 2 a 3) a zvolí jejich předsedy a členy, protože dosavadní výbory a jejich členové je nutno spojovat jen s tím zastupitelstvem, které v den komunálních voleb ukončilo svoji existenci (viz předchozí otázka).

Tím samozřejmě není vyloučeno, aby některé výbory byly věcnou působností i personálním složením shodné s předchozími (zvláště, jestliže politický výsledek nových komunálních voleb nevyvolá změnu ve směrování správy obce); i za těchto okolností je však v souladu s účelem a dikcí zákona třeba provést jejich volbu dle § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích. Jinak řečeno, pro pokračování v činnosti výborů je nezbytné, aby nově ustavené zastupitelstvo obce členy těchto orgánů znovu zvolilo.

5) Může zastupitelstvo obce zřízovat namísto výborů *komise*?

Zákon o obcích umožňuje zastupitelstvu, aby jako své poradní a iniciativní orgány zřídilo tzv. výbory (srov. § 117 odst. 1). Povinně je ze zákona zřizován výbor kontrolní a výbor finanční, nicméně zastupitelstvo obce si může zřídit na základě svého uvážení další libovolně „tematicky zaměřené“ výbory, např. výbor pro výstavbu. Podstatné je, že ve všech případech se jedná o *výbory zastupitelstva obce*, neboť zákon neumožňuje zastupitelstvu zřízovat jiné pomocné orgány. Je pravdou, že v některých zejména malých obcích bývají výbory nesprávně označovány jako *komise*, což samozřejmě na podstatě tohoto orgánu jako výboru zastupitelstva nic nemění, neboť zřizování komisí náleží do vyhrazené působnosti rady obce [§ 102 odst. 2 písm. h) zákona o obcích], resp. do působnosti starosty v obcích, v nichž není rada obce volena (§ 99 odst. 2 zákona o obcích). Tzn., že i „komise“ zřízené zastupitelstvem obce mají právní postavení jeho „výborů“.

V případě obcí, v nichž není volena rada, přechází pravomoc ustavovat komise rady obce na starostu (§ 99 odst. 2). Starosta však tyto pravomoci nevykonává jako vyhrazené, což znamená, že si je může pro sebe vyhradit zastupitelstvo (§ 84 odst. 4). Je tedy možné, aby zastupitelstvo (namísto starosty) zřídilo i *komise*. Oproti situaci uvedené v předchozím odstavci však v tomto případě zastupitelstvo vykonává pravomoc zřídit komisi s cílem ustavit tento orgán. Nejedná se tedy o „chybné“ pojetí či označení výboru.

Od „výborů“ zřizovaných zastupitelstvem obce je nutné odlišit *ad hoc* ustavené pomocné orgány, které mají napomoci účelnému a rychlému průběhu zasedání zastupitelstva. Tyto orgány bývají obvykle označovány jako *volební, návrhové* nebo *mandátní komise*, přičemž nemají povahu výboru zastupitelstva obce, neboť jejich existence „končí“ s ukončením zasedání a jedná se tedy o ryze účelově a časově omezené pomocné orgány.

3.2 Členství ve výboru zastupitelstva obce

1) Jakým způsobem vzniká členství ve výboru zastupitelstva obce?

Dle ust. § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích je orgánem příslušným k volbě předsedů a dalších členů výborů zastupitelstvo obce. Dle ust. § 92 odst. 3 zákona o obcích *je zastupitelstvo obce schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů*. Dle ust. § 87 zákona o obcích *je k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak*. Okamžikem vzniku členství je proto třeba rozumět okamžik, kdy se pro jeho volbu vyslovila nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce.

2) Kdo může stát v čele výboru zastupitelstva obce?

Zákon o obcích stanoví, že předsedou výboru musí být vždy člen zastupitelstva. Výjimku tvoří osadní výbor, u kterého toto pravidlo neplatí, tj. předsedou osadního výboru nemusí být člen zastupitelstva, i když samozřejmě za splnění zákonem stanovených podmínek (trvalý pobyt v části obce, kde se osadní výbor zřizuje) nic nebrání tomu, aby se člen zastupitelstva stal předsedou tohoto osadního výboru.

Pokud zastupitelstvo učiní volbu předsedy výboru dle § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích, stává se takto zvolený předseda automaticky členem výboru (není třeba samostatně o tom rozhodovat). Nic však nebrání i opačnému postupu, tj. nejdříve zvolit členy výboru a teprve následně z těchto členů zvolit jeho předsedu.

3) Kdo se může stát členem výboru zastupitelstva obce?

S výjimkou osadních výborů, jejichž členy mohou být pouze občané obce, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v té části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen, zákon o obcích členství ve výboru zastupitelstva obce žádným způsobem neupravuje. Jejich členy proto mohou být nejen občané obce či jiné osoby uvedené v § 16 a 17 zákona o obcích, ale i jakákoli jiná fyzická osoba. Zákon takové rozhodnutí přenechává zastupitelstvu obce, které zpravidla při výběru kandidátů na členy výborů postupuje podle místních zvyklostí i podle možností konkrétní obce. V tomto kontextu je třeba upozornit i na zákonem stanovenou neslučitelnost funkcí v případě členství ve finančním či kontrolním výboru. Jedná se o funkci starosty, místostarosty, tajemníka obecního úřadu a osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.

4) Může se členem výboru zastupitelstva obce stát nezletilá osoba?

Protože zákon o obcích nestanoví ani žádné věkové omezení, je třeba způsobilost nezletilé osoby kandidovat na člena výboru a vykonávat práva a povinnosti s tím spojená posoudit dle obecné úpravy svéprávnosti nezletilých, která je obsažena v § 31 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto ustanovení se má za to, že každý nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním *co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku*.

Dle našeho názoru povaha činnosti spojená s členstvím ve výboru *a priori* nevylučuje, aby tuto činnost vykonávala nezletilá osoba. Je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že výbory jsou toliko iniciativními a poradními orgány zastupitelstva, nemají žádnou rozhodovací pravomoc, resp. nemohou utvářet a realizovat

vůli obce. Předmětem činnosti výborů je „pouze“ sledování a vyhodnocování situace a přijímání nezávazných doporučení pro zastupitelstvo obce, případně plnění kontrolních úkolů.

5) Je zastupitelstvo obce při personálním obsazování výborů vázáno nominačními návrhy konkrétních politických (volebních) stran?

Zastupitelstvo obce (ani rada obce) nejsou povinni řídit se při personálním obsazování výborů (a komisí) nominačními návrhy konkrétních politických (volebních) stran. Jak již bylo uvedeno, volba předsedy a dalších členů výboru je vyhrazenou pravomocí zastupitelstva obce a zákon o obcích klade na zastupitelstvo jako volební orgán pouze jediný požadavek, a sice aby byl předseda výboru členem zastupitelstva. Požadavek, aby i ostatní členové výboru byli členy zastupitelstva, či dokonce byli proporcionalně zastoupeni z různých politických stran a hnutí, již zákon o obcích neupravuje a bude tak v zásadě záležet na zastupitelstvu, koho do svých iniciativních a kontrolních orgánů zvolí. Zastupitelstvu nic nebrání v tom, aby si do výborů např. zvolilo občany, které na žádné z kandidátních listin do zastupitelstva obce vůbec nefigurovali.

6) Je možné zřídit funkci místopředsedy výboru zastupitelstva obce a musí být tato funkce obsazena členem výboru zastupitelstva obce?

Zákon o obcích zřízení funkce místopředsedy výboru nepředpokládá. Logicky tak ani nestanoví, že musí být vybrán z řad členů zastupitelstva. Na druhou stranu ovšem ani nevylučuje (nezakazuje), aby zastupitelstvo vedle předsedy ustavilo i místopředsedu výboru. Nicméně pokud by měl místopředseda fakticky plnit za předsedu jeho funkci, resp. vystupovat místo něj, lze zvážit, zda by nebylo vhodné, aby se v takovém případě jednalo o člena zastupitelstva. Povinné členství místopředsedy výboru však ze zákona dovodit nelze.

7) Musí být počet členů výborů zastupitelstva obce vždy lichý?

Přestože podle § 118 odst. 2 zákona o obcích je počet členů výboru vždy lichý, máme za to, že požadavek na lichý počet členů je určující pro zastupitelstvo obce při stanovení počtu členů výboru (jedná se o obligatorní podmínku při zřizování výboru), nikoli však pro možnost výboru vykonávat svou činnost i při poklesu jeho členů na sudý počet. Opačný přístup by totiž vedl k absurdnímu stavu, při kterém by mohla být činnost výboru zcela paralyzována odstoupením jednoho jediného člena. Neadekvátnost takového výkladu lze spatřovat i v tom, že nižší, byť lichý počet členů výboru by postačoval, zatímco vyšší a tedy i reprezentativnější sudý počet by jednání výboru znemožnil. Lichý počet členů je tedy pravidlem „organizačním“, které má zajistit schopnost výboru přijímat usnesení nadpoloviční většinou, nikoli však podmínkou nezbytnou pro řádné naplňování

činnosti výboru. Tento stav nicméně není zcela v souladu se zákonem, a proto je třeba, aby zastupitelstvo daný stav uvedlo v soulad se zákonem, ať už zvolením nového člena či odvoláním některého ze stávajících členů. Dočasný pokles počtu členů na sudý však další činnosti výboru nebrání.

8) Jakým způsobem dochází k ukončení členství ve výboru zastupitelstva obce?

Zákon nestanoví proceduru ukončení členství ve výborech zastupitelstva; pouze v § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích svěřuje volbu předsedy a dalších členů výborů do vyhrazené kompetence zastupitelstva obce. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá kompetence stejného orgánu obce i k odvolávání těchto osob z jejich funkce.

Člen výboru přestává být členem výboru také okamžikem, kdy (optimálně) vůči zastupitelstvu nebo výboru, do kterého byl dříve zvolen, projeví svoji vůli odstoupit (rezignuje). Za dostačující lze považovat i projev této vůle učiněný vůči obci, resp. obecnímu úřadu (doručením na podatelnu apod.). Není třeba, aby o jeho odstoupení ještě někdo hlasoval (nelze předpokládat, že negativní výsledek hlasování způsobí, že rezignujícího bude možno proti jeho vůli dál považovat za člena), je však běžné ve zřizovatelském orgánu vzít rezignaci na vědomí jako východisko pro budoucí doplnění výboru. Posledním způsobem ukončení členství ve výboru je rezignace na členství v zastupitelstvu obce, pakliže důvodem pro členství ve výboru bylo právě a jen členství v zastupitelstvu obce. Nic nebrání tomu, aby i po skončení svého mandátu v zastupitelstvu (z důvodu vlastní rezignace) zůstal i nadále členem výboru, zvláště pokud je to vůle zastupitelstva. V případě vzniku pochybnosti o tom, zda členství ve výboru při rezignaci na členství v zastupitelstvu trvá či nikoliv, máme za to, že trvá. Jedná se o dvě relativně samostatné funkce a zákon nepodmiňuje členství ve výboru členstvím v zastupitelstvu.

9) Musí kromě odvolání člena zastupitelstva obce z funkce předsedy výboru dojít současně i k jeho odvolání jako člena výboru?

Pro posouzení, zda odvoláním předsedy výboru zastupitelstva obce došlo současně k zániku členství této osoby ve výboru, je nutné vycházet z trvající praxe v obci, resp. ze způsobu, jímž byla volba členů výborů a jejich předsedů provedena. Jestliže zastupitelstvo obce nejdříve zvolilo členy výboru a z nich následně novou volbou „vybralo“ předsedu, pak v případě odvolání předsedy pouze z této jeho funkce lze mít za to, že i nadále zůstane „řadovým“ členem výboru (neurčí-li zastupitelstvo výslovně při odvolání jinak). Jestliže však zastupitelstvo zvolí svého člena přímo předsedou výboru, čímž mu bez dalšího vzniká i členství ve výboru [možnosti takového postupu by nasvědčovala i dikce § 84 odst. 2 písm. l) zákona

o obcích – srov. „volit předsedy a další členy“], pak odvoláním předsedy by mělo dojít i k zániku jeho členství ve výboru (opět nevyjádří-li se zastupitelstvo jinak).

10) Lze odvolat všechny členy výboru zastupitelstva obce?

Ano, odvolání všech členů výboru je možné. Jedná se o sféru volného rozhodování zastupitelstva, které takový krok může učinit v rámci výkonu své vyhrazené působnosti [má oprávnění jak k volbě, tak i odvolání členů, srov. § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích]. Je však nutno pamatovat na to, že po odvolání člena výboru je třeba co nejdříve zvolit člena nového, a to zejména jedná-li se o povinně zřizované výbory, které by měly řádně fungovat, k čemuž je zapotřebí jejich personální obsazení.

11) Jakou formou a komu má být podána rezignace na členství ve výboru zastupitelstva obce a od kdy je tato rezignace účinná?

V případě odstoupení (rezignace) člena výboru není třeba, aby o tomto jeho rozhodnutí ještě někdo hlasoval (nelze předpokládat, že negativní výsledek hlasování by způsobil, že rezignujícího bude možno proti jeho vůli dále považovat za člena). Člen výboru přestává být členem výboru okamžikem, kdy vůči obci projeví svoji vůli odstoupit (rezignuje). Tímto okamžikem je třeba rozumět např. *doručení* odstoupení (rezignace) v případě jejího písemného podání či *oznámení* v případě jejího ústního podání. Není přitom rozhodující, zda odstupující člen adresoval svou rezignaci obecnímu úřadu, zastupitelstvu obce či samotnému výboru.

Je nicméně běžné ve zřizovatelském orgánu vzít rezignaci daného člena na vědomí jako východisko pro budoucí doplnění výboru [srov. § 84 odst. 2 písm. l) ve spoj. s § 118 odst. 2 věta první zákona o obcích]. Bylo-li tedy odstoupení z funkce člena výboru oznámeno předsedovi daného výboru, je na místě, aby tento seznámil s nastalou skutečností zřizovatelský orgán, tedy zastupitelstvo obce.

Odstoupení (rezignace) je účinné okamžikem jeho doručení/oznámení a nelze je tak vzít zpět. Odstupující (rezignující) člen může účinky rezignace stanovit k určitému datu (např. prvním dnem následujícího měsíce). Zastupitelstvu obce nicméně nic nebrání, aby již jednou odstoupivšího člena výboru zvolilo jakožto člena výboru znovu.

Co se týká formy odstoupení (rezignace), zákon o obcích žádnou právní úpravu neobsahuje. Ačkoliv má toto jednání veřejnoprávní povahu, je třeba – vzhledem k absenci výslovné úpravy v zákoně o obcích – pro jeho formu (účinky, platnost) aplikovat obecnou úpravu právního jednání, obsaženou v občanském zákoníku [obdobně jako v případě rezignace na mandát člena zastupitelstva obce dle § 55 odst. 2 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., srov. rozsudek NSS 8 As 84/2011 – 208].

Dle § 561 občanského zákoníku k platnosti právního jednání učiněného v písemné formě se vyžaduje podpis jednatelů; podpis může být nahrazen mechanickými prostředky tam, kde je to obvyklé. Jiný právní předpis stanoví, jak lze při právním jednání učiněném elektronickými prostředky písemnost elektronicky podepsat.

Jiným právním předpisem je zde zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, v platném znění. Dle § 6 odst. 1 tohoto zákona k podepisování elektronickým podpisem lze použít pouze uznávaný elektronický podpis, podepisuje-li se elektronický dokument, kterým se právně jedná vůči veřejnoprávnímu podepisujícímu nebo jiné osobě v souvislosti s výkonem jejich působnosti. Dle odstavce 2 téhož ustanovení se uznávaným elektronickým podpisem rozumí zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis nebo kvalifikovaný elektronický podpis.

Lze tedy připustit, že odstoupení (rezignace) člena výboru bude učiněno elektronicky (e-mailem), s uznávaným elektronickým podpisem. Bude-li učiněno „prostým“ e-mailem, je vhodné osobu podatele na tento nedostatek upozornit s tím, že takto podaná rezignace nesplňuje zákonné požadavky a nelze k ní přihlížet.

3.3 Jednání výborů zastupitelstva obce

1) Jak často a v jakých intervalech se výbory zastupitelstva obce schází?

Zákon o obcích ani jiný právní předpis nestanoví povinnost pro výbory scházet se, a to ať už pravidelně či nepravidelně, a taktéž nestanoví způsob svolávání výboru. Je tedy na samotných výborech, resp. jejich členech, aby zvážili, zda je potřeba se sejít, a to zejména s ohledem na povinnosti, které pro výbory vyplývají ze zákona. Postupy při svolání výboru tak mohou být stanoveny jednacím řádem výboru (ať již jej přijme zastupitelstvo obce nebo samotný výbor). Zákon o obcích předpokládá „vedení“ výboru zvoleným předsedou, a pokud není stanoveno jinak, z povahy věci svolává schůze výboru právě předseda výboru. Případnou nečinnost předsedy v tomto směru je nutné řešit *ad hoc*, např. přes zastupitelstvo obce.

Vzhledem k tomu, že není povinnost se scházet, není ani stanovena povinnost zveřejňovat termíny případných schůzí. Ministerstvo vnitra však v této souvislosti doporučuje, aby si výbory upravily pravidelný režim scházení, popř. i obsah těchto schůzí. To, zda výbor svou činnost vykonává řádně a tedy zda i jeho jednání jsou řádně svolávána, pak mohou posoudit buď jeho samotní členové (např. tím, že odmítnou přijmout navržená usnesení výboru) nebo zastupitelstvo obce.

2) Jaké jsou podmínky usnášeníschopnosti výboru zastupitelstva obce?

Ustanovení zákona o obcích neupravují podmínky usnášeníschopnosti výboru, pouze § 118 odst. 3 stanoví podmínku pro přijetí usnesení. Není proto rozhodné, kolik členů výboru se jednání zúčastnilo, byť z § 118 odst. 3 zákona o obcích vyplývá, že počet přítomných členů musí být nadpoloviční, neboť jinak by se výbor nemohl právoplatně usnést na žádném usnesení. K tomu je třeba dodat, že relevantní je vždy skutečný počet obsazených míst ve výboru a nikoli počet členů původně zvolených zastupitelstvem. Např. zastupitelstvo zvolí 7 členů výboru, následně dva rezignují, a tudíž skutečný počet obsazených míst ve výboru je 5. Za takové situace by bylo usnesení přijato, pokud by pro něho hlasovali 3 (což je nadpoloviční počet) členové výboru.

Taktéž je třeba připomenout, že není možná tzv. „korespondenční“ forma zasedání výboru. Vždy je třeba, aby členové výboru byli „přítomní“, resp. zákon stanoví, že počet přítomných členů musí být nadpoloviční (viz dále).

3) Jakým způsobem rozhoduje kontrolní výbor? Co se považuje za přijetí vůle kontrolního výboru?

Výbor jako kolektivní orgán dospívá ke svým rozhodnutím (závěrům) hlasováním. Dle § 118 odst. 3 zákona o obcích je usnesení výboru platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů výboru. Uvedené tak vylučuje, aby jménem výboru přijal rozhodnutí např. jeho předseda.

4) Mohou výbory zastupitelstva obce využít možnosti hlasování „per rollam“?

Ze současného právního výkladu zákonů o územních samosprávných celcích vyplývá, že hlasování zastupitelstva či rady za použití metody „per rollam“ (tzn. formou písemného, mailového či telefonického stanoviska) není přípustné. Obdobně je nutné dle našeho názoru nahlížet na tuto problematiku též u poradních a iniciativních (event. kontrolních) orgánů zřizovaných v souladu se zákonem zastupitelstvem (výbory) či radou (komise). Též zde by měla být uplatňována zásada, že výstupy výborů a komisí (usnesení, zápisy, návrhy, stanoviska) dostávají svou finální podobu a stávají se relevantními dokumenty v okamžiku jejich projednání a schválení při samotném jednání těchto orgánů. Usnesení je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů výboru či komise. K tomu je, dle našeho názoru, nezbytná přítomnost (osobní účast) hlasujících členů a tzv. „korespondenční forma“ zasedání není dle zákona možná, neboť takovýmto způsobem nelze vytvářet vůli kolektivního orgánu (tj. ani zastupitelstva a rady, ani jejich výborů a komisí); srov. 134 odst. 2 správního řádu, dle kterého „Kolegiální orgán je způsobilý se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech

jeho členů; usnesení kolegiálního orgánu je přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů.“

S ohledem na technologicky vyspělou dobu, ve které v současnosti žijeme, nicméně lze připustit, že v některých případech bude možné zajistit přítomnost členů výboru prostřednictvím tzv. videokonference, tedy takového prostředku elektronické komunikace, který konkrétním členům výboru umožní bezprostřední interakci s ostatními fyzicky přítomnými členy. Nemělo by se však jednat o obvyklou praxi a k takovému způsobu účasti na jednání výboru, jehož je daná osoba členem, by se mělo přistupovat spíše ve výjimečných případech.

5) Vykonávají výbory zastupitelstva obce svou činnost i za situace, kdy není zvolen jejich předseda? Kdo v takovém případě svolává jednání výboru?

Ano, neobsazení funkce předsedy výboru neznamena, že výbor nemůže zasedat a vyvíjet svou činnost. Výbor podle § 118 odst. 3 zákona o obcích rozhoduje nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů, přičemž každý člen má rovný hlas. Předseda výboru sice podepisuje přijatá usnesení a reprezentuje výbor vůči orgánům obce, nicméně ani nedostatek podpisu na písemném vyhotovení usnesení neznamena, že by usnesení nebylo přijato – rozhodnutí výboru je přijato hlasováním, přičemž jeho existence není zákonem podmíněna jeho písemným zaznamenáním.

Zákon o obcích ani jiný právní předpis nestanoví způsob svolávání výboru (na rozdíl od zasedání zastupitelstva obce, které dle § 92 odst. 1 zákona o obcích svolává a zpravidla řídí starosta); nerozlišuje tedy případy, kdy funkce předsedy výboru je nebo není obsazena. Není-li stanoveno jinak (např. v jednacím řádu), nabízí se v případě neobsazení funkce předsedy výboru svolání z iniciativy starosty či ostatních členů výboru (některých z nich).

6) Má člen zastupitelstva právo samostatně předkládat návrhy na jednání ve výboru zastupitelstva obce?

Ano, právo člena zastupitelstva obce podle ustanovení § 82 písm. a) zákona o obcích je výlučným právem jednotlivých členů zastupitelstva obce. Uplatnění těchto práv není podmíněno souhlasem zastupitelstva obce. Uvedené neznamena, že např. zastupitelstvo obce nemůže stanovit v rámci jednacního řádu procesní pravidla pro uplatňování daného práva - např. povinnost odůvodnit návrh na projednání apod.; tato procesní pravidla však musí šetřit podstaty a smyslu práv přiznaných členům zastupitelstva obce. V žádném případě však nelze v rámci jednacního řádu stanovit podmínku souhlasu zastupitelstva obce pro možnost uplatnit návrh člena zastupitelstva podle § 82 písm. a) zákona o obcích.

V případě práva člena zastupitelstva obce podle ustanovení § 82 písm. a) zákona o obcích není povinnost věcného projednání výborem nijak stanovena. Z toho lze dovodit, že i zde musí platit obdobný závěr jako v případě podání „prosté“ žádosti občana obce dle ust. § 16 odst. 2 písm. f) část věty před středníkem zákona o obcích, tzn., že právu člena zastupitelstva obce zakotveného v § 82 písm. a) musí odpovídat povinnost výboru uplatněný návrh projednat v tom smyslu, že tento orgán rozhodne, zda uplatněný návrh zařadí na program jednání a bude se jím věcně zabývat, či rozhodne o tom, že se věcí zabývat nebude.

Odmítne-li se výbor individuálním návrhem člena zastupitelstva dle § 82 písm. a) zákona o obcích zabývat, může zastupitel směřovat svůj „odmítnutý“ návrh výboru „přes“ zastupitelstvo. Podle § 119 odst. 2 písm. b) a odst. 3 písm. c) zákona o obcích plní výbory *další (kontrolní) úkoly, jimiž je pověřilo zastupitelstvo obce*. Členovi zastupitelstva tak nic nebrání, aby navrhl zastupitelstvu obce projednat návrh, aby byl výboru určitý úkol uložen. V takovém případě je zřejmé, že zastupitelstvo obce by muselo rozhodnout o tom, že návrhu člena zastupitelstva vyhovuje a ukládá výboru daný úkol. Výbor by pak byl povinen takto uložený úkol splnit. Následně lze doporučit, aby byl člen zastupitelstva vyrozuměn o způsobu vyřízení návrhu.

7) Je možná na jednáních výborů zastupitelstva obce účast jejich nečle- na?

Zákon o obcích ani jiný právní předpis nestanoví, zda se jednání výboru může účastnit i osoba, která není jeho členem. Z povahy věci jsou jednání výborů sice spíše neveřejná, ovšem nelze vyloučit, že by výbor v souvislosti s projednáváním určité záležitosti potřeboval konzultaci či vysvětlení (např. od účetní obce apod.); v takovém případě bude účast jiné osoby na jednání výboru přímo žádoucí. Práv- ní nárok na účast při schůzi výboru však neexistuje.

8) Kdy, resp. jakým způsobem jsou výstupy (např. usnesení) výboru zve- řejnitelné?

Byť ustanovení § 119 odst. 4 a odst. 5 zákona o obcích výslovně zmiňuje pouze zápis, který musí výbor pořídit o provedené kontrole, nejčastějším výstupem činnosti výborů jsou usnesení, do nichž lze nahlížet přímo s odkazem na ustanovení § 16 odst. 2 písm. e). Zápis o provedené kontrole má pak specifickou povahu a jeho zpřístupnění je možné v rámci obecného režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Veškeré výstupy výboru, ať už se jedná o usnesení, zápisy, návrhy, stanoviska atd., dostávají svou finální podobu v okamžiku projednání a schválení v samotném výboru. Od tohoto okamžiku jde o existující, a tudíž „zpřístupnitelnou“ informaci. Posunutí zveřejnění konkrétních výstupů výborů až k okamžiku zařazení na program jednání zastupitelstva by nebylo logické. V takovém případě

by občanům nebylo umožněno vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem [jak umožňuje ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích], neboť by jim předem nebyl a ani nemohl být znám obsah projednávané věci.

V případě zveřejňování výstupů výboru samozřejmě musí být zajištěna ochrana všech informací, u nichž tak ukládá zákon (srov. § 5 odst. 7 a § 7 až § 11 zákona č. 106/1999 Sb.)

9) Je obec povinna zveřejňovat zápisy z jednání výborů a z jimi provedených kontrol na webových stránkách?

Vyhotovování zápisů z jednání výborů zákon neupravuje (vyjma zápisu z kontroly provedené kontrolním či finančním výborem; § 119 odst. 4). Jako takové slouží tyto zápisy jako informace pro zastupitelstvo obce o činnosti jím zřízených orgánů. *De facto* nejběžnějším způsobem zveřejnění výstupů výborů bývá jejich projednání na zasedání zastupitelstva. Výbory, a tudíž ani obec, nemají povinnost stanovenou zákonem k obecnému zveřejňování zápisů (např. na webových stránkách). Na druhé straně zákon takovému zveřejňování nebrání a je tedy možné, aby byly zápisy zveřejňovány „dobrovolně“. V takovém případě musí být zajištěna ochrana všech informací (resp. jejich částem), u nichž tak ukládá zákon (srov. § 5 odst. 7 a § 7 až § 11 zákona č. 106/1999 Sb.). Totéž platí o zápisech z jednání výborů.

Uvedená východiska platí obdobně též ve vztahu k zápisům finančního a kontrolního výboru o provedených kontrolách dle § 119 odst. 5 zákona o obcích.

10) Mohou výbory uplatňovat své pravomoci i zpětně, tj. do období předcházejících volebnímu období zastupitelstva obce, které je ustanovilo?

Ano, pravomoc výborů není podle zákona nijak časově limitována. Výbory jsou současně iniciačním a poradním orgánem zastupitelstva, které jim může samo ukládat plnění kontrolních úkolů. Bylo by tak zcela proti smyslu samosprávy, pokud by vrcholný orgán (zastupitelstvo) nemohl pověřit např. svůj kontrolní výbor kontrolou některého jednání „staré“ rady obce (např. v důsledku vzniku majetkové škody obci apod.).

11) Jsou výbory oprávněny vystupovat jménem obce navenek, např. podávat podněty orgánům státní správy?

Z pohledu zákona o obcích nejsou výbory zastupitelstva orgánem obce ani nemají zákonné zmocnění k tomu vystupovat za obec navenek. Z uvedeného vyplývá, že výbory nemohou za obec (jménem obce) činit podněty směřující orgánu stojícímu vně obce.

Problematiku podávání podnětů správním orgánům upravuje obecně § 42 správního řádu, dle kterého *je správní orgán povinen přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední*. Okruh osob či skupin osob, které jsou, či nejsou oprávněny podat takovýto podnět, pak správní řád již nestanoví. Dle našeho názoru je tak podnět správnímu orgánu oprávněn podat kdokoliv, tj. jakákoliv osoba nebo skupina osob, kdy výbor zastupitelstva obce lze v tomto případě považovat za specifickou skupinu osob. Ačkoliv tedy výbor není oprávněn jednat jménem obce navenek dle zákona o obcích, v režimu obecné úpravy správního řádu mohou členové výboru podat předmětný podnět jako skupina osob.

V této souvislosti se jeví vhodné upozornit, že § 42 správního řádu dále upravuje, že správní orgán může být povinen vyznat osobu/skupinu osob, která podala podnět, *sdělit ve lhůtě 30 dnů od obdržení podnětu, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení, popř. že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu*, a to za předpokladu, že o to tato osoba/skupina osob správní orgán požádala.

3.4 Součinnost výborů zastupitelstva obce s obecním úřadem

1) Má obecní úřad povinnost poskytnout výboru konkrétní dokumenty?

V oblasti samostatné působnosti pomáhá obecní úřad výborům zastupitelstva (a komisím rady) v jejich činnosti. „Pomoc“ obecního úřadu uvedeným orgánům spočívá ve vytvoření vhodných podmínek pro jejich zákonem předpokládanou činnost. Výbory jsou tedy v souladu s § 109 odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o obcích oprávněny požadovat předložení potřebných dokladů od zaměstnanců obecního úřadu a tyto mu mají být v zásadě poskytnuty.

2) Za jakých podmínek může obecní úřad odmítnout poskytovat výborům informace a vyžádané doklady?

Podmínky, za kterých může obecní úřad odmítnout poskytování informací a požadovaných dokladů směrem k výborům, zákon o obcích neupravuje. Z povinnosti obecního úřadu poskytovat výborům pomoc v jejich činnosti [§ 109 odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o obcích] se dovozuje, že výbory jsou oprávněny požadovat předložení potřebných dokladů od zaměstnanců obecního úřadu a tyto mu mají být v zásadě poskytnuty. Není proto na volném uvážení obecního úřadu, které informace výborům poskytne a které nikoliv. Výjimkou by byly snad jen případy, kdy by výbor požadoval informace zcela zjevně nesouvisející s výkonem jeho pravomocí.

Pokud výbory požadují něco, čemu obecní úřad nevyhoví (to je ale v zásadě možné jen v případě zcela zjevně excesivního požadavku výboru), musejí se ob-

rátit na zastupitelstvo nebo radu, které mohou požadovaný úkol obecnímu úřadu uložit [§ 109 odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o obcích].

Pro úplnost uvádíme, že finanční i kontrolní výbor mají zákonem uloženou povinnost kontrolovat hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, plnění usnesení zastupitelstva a rady a dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti. Zákon o obcích lze ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. c) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto osobních údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), dále jako GDPR, dle kterého je zpracování zákonné, je-li (mj.) zpracování nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje, považovat za zvláštní zákon. Členové finančního a kontrolního výboru jsou tudíž oprávněni za účelem kontroly seznamovat se i bez souhlasu subjektů údajů s relevantními osobními údaji, jakož i jinými zákonem chráněnými údaji (k povinnosti mlčenlivosti členů kontrolního výboru srov. dále).

3) Je člen výboru zastupitelstva obce oprávněn požadovat předložení vyžádaných podkladů, aniž by k tomu byl pověřen?

Výše uvedené hovoří vždy o výboru jako celku (kolektivním orgánu). Je tedy zřejmé, že jednotliví členové výboru nejsou „sami za sebe“ z titulu této funkce oprávněni podklady požadovat. Tak je oprávněn činit výbor jako celek, který samozřejmě může pověřit provedením daného úkolu konkrétního člena výboru, k tomu je však zapotřebí usnesení onoho výboru. Ani z funkce předsedy výboru neplnou v tomto smyslu žádná „výsadní“ práva.

Nutno však připomenout, že ti členové výboru, kteří jsou členy zastupitelstva obce, mají z titulu této funkce oprávnění požadovat uváděné podklady v režimu § 82 zákona o obcích, ostatní (nečlenové zastupitelstva obce) pak v režimu zákona č. 106/1999 Sb.

4) Mohou výbory zastupitelstva obce požadovat předložení konkrétního dokumentu?

Ano. I zde platí, že výjimkou by byly jen případy, kdy by výbor požadoval informace zcela zjevně nesouvisející s výkonem jeho pravomocí.

5) Může předseda výboru zastupitelstva obce úkolovat starostu obce?

Pouze v rámci obecné součinnosti poskytované obecním úřadem na základě § 109 odst. 3 písm. a) bod 2. Vzhledem k tomu, že starosta stojí v čele obecního úřadu, nelze vyloučit, že se předseda výboru obrátí přímo na starostu s žádostí o součinnost. Záleží pak na starostovi, jak tuto součinnost zajistí.

6) Může starosta obce úkolovat předsedu, popř. ostatní členy výboru zastupitelstva obce?

Starosta obce nemá rozhodně vůči výboru výsadnější postavení, než „prostý“ člen zastupitelstva. Je tedy vyloučeno, aby starosta cokoliv členům výboru, resp. výboru jako celku zakazoval či povoloval, resp. nařizoval. Uvedené platí obdobně u rady obce i obecního úřadu. Jediný orgán obce, který je oprávněn úkolovat výbory zastupitelstva, je zastupitelstvo obce [srov. § 119 odst. 2 písm. b) a § 119 odst. 3 písm. c) zákona o obcích]. Zastupitelstvo nemůže starostu či radu zmocnit k tomu, aby tyto orgány ukládaly úkoly výboru, neboť zákon o obcích s možností této delegace nepočítá.

7) Jak řešit neshody mezi starostou a výborem zastupitelstva obce?

Jakékoliv výhrady k jednání starosty obce s výborem nebo jeho předsedou a členy, popř. opačně, je třeba adresovat zastupitelstvu obce. To je nejen zřizovatelem výborů, ale volí i odvolává starostu obce - § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích - a má tedy možnost situaci se všemi dotčenými osobami nejen projednat a důvodnost výhrad k jednání starosty posoudit, ale též konkrétně (v krajním případě i personálně) řešit, a to jak na straně starosty, tak na straně výboru.

3.5 Odměňování členů výborů zastupitelstva obce

1) Jakým způsobem lze odměňovat členy výborů zastupitelstva obce? Je možno odměnit i občany, kteří pracují ve výborech jako nečlenové zastupitelstva obce?

Pokud jsou předsedové a členové výborů zastupitelstva obce (bez ohledu na to, zda jde o výbory zřízené povinně nebo fakultativně) **členy zastupitelstva obce**, vždy pro ně platí **zásady pro odměňování členů zastupitelstva obce** v souladu se zákonem o obcích a dle nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků.

Pakliže **nejsou členové výboru členy zastupitelstva obce**, je třeba vycházet z § 84 odst. 2 písm. v) zákona o obcích, dle něhož je zastupitelstvu obce vyhrazena pravomoc rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů obce. Jakou formou se tato peněžitá plnění mohou poskytovat, zákon o obcích nespécifikuje.

V této souvislosti **upozorňujeme na nemožnost odměňování členů výborů (a komisí rady obce), jež nejsou členy zastupitelstva obce, prostřednictvím některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr** (např. dohody

o provedení práce), jelikož člen výboru či komise vykonává veřejnou funkci založenou volbou (příslušným orgánem obce), event. jmenováním za člena zvláštního orgánu obce. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že činnost člena výboru nemá charakter závislé práce ve smyslu zákoníku práce, a proto nelze na tyto činnosti sjednat pracovněprávní vztah.

V souladu s výše uvedeným lze proto doporučit postupovat v praxi při stanovení způsobu odměňování za funkce členů výborů zastupitelstva obce, komisí rady obce a zvláštních orgánů obce, **kteří nejsou členy zastupitelstva obce**, následovně:

- I) zastupitelstvo obce **předem rozhodne o peněžitých plněních, resp. odměnách (dále jen „odměna“)** fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon jimi zastávaných funkcí, a to:
 - a) formou samostatného usnesení, kterým **stanoví částky měsíčně poskytovaných odměn** fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkcí ve výborech zastupitelstva obce, v komisích rady obce či zvláštních orgánech obce,
 - b) formou samostatného usnesení, kterým **stanoví částky pravidelně poskytovaných odměn** za výkon funkce, **byť s jinou periodicitou, např. stanoví pro ně částky čtvrtletních odměn**,
 - c) stanovením jiných pravidel odměňování fyzických osob, které nejsou členy zastupitelstva obce, např. **sazbou za jedno zasedání výboru zastupitelstva či komise rady, kterého se zúčastní apod.**,
 - d) předchozím stanovením, že o odměnách těmto osobám bude zastupitelstvo obce **rozhodovat ad hoc, např. pololetně či ročně**.
- II) zastupitelstvo obce o způsobu (systému) odměňování fyzických osob, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkcí ve výborech zastupitelstva obce, v komisích rady obce **předem nerozhodne a přesto bude poskytovat** fyzickým osobám a občanům, které nejsou členy zastupitelstva obce, **jednorázové odměny**, např. pololetně či ročně **na základě jednorázově přijatých usnesení zastupitelstva obce** (např. všem stejnou částku nebo částku v diferencované výši podle aktivity jednotlivých členů apod.).

Zákonné odvoody ze stanovené, resp. poskytnuté odměny (zejména pojistné na sociální zabezpečení) se pak budou odvíjet nejen od konkrétní výše odměny, ale taktéž od způsobu jejího stanovení, avšak jde o speciální úpravu v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

2) Náleží členům výborů zastupitelstva obce odměna za výkon funkce ještě poté, co proběhnou volby do zastupitelstva obce?

Výbory zastupitelstva obce končí současně se zánikem mandátů členů zastupitelstva obce koncem funkčního období (1. den voleb). Členům výborů proto odměna nadále náležet nebude.

Otázkám z oblasti odměňování je věnováno samostatné metodické doporučení č. 5.5 *Odměňování a ostatní související nároky a peněžité plnění členů zastupitelstva obce*, na které si dovoluujeme v podrobnostech odkázat.

4. Finanční a kontrolní výbor

Finanční a kontrolní výbory mají mezi výbory specifické postavení, neboť jsou zastupitelstvem zřizovány povinně a zákon jim kromě úkolů svěřených výslovně zastupitelstvem obce stanoví též další úkoly, které tyto výbory provádí i bez pověření zastupitelstva obce (srov. § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích, jež jsou vůči obecnému ustanovení § 118 odst. 1 téhož zákona ve vztahu speciality).

Dle zákona o obcích má finanční výbor přímo ze zákona (tj. i bez výslovného pověření zastupitelstva obce) oprávnění *provádět kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce a taktéž plní další úkoly, jimiž jej pověřil zastupitelstvo obce* [srov. § 119 odst. 2 písm. a) a b) téhož zákona].

To samé platí pro kontrolní výbor, který má přímo ze zákona oprávnění *kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, a dále kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti* [srov. § 119 odst. 3 písm. a) a b)]. Kromě toho *plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce* [§ 119 odst. 3 písm. c) téhož zákona].

Jak již bylo zmíněno, zákon stanovuje všem obcím povinnost zřídit finanční a kontrolní výbor. Zákon předpokládá, že se bude jednat o dva samostatné orgány zastupitelstva obce. Vzhledem ke skutečnosti, že zákon neklade žádné překážky tomu, aby člen kontrolního výboru byl zároveň členem výboru finančního (byť toto personální propojení nelze doporučit), nelze dle našeho názoru spravedlivě vyloučit ani spojení finančního a kontrolního výboru v jeden, případně formální zachování obou výborů samostatně, avšak s identickým personálním složením. Takovému spojení pak nebrání ani to, že kontrolní výbor je oprávněn kontrolovat mj. též dodržování zákonů ostatními výbory [§ 119 odst. 3 písm. b)].

Povinnost zřídit vždy kontrolní a finanční výbor je zákony stanovena také u krajů a hl. m. Prahy. Pravomoci kontrolního výboru jsou upraveny ve všech třech zákonech stejně. Co se týká pravomocí finančního výboru, pak lze konstatovat, že u kraje jsou úkoly vyplývající ze zákona určeny širěji; kromě „běžné“ kontroly hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje mu zákon svěřuje také

kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které na kraj byly převedeny a kontrolu využití dotací a návratných finančních výpomocí poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím. Oproti obcím a hl. m. Praze je u kraje pravomoc zastupitelstva stanovena naopak úžeji, neboť zastupitelstvo kraje může pověřit finanční výbor dalšími úkoly pouze v *oblasti finanční*. Drobný rozdíl lze dále spatřovat v počtu, resp. stanovení početního minima členů předmětného výboru, s tím, že u obcí je stanoveno, že tyto výbory musí být „nejméně tříčlenné“ a u krajů a hl. m. Prahy „nejméně pětičlenné“. Úprava zápisu z kontroly je přes odlišné označení zápisu u kraje (zákon zde hovoří o „*kontrolním zápisu*“) ve všech třech zákonech shodná. V dalším textu se výklad věnuje právní úpravě v zákoně o obcích.

1) Jaké jsou pravomoci kontrolního a finančního výboru?

V prvé řadě je třeba uvést, že kontrolní a finanční výbory plní zejména svoji poradní a iniciační úlohu, stejně jako ostatní výbory zastupitelstva. Navíc však mají „své“ zákonem stanovené úkoly. Základní vymezení pravomoci těchto výborů se odvíjí od jejich zákonem stanoveného oprávnění, tj. u kontrolního výboru oprávnění kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti a plnit další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce, a u finančního výboru oprávnění provádět kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, a taktéž plnit další úkoly, jimiž jej pověřil zastupitelstvo obce.

Praktický rozdíl v činnosti kontrolního a finančního výboru pak spočívá v předmětu kontrolní činnosti – u kontrolního výboru jde především o zákonnost, u finančního výboru např. též o hospodárnost nakládání s finančními prostředky.

Finanční ani kontrolní výbor nemůže realizovat žádná sankční ani nápravná opatření. Jejich výstupy slouží pouze a jen pro zastupitelstvo obce, tj. jejich zřizovatele. Odstranění případných zjištěných nedostatků, resp. rozhodnutí o tom, zda se nějaká opatření přijmou, patří do působnosti zastupitelstva obce.

2) Jaká jsou oprávnění a povinnosti členů kontrolního a finančního výboru při výkonu kontroly?

V zájmu zajištění potřebných podkladů pro realizaci zákonem založené kontrolní působnosti těchto výborů jsou kontrolní a finanční výbory oprávněny požadovat např. předložení potřebných dokladů (pokud se vztahují k předmětu kontroly) od obecního úřadu [§ 109 odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o obcích]. Právo členů kontrolního či finančního výboru seznamovat se s osobními údaji je pak vyváženo jejich povinností mlčenlivosti a dále povinností zajistit příslušnou ochranu osobním údajům, o nichž se v rámci své kontrolní činnosti dozví.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto osobních údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), označované též zkratkou „GDPR“, ani zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, nestanoví výslovně povinnost mlčenlivosti při zpracovávání osobních údajů. GDPR však stanoví obecnou povinnost správce podle čl. 32 GDPR přijmout vhodná technická a organizační opatření k zajištění úrovně zabezpečení osobních údajů odpovídající riziku pro práva a svobody fyzických osob.

Výslovnou povinnost mlčenlivosti tedy vůči osobním údajům, s nimiž se seznamují členové finančního či kontrolního výboru, právní řád nestanoví (ani GDPR, ani zákon č. 110/2019 Sb., ani zákon o obcích). Z povahy věci je však zřejmé, že členové těchto výborů získané osobní údaje nemohou užívat k jiným účelům, než pro výkon kontrolní činnosti, resp. nesmí s nimi nakládat takovým způsobem, v důsledku kterého by mohlo dojít k neoprávněnému zásahu do práv třetích osob (dotčených subjektů osobních údajů). V případě neoprávněného (protiprávního) zásahu do práv subjektu údajů ze strany člena některého z výborů může nastat (při splnění zákonem stanovených podmínek) soukromoprávní nebo teoreticky i správně-trestní odpovědnost na straně dotčeného člena výboru. Obec jako správce nenese automaticky (tj. bez dalšího) za takové jednání odpovědnost. Je na uvážení obce jako správce osobních údajů, jaká přijme opatření k zabezpečení osobních údajů, aby zajistila dostatečnou úroveň jejich ochrany. Tímto opatřením může být i např. uložení povinnosti mlčenlivosti v „kontrolním řádu“ nebo směrnici přijaté zastupitelstvem obce.

3) Může finanční a kontrolní výbor kontrolovat i jiné záležitosti, než které má vymezeny zastupitelstvem obce v plánu práce, je-li takový dokument zastupitelstvem obce přijat?

Vymezení úkolů finančního a kontrolního výboru ze strany zastupitelstva v plánu práce je možné, avšak nelze jej chápat tak, že tím lze omezit pravomoci vyplývající těmto výborům přímo ze zákona [§ 119 odst. 2 písm. a) a § 119 odst. 3 písm. a) a b) zákona o obcích]. Například bránilo-li by zastupitelstvo ve výkonu činnosti kontrolního výboru jen proto, že neměl kontrolu konkrétního usnesení zahrnutou v plánu práce, nejednalo by v souladu se zákonem.

4) Je finanční a kontrolní výbor oprávněn seznamovat se s informacemi (podklady) i z oblasti výkonu státní správy orgánu obce, tj. přenesené působnosti?

Těžiště činnosti finančního i kontrolního výboru spočívá v kontrolní činnosti ve vztahu k samostatné působnosti obce, což vyplývá již ze skutečnosti, že jsou právě orgány zastupitelstva obce, tedy vrcholného orgánu samosprávy. Finanční a kontrolní výbor tedy není oprávněn provádět kontrolu výkonu přenesené

působnosti orgány obce, primárně obecního úřadu. Uvedené však neznamená, že jsou těmto výborům *a priori* odepřeny informace z oblasti výkonu přenesené působnosti. Naopak, okruh informací, které je výbor oprávněn po orgánech obce požadovat, vyplývá z toho, zda je určitá informace způsobilá přispět k naplnění účelu kontroly prováděné daným výborem. Takovou informaci pak může být i informace z oblasti přenesené působnosti, kterou orgány obce disponují.

5) Lze na postup výborů použít postup upravený v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)?

Výbory nemají povahu kontrolního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 kontrolního řádu. Nemají žádnou rozhodovací pravomoc vůči samostatným právním subjektům a nemůže jim být ani přiznána zastupitelstvem územního samosprávného celku. Předmětem činnosti výboru není uplatňování kontrolních pravomocí, nýbrž sledování, vyhodnocování situace a přijímání doporučení pro potřeby zastupitelstva.

„Kontrola“ vykonávaná výbory zastupitelstva podle § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích či § 78 odst. 4 a 5 zákona o krajích je pouze interní záležitostí územního samosprávného celku a je uskutečňována postupem podle těchto zákonů. Vzhledem k tomu, že procesní úprava činnosti výborů v zákonech o územních samosprávných celcích je minimální, je možné, aby podrobnější úpravu postupu výborů upravoval interní předpis schválený zastupitelstvem. Uvedené neznamená, že by zastupitelstvo nemohlo *přejmout* některé postupy upravené v kontrolním řádu, pokud to považuje za vhodné. Problém by však mohl nastat tehdy, pokud by např. jednací řád/směrnice/statut výboru obsahoval taková ustanovení, která by „kontrolovaným osobám“ (zaměstnanci, jichž se kontrola týkala) ukládala více povinností, resp. méně práv, než jaká vyplývají ze zákona o obcích. Pokud by tedy zastupitelstvo trvalo na využití některých postupů upravených v kontrolním řádu i na činnost výborů, lze doporučit, aby příslušný jednací řád/směrnice/statut výboru zastupitelstva obce obsahoval spíše popis takového postupu, než odkaz na kontrolní řád jako celek, neboť ten jako celek aplikovat nelze.

6) Musí kontrolní výbor provádět svojí činnost pravidelně každý rok, když nebyl žádným úkolem zastupitelstvem výslovně pověřen?

Kontrolnímu výboru stanoví zákon o obcích – kromě úkolů svěřených výslovně zastupitelstvem obce, též další úkoly, které tento výbor provádí i bez pověření zastupitelstva obce (srov. § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích, jež jsou vůči obecnému ustanovení § 118 odst. 1 téhož zákona ve vztahu speciality). Dle zákona o obcích má kontrolní výbor přímo ze zákona (tj. i bez výslovného pověření zastupitelstva obce) oprávnění *kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena*, a dále *kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti* [§ 119 odst. 3 písm. a) a b)].

Kromě toho plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce [§ 119 odst. 3 písm. c) téhož zákona]. Kontrolní výbor by tak měl provádět svojí činnost pravidelně každý rok, nikoliv pouze je-li výslovně pověřen zastupitelstvem obce. V opačném případě by se jednalo o nečinnost tohoto orgánu a jeho existence by byla pouze formálním splněním povinnosti zastupitelstva zřídit tento výbor.

7) Může finanční a kontrolní výbor vykonávat veřejnosprávní kontrolu?

Působnost územního samosprávného celku k veřejnosprávní kontrole je dána § 9 zákona o finanční kontrole. Ustanovení § 5 tohoto zákona stanoví podmínky organizačního zajištění finanční kontroly. Jednou z nich je výkon veřejnosprávní kontroly prostřednictvím zaměstnanců orgánu veřejné správy; tato podmínka se vztahuje i na územní samosprávný celek. Dle stanoviska Ministerstva financí ze dne 28. února 2019, č. j. MF-5666/2019/47-2, nelze tyto specifické podmínky výkonu veřejnosprávní kontroly pominout úpravou kontrolních pravomocí výborů. Členové finančního a kontrolního výboru (resp. výbor jako celek) tedy nemohou vykonávat veřejnosprávní kontrolu, neboť nejsou zaměstnanci orgánu veřejné správy, jak vyžaduje zákon o finanční kontrole. Členové finančního a kontrolního výboru, kteří nejsou zaměstnanci kontrolního orgánu, se mohou veřejnosprávní kontroly účastnit pouze jako přizvané osoby dle § 6 kontrolního řádu.

Podotýkáme, že dle nejnovějšího stanoviska Ministerstva financí ze dne 2. července 2019, č. j. MF-14866/2019/1203-8, je k výkonu veřejnosprávní kontroly oprávněn starosta obce (přestože není zaměstnancem orgánu veřejné správy). Starosta obce jakožto vedoucí orgánu veřejné správy totiž podle zákona o finanční kontrole odpovídá za zavedení a fungování systému veřejnosprávní kontroly, a proto je oprávněn veřejnosprávní kontrolu sám vykonávat.

8) Může finanční výbor sám od sebe provádět kontrolní činnost dle § 119 odst. 2 písm. a) zákona o obcích v obchodních společnostech a příspěvkových organizacích obce?

Ustanovení § 119 odst. 2 písm. a) zákona o obcích nezakládá přímé oprávnění finančního výboru provádět kontrolu s majetkem obce, který je svěřen jiným subjektům do správy (příspěvkovým organizacím či dobrovolným svazkům obcí) či který je na základě právního jednání v držení (užívání) jinými subjekty (např. na základě nájemní smlouvy nebo vložení do základního kapitálu obchodní společnosti). Tyto subjekty nejsou podřízeny obci. Pokud by měl finanční výbor provádět kontrolu i v těchto případech, bylo by nezbytné, aby takovou kontrolu uložilo zastupitelstvo podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o obcích. Pro určení způsobu a rozsahu této kontroly by pak byl rozhodující vztah mezi obcí a subjektem, jehož činnost má být finančním výborem prověřena, a formulace „kontrolního úkolu“ ze strany zastupitelstva obce.

Taktéž v souvislosti s touto otázkou je vhodné poznamenat, že členové finančního výboru nejsou zaměstnanci orgánu veřejné správy a z tohoto důvodu nemohou vykonávat veřejnosprávní kontrolu. Uvedené znamená, že členové finančního výboru nemohou vykonávat veřejnosprávní kontrolu ani v obchodních společnostech, ani v příspěvkových organizacích obce.

Zastupitelstvo především může finanční výbor pověřit „monitorovací činností“ ve vztahu k nakládání s obecním majetkem třetími subjekty. V takovém případě finanční výbor není oprávněn vyžadovat jakoukoli součinnost od těchto osob.

Zastupitelstvo může za určitých okolností pověřit finanční výbor provedením „kontroly“ hospodaření s obecním majetkem přímo u třetí osoby. V případě ryze soukromoprávních vztahů mezi obcí a třetí osobou (např. nájemní vztah) bude záležet zejména na příslušné soukromoprávní úpravě či na úpravě uvedené ve smlouvě, která by zakládala právo obce jakožto vlastníka provést určitý typ kontroly a povinnost třetí osoby strpět tuto kontrolu či poskytnout součinnost. Nepůjde ale o kontrolu podle kontrolního řádu.

Tato obecná východiska se uplatní typicky vůči kontrole **obecní obchodní společnosti**. Na základě rozhodnutí zastupitelstva obce by finanční výbor mohl být pověřen provedením kontroly její činnosti. Finanční výbor by však byl oprávněn požadovat součinnost kontrolované obchodní společnosti jen v rozsahu práv společníka obchodní společnosti, upravených zákonem o obchodních korporacích (srov. např. § 155 o právech společníka společnosti s ručením omezeným).

Ani v případě **obecních příspěvkových organizací** není finanční výbor oprávněn provést kontrolu bez předchozího výslovného pověření zastupitelstvem obce, byť z formálního hlediska je majetek obce příspěvkové organizaci svěřen a zůstává ve vlastnictví obce. Ve smyslu ustanovení § 27 odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, provádí kontrolu hospodaření příspěvkové organizace *zřizovatel*, když úkoly zřizovatele podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích plní rada obce. Ačkoliv je kontrola příspěvkových organizací svou povahou primárně záležitostí vyhrazené pravomoci rady obce, nelze dle názoru Ministerstva vnitra upřít právo kontroly „svých“ příspěvkových organizací i zastupitelstvu obce, jakožto nejvyššímu orgánu obce. Nepůjde však o výkon veřejnosprávní kontroly příspěvkových organizací (§ 3 odst. 1 ve spojení s § 9 zákona o finanční kontrole), neboť tu mohou vykonávat jen zaměstnanci kontrolního orgánu (srov. výše odpověď k problematice veřejnosprávní kontroly).

9) Může se jednání finančního výboru účastnit účetní obce?

Zákaz souběhu této i dalších funkcí (starosta, místostarosta a tajemníka obecního úřadu) s funkcí člena finančního a kontrolního výboru zákon stanoví k zajištění nezávislého výkonu kontrolních pravomocí výborů zastupitelstva

obce. Vzhledem k tomuto jasnému zákonnému omezení nelze dle našeho názoru založit aktivní podíl účetní, resp. osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu, na činnosti těchto výborů ani zakotvením povinnosti účastnit se schůzí výborů v pracovní náplni, tj. v rámci pracovní smlouvy. Nicméně je třeba odlišit poskytování konzultací či vysvětlení zaměstnanci obce na základě žádosti členů kontrolního a finančního výboru.

10) Může kontrolní výbor provádět kontrolu výběrových řízení na úředníka městského úřadu, resp. oblast pracovněprávní?

Podle § 119 odst. 3 písm. b) zákona o obcích je kontrolní výbor oprávněn kontrolovat dodržování právních předpisů ze strany obecního úřadu. V případě zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu je tudíž dána kontrolní pravomoc kontrolního výboru v oblasti pracovněprávní. Za tímto účelem je kontrolní výbor oprávněn získat i informace týkající se daných zaměstnanců, včetně údajů o odměňování, a to v souladu s čl. 6 odst. 1 písm. c) GDPR (členové kontrolního výboru však musejí v souladu s GDPR zachovat ochranu těchto údajů).

Na základě výše uvedeného je kontrolní výbor oprávněn posuzovat i zákonost průběhu výběrového řízení ve smyslu zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přestože dodržování zmíněného zákona v této oblasti kontroluje i Státní úřad inspekce práce, resp. oblastní inspektoráty práce – viz § 3 odst. 1 písm. g) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

11) Může kontrolní výbor kontrolovat oblast veřejných zakázek?

Podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, je veřejným zadavatelem územní samosprávný celek, který je tedy při zadávání veřejných zakázek povinen postupovat v souladu s tímto zákonem. Podle § 248 odst. 1 zmíněného zákona vykonává dozor nad dodržováním tohoto zákona Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Uvedeným ustanovením není vyloučena možnost fungování vnitřních kontrolních mechanismů zadavatele, resp. jeho zastupitelstva.

V rámci vnitřní kontroly může každý ÚSC pověřit své vlastní kontrolní orgány, aby prověřily i zadávání veřejných zakázek. Určení konkrétních vnitřních kontrolních mechanismů závisí na vůli zadavatele, neboť jen on je plně odpovědný za zákonnost procesu zadávání veřejné zakázky. Kontrolní výbor však nemůže realizovat žádná sankční opatření a nemůže žádným způsobem zasahovat do probíhajícího procesu zadávání veřejných zakázek. Tyto úkony lze podle zákona č. 134/2016 Sb. činit pouze ve správním řízení, což je výhradně v kompetenci ÚOHS. Činnost kontrolního výboru při kontrole veřejné zakázky se omezuje pouze

na činnost *monitorovací*, přičemž jediným výsledkem této činnosti může být zápis s konstatováním případných nedostatků, který je určen zastupitelstvu zadavatele.

V souvislosti se zadáváním veřejných zakázek je kontrolní výbor oprávněn řešit jak plnění usnesení zastupitelstva a rady či dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem, tak plnit další úkoly, kterými jej pověřilo zastupitelstvo.

12) Může zastupitelstvo obce pověřit kontrolní výbor provedením kontroly ohledně účtování poplatků za sběrný dvůr (který smluvně daná obec využívá), a to ze strany technických komunálních, stavebních a montážních služeb, které jsou však jako s. r. o. zřízeny sousedním městem?

Koncepce vnitřní kontroly, která je prováděna prostřednictvím kontrolního výboru zastupitelstva obce, je primárně zaměřena na kontrolu plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, a dále na kontrolu dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti. Kromě těchto úkolů plní kontrolní výbor také úkoly, kterými ho pověřil zastupitelstvo obce. Z účelu zřízení kontrolního výboru, potažmo ze zákonem stanovených úkolů, lze dovodit, že zastupitelstvo obce nemůže po kontrolním výboru požadovat kontrolu subjektů stojících mimo obec. Pokud by zastupitelstvo požadovalo kontrolu fungování společnosti s ručením omezením, jejímž zřizovatelem není sama obec, překračovala by tím své pravomoci stanovené zákonem.

13) Může kontrolní výbor kontrolovat hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce?

Kontrola oblasti hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce je sice primárně svěřena finančnímu výboru [§ 119 odst. 2 písm. a) zákona o obcích], nicméně působnost finančního a kontrolního výboru se do jisté míry překrývá a nelze proto obecně říci, že kontrolní výbor není za žádných okolností oprávněn kontrolovat hospodaření s finančními prostředky obce.

Praktický rozdíl v činnosti kontrolního a finančního výboru spočívá v předmětu kontrolní činnosti – u kontrolního výboru jde především o zákonnost, u finančního výboru např. právě o hospodárnost nakládání s finančními prostředky obce. Předmětem kontroly kontrolního výboru může být rovněž soulad postupu obecního úřadu se zákony a jinými právními předpisy [srov. dikce § 119 odst. 3 písm. b) zákona o obcích], jakož i jeho soulad s dalšími usneseními zastupitelstva a rady obce.

14) Může kontrolní výbor plnit i jiné než kontrolní úkoly, jimiž jej pověřil zastupitelstvo obce?

Z dikce § 119 odst. 3 písm. c) zákona o obcích je zřejmé, že součástí zastupitelstvem uloženého úkolu by měl být výkon kontroly (toto ustanovení je tedy nutné chápat jako ustanovení speciální k § 118 odst. 1 zákona o obcích, které obecně deklaruje, že výbor plní úkoly, jimiž jej pověřil zastupitelstvo). Pokud zastupitelstvo pověřil kontrolní výbor jiným úkolem (např. vypracováním návrhu interního předpisu), nelze vyloučit, že jej kontrolní výbor splní, nicméně povinnost k plnění takového úkolu nelze ze zákona dovodit.

15) K jakému účelu slouží zápis z kontroly?

Z § 119 odst. 5 zákona o obcích vyplývá povinnost kontrolního (i finančního) výboru předložit zápis o provedené kontrole zastupitelstvu obce. Úkolem těchto výborů je zjistit stav věci, tj. aktuální situaci uvnitř obce v dané oblasti, uložení případných opatření je zcela na zastupitelstvu obce. Proto se sepisuje zápis, který má sloužit zejména jako informace pro zastupitelstvo, resp. jeho členy o stavu plnění jeho usnesení, resp. dodržování právních předpisů na úseku samostatné působnosti.

Zákon nestanovuje termín, kdy musí být zápis o provedené kontrole předložen zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce však má možnost si zápis o provedené kontrole vyžádat, a to buď jednorázově anebo paušálně. Z dikce § 118 odst. 1 zákona o obcích vyplývá, že nedodržováním povinnosti předkládat zápis se bude zabývat zastupitelstvo obce. Obecně řešení všech výtek vůči činnosti výboru je zcela v kompetenci zastupitelstva obce.

16) Musí zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala, podepsat zápis z kontroly, i když nesouhlasí s výsledky dané kontroly?

Vyjádření orgánu či zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala, nelze vykládat jako jejich úkol, který by měl výbor vynucovat, nýbrž poskytnutí možnosti vyjádřit se ke kontrolním zjištěním výboru. Jinými slovy, nelze vyloučit možnost, že bude zaměstnancem, jehož činnosti se kontrola týkala, odmítnuto podepsání zápisu a zpracování vyjádření, ovšem ze zápisu o provedené kontrole by mělo být zřejmé, že obojí bylo kontrolním nebo finančním výborem požadováno, resp. příslušnému orgánu či zaměstnanci umožněno.

V zápisu z této kontroly by pak mělo být uvedeno, že podpis byl na kontrolovaném zaměstnanci požadován, i to, že podepsání bylo odmítnuto a pokud možno s uvedením důvodů tohoto odmítnutí.

17) Jak se provádí případná oprava, resp. doplnění zápisu o provedené kontrole požadovaná zastupitelstvem?

Vzhledem k postavení výboru, který nemůže úkolovat orgány obce, jejich členy či zaměstnance obce, nelze chápat požadavek zastupitelstva obce týkající se opravy či doplnění zápisu finančního či kontrolního výboru jako oprávnění udělovat úkoly, nýbrž jako úkol stanovený finančnímu či kontrolnímu výboru požadované opravy či doplnění provést vlastními silami, popř. se o to pokusit. Pro toto doplnění doporučujeme využít formu dodatku.

18) Nahrazuje provedení kontroly kontrolním výborem činnost dalších kontrolních orgánů, tj. subjektů stojících vně obce?

Provedením takové kontroly není dotčeno právo kontrolních orgánů (např. inspektorátů práce, úřadů práce či krajských úřadů, provést v rámci úseku své působnosti dané zákonem kontrolu obce, resp. obecního úřadu, jakožto jednoho z jejích orgánů. Existuje zásadní rozdíl mezi zjištěními kontrolního výboru (tato zjištění slouží „pouze“ jako informace pro zastupitelstvo) a zjištěními kontrolního orgánu, stojícím vně obce, který má zpravidla možnost formou hrozby sankce donutit obci jednat v souladu se zákonem.

19) Může finanční či kontrolní výbor nahradit útvar interního auditu ve smyslu § 28 a násl. zákona o finanční kontrole?

Zákon o finanční kontrole předpokládá, že orgán veřejné správy (tj. mj. územní samosprávný celek) zavede *útvar interního auditu* (hlava III). Náplň činnosti finančního a kontrolního výboru je sice částečně shodná s funkcemi interního auditu, které vymezuje § 28 zákona o finanční kontrole, postavení výborů a interního auditu je však naprosto odlišné; zatímco kontrolní a finanční výbory jsou kontrolními a iniciativními orgány zastupitelstva, interní audit musí být funkčně nezávislý a organizačně oddělený od řídicích a výkonných struktur orgánu veřejné správy. Z tohoto důvodu nelze nahradit útvar interního auditu finančním ani kontrolním výborem.

Pouze obce a městské části hlavního města Prahy, které mají méně jak 15 000 obyvatel, mohou dle § 29 odst. 6 zákona o finanční kontrole nahradit *funkci útvaru interního auditu* přijetím *jiných dostatečných opatření*. V takovém případě zajišťují průběžné sledování a hodnocení účinnosti těchto opatření a přitom zvažují zavedení útvaru interního auditu. Pokud v návaznosti na toto hodnocení zjistí, že přijatá opatření nejsou dostatečně účinná, jsou obce a městské části hlavního města Prahy povinny bez zbytečného odkladu útvar interního auditu zřídit. Zákon přitom nevymezuje, co jsou *jiná dostatečná opatření*. Je tudíž na obci (a městské části hl. m. Prahy), jaké opatření, kterým nahradí funkci interního auditu, zvolí. Touto funkcí lze tudíž pověřit kontrolní či finanční výbor.

5. Výbor pro národnostní menšiny

Výbor pro národnostní menšiny zřizuje obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů obce hlásících se k národnosti jiné než české, pokud o to písemně požádá spolek zastupující zájmy národnostních menšin. Nejméně polovinu členů výboru musí tvořit příslušníci národnostních menšin, ledaže tuto podmínku nelze splnit pro nedostatek kandidátů z řad národnostních menšin (§ 117 odst. 3 zákona o obcích)

Tento výbor se zřizuje také podle zákona o krajích i podle zákona o hl. m. Praze. Rozdíl spočívá *de facto* pouze ve výši procentuální kvóty, která je zde stanovena na 5 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české (srov. § 78 odst. 2 zákona o krajích, resp. § 78 odst. 2 zákona o hl. m. Praze).

1) Jaká musí být členská skladba výboru pro národnostní menšiny?

Zákon o obcích stanoví, že nejméně polovinu všech členů tohoto výboru musí tvořit příslušníci národnostních menšin. Zastupitelstvo obce by mělo vycházet při volbě příslušníků národnostních menšin z prohlášení těchto osob, že se hlásí dle zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.

Oproti dřívější úpravě zákon nyní přímo počítá se situací, kdy podmínku minimálního počtu příslušníků z řad národnostních menšin není možné splnit pro nedostatek kandidátů z řad národnostních menšin. V takovém případě není členství ve výboru pro národnostní menšiny nijak omezeno a zastupitelstvo obce není při volbě kandidátů ničím limitováno. Mělo by se však jednat o krajní řešení. Uvedené by samozřejmě nemělo vést ze strany územních samosprávných celků k rezignaci na snahu naplnit dikci zákona. Než zastupitelstvo obce přistoupení k volbě kandidátů, kteří se nehlásí k jiné národnosti než české, lze doporučit, aby se obec pokusila zajistit personální obsazenost výboru pro národnostní menšiny např. prostřednictvím veřejné výzvy na úřední desce obecního úřadu.

2) Započítávají se do počtu občanů obce hlásících se k národnosti jiné než české osoby s trvalým pobytem nebo též přechodným?

Podstatou ust. § 117 odst. 3 zákona o obcích je, že se jedná o občany obce, tudíž s ohledem na ustanovení § 16 odst. 1 zákona o obcích platí, že občanem obce je pouze státní občan České republiky, který je v obci hlášen k trvalému pobytu. Jen z této skupiny osob se může „rekrutovat“ skupina hlásící se k národnosti jiné než české.

Uvedené odpovídá též vymezení národností menšin v § 2 odst. 1 zákona o právech příslušníků národnostních menšin: *Národnostní menšina je společenství*

občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky vytvořilo.

3) Týká se procentuálně stanovená hranice občanů hlásících se k jiné národnosti než české jedné nebo vícero menšin?

Zákon o obcích hovoří o „občanech hlásících se k jiné národnosti než české“; podmínka procentuálního zastoupení se proto týká všech „cizích“ národností.

4) Lze zřídit výbor pro národnostní menšiny i v případě, kdy v obci není požadované procentuální zastoupení menšin?

Zastupitelstvu obce nic nebrání takovému postupu, a proto, bude-li chtít, může si zastupitelstvo zřídit tento výbor, kdykoliv to uzná za vhodné. V takovém případě pak není povinností dodržet ve výboru procentuální zastoupení příslušníků z národnostních menšin, tj. tito příslušníci nemusí tvořit nejméně polovinu všech členů výboru.

5) Jaké musí být zastoupení jedné národnostní menšiny, resp. kolik členů může do výboru delegovat jeden spolek?

Ze zákona o obcích ani ze zákona o právech příslušníků národnostních menšin nelze odpověď na tuto otázku odvodit. Zastupitelstvo (jakožto zřizovatel výboru) by mělo ve vlastní kompetenci zvážit, jak početné zastoupení příslušníků národnostní menšiny reálně odráží její četnost v dané lokalitě. Na základě gramatického výkladu § 117 odst. 3 zákona o obcích lze však konstatovat, že jestliže příslušný spolek deleguje své členy do výboru, pak alespoň jeden z nich by do výboru měl být zvolen. Zastupitelstvo obce v intencích předchozího odstavce je sice zodpovědné za zřízení výborů, nicméně není povinno zvolit do výboru každého občana, který je příslušným spolkem delegován. Zaručit „povinné uplatnění“ všech delegovaných nelze předem ani proto, že výbory se personálně naplňují volbou - viz § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích – a při demokratickém průběhu voleb nelze vyloučit ani nezvolení navrhovaných kandidátů. Právo delegovat je tak třeba vykládat jako právo navrhopvat kandidáty, nikoliv jako právo volit, které přísluší zastupitelstvu obce.

6) Je zastupitelstvo obce vázáno návrhem spolku, aby se členem výboru pro národnostní menšiny stala konkrétní osoba?

Spolek zastupující zájmy národnostní menšiny je definován v § 5 zákona o právech příslušníků národnostních menšin následovně: „Příslušníci národnostní

menšiny se mohou sdružovat v národnostních sdruženích i v politických stranách a v politických hnutích za podmínek a způsobem stanoveným zvláštními právními předpisy.“

Z citované právní úpravy je zřejmé, že spolek zastupující zájmy národnostní menšiny má pouze právo požadovat zřízení výboru pro národnostní menšiny. Ani zákony o územních samosprávných celcích, ani zákon o právech příslušníků národnostních menšin nezakotvuje právo jakéhokoli spolku, tedy ani spolku zastupujícího zájmy národnostní menšiny, domáhat se, aby členem výboru pro národnostní menšiny byl člen tohoto spolku či jiná konkrétní osoba, kterou spolek označí. Lze tedy konstatovat, že takové veřejné subjektivní právo právní řád České republiky nezná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2018, sp. zn. 7 As 420/2017).

? 7) Má výbor pro národnostní menšiny nějaké pravomoci?

Podle § 29 odst. 2 zákona o obcích v obci obývané příslušníky národnostních menšin se název obce, jejích částí, ulic a jiných veřejných prostranství a označení budov státních orgánů a územních samosprávných celků uvádějí též v jazyce národnostní menšiny, jestliže se v posledních dvou sčítáních lidu hlásilo k této národnosti vždy alespoň 10 % občanů obce, pokud o to požádají zástupci příslušné národnostní menšiny prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny (§ 117 odst. 3) a pokud ten svým usnesením návrh doporučí, anebo pokud o to písemně požádá spolek, který podle stanov zastupuje zájmy příslušné národnostní menšiny a který ke dni podání žádosti působí alespoň 5 let na území obce.

Při respektování výše uvedeného má pak obec takovému doporučení (žádosti, návrhu) zákonnou povinnost vyhovět. Nejedná se totiž o rozhodování o změně názvu, což patří do vyhrazené pravomoci zastupitelstva [srov. § 84 odst. 2 písm. s) zákona o obcích], ale právě „jen“ o přeložení do jiného jazyka.

6. Osadní výbor

Osadní výbory představují oblast možné aktivity občanů, upravenou v nejobecnější rovině v § 120 a § 121 zákona o obcích. Osadní nebo dle nové úpravy i místní výbory by mohly být dobrým prostředkem pro občany žijící ve vzdálených částech rozlehlých obcí, aby mohly prezentovat a případně též prosadit své zájmy v zastupitelstvu obce. Z hlediska systematiky zákona patří osadní výbory mezi nepovinné výbory zastupitelstva obce (města). Jejich pomocná úloha, v zákoně vyjádřená jako iniciativní a kontrolní, předznamenává výlučné začlenění jejich činnosti do vnitřních záležitostí obce, protože nemohou zastupitelstvu (svému zřizovateli) pomáhat v ničem jiném, než ve výkonu samostatné působnosti. Dle § 120 odst. 1 zákona mohou být osadní výbory zřízeny v částech obce.

Problematika osadních výborů je prioritně vnitřní záležitostí obce – to vyplývá zejména z toho, že zastupitelstvo obce nemusí takový výbor vůbec zřizovat, může ho kdykoliv bez zdůvodnění zrušit nebo volbou a odvoláním měnit jeho personální skladbu.

U kraje a hl. m. Prahy specifická úprava tohoto typu výboru absentuje.

1) Jaké jsou možnosti, resp. limity aktivity osadního výboru?

Zákon stanoví jen základní pravidla pro činnost osadního výboru. Některé kompetence osadního výboru (§ 121 odst. 1 zákona o obcích) jsou spojeny s konkrétní částí obce, ve které osadní výbor působí, resp. jejíž občany v rámci institucionální obecní struktury zastupuje. Tato konkretizovaná část obce je de facto určitým územním limitem pro oficiální aktivity osadního výboru zastupitelstva dle § 121 odst. 1 zákona o obcích (o limitu ovšem možno hovořit jen v případě určité napjatosti vnitřních vztahů mezi zastupitelstvem a jeho osadním výborem; potom tento limit vyjadřuje současně nárok osadního výboru i jeho omezení).

2) Lze zřídit osadní výbor pouze v částech obce, jak je definuje § 27 odst. 2 zákona o obcích, nebo je možné jej zřídit též pro určitou vymezenou část území obce?

Zastupitelstvo obce rozhoduje o vnitřním členění obce na části obce [ust. § 27 ve spoj. s ust. § 84 odst. 2 písm. s) zákona o obcích], přičemž zákon stanoví jen základní definiční znaky toho, co může za část obce být určeno a ukládá v souvislosti s tímto dělením určité administrativně-ohlašovací povinnosti. Nejvýraznějším zákonným projevem existence části obce je možnost zastupitelstva obce zohlednit specifické požadavky odlehlých částí obce v podobě vzniku osadního výboru, kterému zákon přiznává k naplnění smyslu jeho existence určité pravomoci, resp. práva (§ 121 zákona o obcích).

Uvedený vztah není možné převracet, tedy na základě určitých specifík zřídit osadní výbor pro část území obce, která nebyla zastupitelstvem obce prohlášena za část obce, ani jej obejít např. zřízením jednoho osadního výboru pro více částí obce, z nichž některá nebyla zastupitelstvem obce prohlášena za část obce ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích. Zřízení jednoho osadního výboru pro více částí obce je tedy možné, ovšem všechny zahrnuté části obce musejí být částí obce ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích.

Na druhou stranu, z ust. § 117 odst. 1 zákona o obcích plyne, že kromě obligatorních výborů si zastupitelstvo obce může zřídit v zásadě nespočet dalších výborů různého věcného zaměření. Pokud tedy má obec zájem pro určitou vymezenou část území (byť nejde o část obce ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích) s ohledem na místní specifika a potřebu cílenějšího přístupu potřebu

zřídit poradní a iniciační orgán, nic mu v tom nebrání (např. se může jednat o „výbor pro specifické záležitosti sídliště XY“). Nebude se však jednat o osadní výbor ve smyslu § 120 a 121 zákona o obcích; takový výbor bude podléhat obecným pravidlům o výborech (§ 117 a § 118 zákona o obcích), což mj. jiné znamená, že funkci předsedy takovému výboru by musel zastávat člen zastupitelstva obce, nicméně zastupitelstvu obce nic nezakazuje, aby svým usnesením přiznalo i tomuto výboru oprávnění obdobná pro osadní výbor ve smyslu § 121 zákona o obcích.

3) Může osadní výbor dělat i jiné činnosti, než které stanoví zákon?

Vzhledem k tomu, že osadní výbor neztrácí charakter výboru, a je tedy poradním a iniciačním orgánem zastupitelstva, může zastupitelstvo podle své vůle pověřit výbor i jinou činností, než stanoví zákon.

4) Jaké je postavení předsedy osadního výboru?

Předsedou osadního výboru může, ale také nemusí být člen zastupitelstva obce (jedná se o jedinou výjimku ze zásady, že předsedou musí být člen zastupitelstva). V ustanovení § 121 odst. 2 zákona o obcích je uvedeno, že na zasedání zastupitelstva obce předsedovi osadního výboru musí být slovo uděleno, pokud o to požádá. Není-li předseda osadního výboru členem zastupitelstva, sice s členy zastupitelstva obce nehlasuje (nerozhoduje), ale nemá na zasedání zastupitelstva stejnou pozici jako prostá veřejnost, nýbrž postavení zvláštní právě díky odst. 2 uváděného ustanovení. Ostatní občané jsou při své aktivitě na zasedání zastupitelstva limitováni ustanovením § 16 odst. 2 zákona o obcích, resp. jednacím řádem zastupitelstva obce (jednacím řádem naopak nelze omezit právo předsedy osadního výboru speciálně dané zákonem).

Nicméně v jednacím řádu zastupitelstva lze „vystoupení“ předsedy osadního výboru usměrnit, stejně jako bývá upraveno vystoupení členů zastupitelstva, např. stanovením délky vystoupení k jednomu bodu programu.

5) Je potřeba upravit jednání osadního výboru v jednacím řádu zastupitelstva?

Jednací řád zastupitelstva se pravidlům jednání výboru vůbec nemusí věnovat, protože tato pravidla jsou stanovena přímo v zákoně. Případná odchylka jednacím řádu od těchto zákonných pravidel by proto neměla žádný právní význam a de facto by neplatila, resp. neplatila by žádná diskriminace ani jiné omezení tohoto vnitřního orgánu zastupitelstva či omezení jeho předsedy. V případě, že by se jednalo o úpravu pravidel zákona neodporující, které by konkretizovala pravidla pro potřeby obce, jednalo by se o činnost v souladu se zákonem.

6) Má osadní výbor oprávnění vyjadřovat se k projednání prodeje pozemku nacházejícím se v části obce, kde je osadní výbor zřízen?

Podle § 121 odst. 1 písm. b) zákona o obcích je osadní výbor oprávněn „vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce“. Osadnímu výboru by tedy nepochybně příslušelo právo vyjadřovat se také k prodejm pozemků vlastněných obcí, které se nacházejí na území této části obce.

Osadní výbor by měl být k realizaci svého oprávnění podle výše citovaného ustanovení zákona o obcích na body programu zasedání rady či zastupitelstva obce týkající se části obce, pro niž byl zřízen, upozorněn a může sám poskytovat takovýchto informací aktivně požadovat. Ačkoliv platí, že pokud osadní výbor určitou věc, která se týká části obce, pro niž byl zřízen, neprojedná, nemá to vliv na zákonnost rozhodnutí přijatých v této věci zastupitelstvem či radou obce, mělo by k takovýmto situacím docházet pouze výjimečně a v odůvodněných případech. Nebrání-li tomu objektivní okolnosti, měla by být osadnímu výboru umožněna realizace jeho oprávnění.

7) Je obec povinna předložit osadnímu výboru návrhy předkládané zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, týkající se části obce?

Z dikce zákona, tj. vzhledem k tomu, že osadní výbor je oprávněn vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu a radě obce k rozhodnutí, týkající se dané části obce, kde je osadní výbor zřízen, lze dovodit, že je obec, resp. její orgány povinny předmětné návrhy výboru samy předkládat k vyjádření. Považujeme za vhodné postup při oslovování výboru upravit v jednacím řádu, tak aby samotný proces přijímání rozhodnutí ze strany zastupitelstva nebyl v těchto případech ochromený. Je nutné dodat, že samotné nepředložení návrhu osadnímu výboru k vyjádření nezpůsobuje a priori neplatnost přijatých rozhodnutí.

8) Jaký je vztah osadního výboru k návrhům občanů obce podle § 16 odst. 2 písm. f) a písm. g) zákona o obcích?

Ustanovení § 121 odst. 1 písm. c) zákona o obcích představuje vztah mezi § 121 a § 16, kde jsou v odst. 2 písm. f) a g) uvedena některá z oprávnění občanů obce vůči orgánům obce. Nelze vyloučit, aby některá z nich měla obsah blízký stížnosti nebo byla jako stížnost označena. Dle § 121 se osadní výbor k podáním ve smyslu § 16 vyjadřuje (resp. orgány obce by jej měly o vyjádření samy požádat). Žádný způsob vyřízení podání občana obce (dle správního řádu, dle zákona o obcích, dle pravidel rady obce atd.) nebrání tomu, aby osadní výbor za podmínek stanovených v § 121 zákona o obcích byl vždy žádán o stanovisko.

9) Jak probíhá volba členů osadního výboru, resp. kdo by se měl stát členem osadního výboru?

Zákon záměrně nedává žádný návod na to, koho do osadního výboru volit. Zastupitelstvo vytváří osadní výbory obdobně jako ostatní své výbory zcela v intencích § 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích. Výraz, že jsou členové osadního výboru „určeni“ zastupitelstvem obce, obsažený v ustanovení § 120 zákona o obcích, je pouhým vyjádřením toho, že je zastupitelstvo zvolilo (určilo volbou) na základě kompetence vyjádřené v § 84 zákona o obcích.

Z hlediska zákona je nepodstatné, jakým způsobem jsou vyhledávání kandidáti na člena osadního výboru (musí však splňovat podmínky stanovené v § 120 odst. 2 zákona o obcích), vnitřní mechanismy v obcích a jejich částech se mohou lišit. Podstatné je pouze to, že osadní výbor může vzniknout jen z vůle zastupitelstva obce, projevené většinovým hlasováním, a rovněž pouze tak se občan obce, resp. občan obce, který má trvalý pobyt v dané části obce, může stát členem osadního výboru. Jakékoliv jiné mechanismy uplatněné v souvislosti s personálním složením osadního výboru jdou nad rámec zákona, nemají právní relevanci a mohou pomoci jen ve vyhledání vhodného kandidáta na členství; vlastní členství může založit jen zastupitelstvo obce postupem výše zmíněným.

10) Je možné, aby osadní výbory dostávaly přidělované z rozpočtu obce finanční prostředky na investiční či jiné akce, které by chtěly samy ve své režii realizovat?

Osadní výbory nejsou orgánem obce, jenž by měl rozhodovací pravomoci. Výbory tak nejsou oprávněny ani ukládat úkoly, přičemž potřebnou rozhodovací (výkonnou) pravomoc jim nemůže zastupitelstvo ani svěřit. Vzhledem k uvedenému tak nelze předpokládat, že by osadní výbory (či další i povinně zřízované výbory zastupitelstva) mohly být zastupitelstvem pověřeny realizací např. investičních záměrů, včetně dispozice s finančními prostředky vyčleněnými na příslušnou investici.

7. Komise rad územních samosprávných celků

Problematika komisí rady obce jako iniciativních a poradních orgánů je poměrně stručně upravena v § 122 zákona o obcích. Úspornost zákonného textu je v daném případě záměrná, protože vznik, zánik i činnost těchto komisí je výhradní záležitostí samostatné působnosti obce, do které stát zasahuje jenom minimálně, pouze v případě zákonného zmocnění a vyžaduje-li to současně ochrana zákona (viz čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky). Rada obce může, ale také nemusí své komise zřizovat a záleží jenom na ní, jakožto na jejich zřizovateli, jaká podrobnější pravidla pro jejich činnost stanoví a jaký význam bude přikládat iniciativám, resp. výsledkům práce těchto komisí. Zřizování komisí rady je proto v autonomní

působnosti rady obce, které přísluší zvážit účelovost zřízení komisí v souvislosti s plněním určitých úkolů zastupitelstva či rady.

Výše uvedené platí s jedinou výjimkou – dle § 122 odst. 2 zákona o obcích může být komise též výkonným orgánem, jestliže by jí byl svěřen výkon přenesené působnosti podle § 103 odst. 4 písm. c). V tomto případě může starosta obce po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech.

1) Je třeba mít zřízeny komise rady?

Zřízení komisí je plným právem rady obce, nikoliv její povinností. Pokud se rada obce rozhodne, že si žádné komise nezřídí, není tím porušen zákon. Ve vztahu ke komisím, kterým je svěřen výkon přenesené působnosti, platí, že obec nemusí mít zřízeny komise pro výkon přenesené působnosti, ale má povinnost zajistit výkon této přenesené působnosti.

2) Kdo se může stát členem komise rady?

Zákon o obcích členství v komisi rady obce žádným způsobem neupravuje. Jejich členy proto mohou být nejen občané obce či jiné osoby uvedené v § 16 a 17 zákona o obcích, ale i jakákoli jiná fyzická osoba. Zákon takové rozhodnutí přenechává radě obce, která zpravidla při výběru kandidátů na členy komisí postupuje podle místních zvyklostí i podle možností konkrétní obce.

Pouze v případě, kdy se bude jednat o komisi zřízenou jako výkonný orgán v oblasti přenesené působnosti, se stanoví podmínka pro předsedu komise, spočívající v tom, že předseda musí prokázat zvláštní odbornou způsobilost v oblasti komisí svěřené přenesené působnosti.

3) Lze jmenovat člena komise rady obce i bez souhlasu dané osoby?

Podmínka explicitně vyjádřeného souhlasu jmenované osoby jakožto předpoklad vzniku této funkce z právních předpisů nevyplývá, resp., že není povinností orgánu, který jmenuje osobu do funkce, vyzývat jí před samotným jmenováním k vyslovení souhlasu.

Dané předpisy imanentně předpokládají určitou interakci mezi sborem „jmenujících“ a osobami jmenovanými a v zásadě nepočítají se situacemi, kdyby někdo byl jmenován proti své vůli (v takovém případě by ke vzniku funkce skutečně nedošlo). Vysloví-li se již předem, že se svým jmenováním do funkce nesouhlasí, není samozřejmě ani účelné takovou osobu do funkce jmenovat, neboť je zde jistota, že se posléze funkce vzdá.

Na to, zda jmenovaná osoba vnitřně přijala funkci je zpravidla nutno usuzovat z jiných skutečností, než z výslovného souhlasu se jmenováním (např. z faktického výkonu funkce).

4) Může rada podmiňovat členství v komisi např. podpisem smlouvy o mlčenlivosti?

S ohledem na skutečnost, že výběr kandidátů na členy komisí přenechává zákon na radě, nelze jí upřít právo stanovit specifické podmínky, jejichž splnění bude klíčovým kritériem při výběru kandidátů na členy komisí či pro jejich setrvání ve funkci. K podpisu smlouvy o mlčenlivost samozřejmě nemůže být nikdo nucen, nicméně záleží na radě, jak s kandidáty (příp. již stávajícími členy), kteří odmítnout tuto smlouvu podepsat, naloží [srov. § 102 odst. 2 písm. h) zákona o obcích].

5) Jakým způsobem je možno odměňovat občany, kteří pracují v komisích jako nečlenové zastupitelstva obce?

Poskytování peněžitých plnění pro fyzické osoby, které nejsou členy zastupitelstva, za výkon funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů obce, svěřuje zákon o obcích do vyhrazené pravomoci zastupitelstva [§ 84 odst. 2 písm. v)].

6) Je možno u komisí hovořit o „funkčním období“?

Taktéž zde můžeme konstatovat, že zákon o obcích neupravuje ukončení funkčního období komisí rady obce. Na rozdíl od výborů zastupitelstva obce, kde spolu se „zánikem“ zastupitelstva dochází i k zániku všech jeho výborů, v případě komisí rady obce je nutné vycházet z § 102a zákona o obcích, dle kterého dosavadní rada obce vykonává své pravomoci i nadále (rozuměno po ukončení funkčního období zastupitelstva až do zvolení nové rady obce nebo do zvolení starosty obce v případě, že se rada obce nevolí). Z tohoto důvodu činnost komisí rady obce nezaniká a tyto nadále pokračují v plnění svých úkolů, a to až do zvolení nové rady obce. Výjimku tvoří komise zřízené pro výkon přenesené působnosti, jejich činnost se váže na výkon státní správy a spojení s radou je menší, proto u nich připadá možnost kontinuálního pokračování činnosti, bez ohledu na změnu obsazení rady z důvodu proběhnutých voleb.

Stávající rada může rozhodnout o ukončení činnosti svých orgánů před uplynutím funkčního období. Jestliže tak neučiní, tyto orgány zůstávají, dokud rada vykonává svoje pravomoci (srov. § 102 odst. 5 zákona o obcích). Je samozřejmě možné (avšak nikoli nezbytné), aby nově zvolená rada formálním usnesením ukončila činnost svých orgánů, resp. ukončení činnosti formálně deklarovala. Z toho rovněž vyplývá, že pro pokračování v činnosti komisí je nezbytné, aby nově ustavená rada obce členy těchto orgánů znovu zvolila.

Dle § 102 odst. 2 písm. h) zákona o obcích rada obce může zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady obce a jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy. Jedná se o vyhrazenou pravomoc rady, kterou nemůže svěřit ani obecnímu úřadu, ani starostovi obce (srov. § 102 odst. 3 *in fine* zákona o obcích).

7) Jaký je způsob zaznamenání průběhu a výsledků jednání komisí rady?

Způsob zaznamenání průběhu a výsledků jednání komisí rady zákon neřeší. Obvyklé je, že i komise rady mají radou obce stanovená pravidla jednání a formy výstupů (mohou si je samozřejmě stanovit i samotné komise, pokud v tomto směru jejich zřizovatel nevyvíjí aktivitu), podobně jako v případě jednacích řádů zastupitelstva nebo rady.

8) Mohou být jednání komisí rady obce veřejná?

Otázku veřejnosti jednání výborů zastupitelstva ani komisí rady zákon neřeší. Stanovení pravidel průběhu jednání komise je ve velké míře věcí samotné komise (jde především o místní pravidlo, zvyk) a bývá ponecháno úpravě v jednacím řádu, ať už jej schválí sama komise či přímo rada obce. Z povahy věci jsou jednání komisí spíše neveřejná, ovšem rozhodne-li se obec pro otevření jednání komisí rady veřejnosti, lze takové jednání chápat jako vstřícný krok k občanům, kterému zákon nebrání.

Z povahy činnosti komisí se mohou jejich členové při výkonu své funkce dostávat do styku s informacemi, které podléhají ochraně podle zvláštních právních předpisů (např. osobní údaje, utajované informace, obchodní tajemství, atp.). Všichni členové komisí (stejně jako jakákoliv jiná fyzická osoba, která by byla jednání přítomna) pak mají povinnost s informacemi, s nimiž se dostanou do styku, ať už např. prostřednictvím podkladových materiálů či „pouze“ tak, že na jednání zazní, nakládat v souladu s příslušnými předpisy stanovenými na jejich ochranu. Zejména pak přítomnou veřejnost doporučujeme seznámit především se zákonem o zpracování osobních údajů (srov. čl. 32 GDPR).

9) Jakou formu by měly mít zápisy z jednání komisí?

Písemnou formu zápisů z jednání komisí a dalších výstupů (usnesení, kontrolní protokoly, vyjádření, stanoviska, atd.) můžeme pouze doporučit, ale požadovat je může jako zřizovatel komise výhradně rada. Zdůrazňujeme, že jenom ústně prezentované výsledky práce komise mohou být z hlediska dalšího využití radou nebo dalších orgánů obce právně zcela bezvýznamné, pokud nebudou zaznamenány doslovně například v zápise z jednání rady (kde předseda komise o její práci informoval) nebo se jimi neodkazuje na zcela konkrétní písemnou dokumentaci

dané věci, kterou komise při své činnosti vytvořila a kterou může k dalšímu využití kompetentním orgánům z rozhodnutí rady obce (nebo starosty v případě uplatnění § 103 zákona o obcích) poskytnout. Pro komise pověřené výkonem přenesené působnosti je písemná forma úředních výstupů v rozsahu stanoveném správním řádem dokonce povinná.

10) Co dělat s komisemi, které nepracují účelně, resp. jejichž práce nepřináší radě potažmo obci žádné výsledky?

Jestliže zaměření činnosti komisí rady a především vytvoření alespoň minimálních formálních podmínek pro následnou využitelnost výsledků jejich práce je zcela nedostatečné, může to svědčit o podcenění úlohy komisí rady nebo o pojmání jejich úlohy jako formální (jsou zřízeny, protože je zákon zmiňuje, ale ne proto, že by je rada obce potřebovala). Vzhledem k tomu, že zákon o obcích nenařizuje zřizování těchto pomocných orgánů (zatímco některé výbory zastupitelstva obce se zřizují na základě zákona obligatorně), bylo by v takovém případě účelnější z hlediska obecní ekonomiky, administrativní zátěže servisních zaměstnanců a časové zátěže jejich členů komise rady vůbec nezřizovat, přestože jejich existence je zákonem nabízena jako jedna z mnoha forem rozvíjení komunální demokracie a platforma pro zapojení širší veřejnosti do správy obecních záležitostí.

11) Může rada přenést některé své pravomoci na komise?

Co se týká možnosti delegovat pravomoci rady obce na její komise, je třeba zdůraznit, že orgány obce nemohou jednat zcela podle libosti a delegovat rozhodovací kompetence v jakékoli oblasti na jiné orgány, než zákon dovoluje. Obce jsou především subjektem veřejného práva a nelze na ně v plném rozsahu aplikovat zásadu „Co není výslovně zakázáno, je dovoleno.“

Rada obce je sice oprávněna za určitých podmínek svěřit své zbytkové pravomoci dle § 102 odst. 3 zákona o obcích jiným orgánům obce, avšak nemůže je svěřit svým komisím, neboť ty nejsou orgány obce a mají pouze funkci iniciační a poradní.

12) Může starosta obce vykonávat pravomoci rady obce, potažmo zastupitelstvo obce v obcích, kde se rada obce nevolí, zřídit komisi?

Zřizování a zrušování komisí rady, včetně jmenování a odvolávání jejich předsedů a členů z funkce, svěřuje zákon o obcích do vyhrazené pravomoci rady obce [§ 102 odst. 2 písm. h)]. V obcích, kde se rada obce nevolí, vykonává tuto pravomoc starosta obce (§ 99 odst. 2 ve spoj. s § 102 odst. 4 zákona o obcích). Starosta tedy může v případě potřeby komisi zřídit.

Nutno dodat, že v případech, kdy starosta vykonává pravomoci rady, se starosta nestává radou obce. Veškeré pravomoci, které jsou vyhrazeny dle zákona o obcích radě, tak nejsou zároveň v těchto případech starostovi obce vyhrazeny a zastupitelstvo obce si je může vyhradit, a to ať již trvale, tak např. v jednotlivých případech. V těchto případech tedy může zřídit komisi též zastupitelstvo obce. Pokud si zastupitelstvo postupem dle § 84 odst. 4 zákona o obcích vyhradilo pravomoc starosty obce vykonávajícího pravomoci rady dle § 102 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, pak je zastupitelstvo oprávněno komise jako poradní orgány starosty obce nejen zřídit, ale také je zrušit.

Poznámky

Poznámky

Poznámky

