

Aktuality v právu

Když se řekne: Výbor zastupitelstva obce

PETR KOLMAN

Motto: Základem svobodného státu je svobodná obec¹

Patří ke chvályhodné skutečnosti, že většina členů akademické obce se neuzavírá v univerzitních pracovnách, ale aktivně se zajímá o správu věcí veřejných; v porovnání se zbytkem populace možno říci, že nadstandardně. Výrazem tohoto faktu je i participace řady vysokoškolských pedagogů a studentů naší univerzity na fungování české (popř. slovenské) územní samosprávy – především na úrovni obcí a měst. V akademických řadách možno nalézt nejednoho obecního (městského) zastupitele či radního, rovněž tu nacházíme členy výborů zastupitelstev obcí (měst, městských částí) nebo členy komisí obecních rad. V následujících řádcích chci ve zkratce popsat právní aspekty tzv. výborů zastupitelstva obce, a to včetně *osadních výborů*, tedy zvláštního typu orgánu, na který se trochu pozapomíná.

1. Výbory zastupitelstva obce

Zastupitelstvo zřizuje jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory, které mu předkládají svá stanoviska, návrhy a jsou mu odpovědné.² V samostatné působnosti platí jakási *generální klauzule*, že je zcela na zastupitelstvu obce, zda zřídí či nezřídí ten který výbor. Z tohoto pravidla existují dvě principiální výjimky – prvou výjimku tvoří ty výbory, které musí zastupitelstvo ex lege zříditi vždy – těmi jsou nyní finanční a kontrolní výbory. Druhou tvoří výbor, který sice všechny obce nejsou přímo povinny zříditi, ale při splnění určité zákonné podmínky se stává rovněž povinným – de lege lata se jedná o výbor pro národnostní menšiny. Zvláštní postavení mají tzv. osadní výbory, kterým bude věnována zvláštní subkapitola tohoto článku.

Pro komparaci uveďme, že *slovenská* právní úprava – tj. z. č. 369/1990 Zb. – hovoří o komisích³ (tedy nikoliv výborech) zastupitelstva a žádné

1 Uvozovací patent Stadionova obecního zřízení z 20.3.1849.

2 Srov. Koudelka, Z.: Průvodce územní samosprávou, Linde Praha, 2003, str. 73.

3 V § 15 z. č. 369/1990 Zb., precizněji napsáno: v SR se tyto orgány nazývají – „komisie“.

„povinné“ komise ex lege neobsahuje, tudíž slovenská obecní samospráva má v tomto bodě větší manévrovací prostor. Obecně lze k této problematice napsat, že slovenská úprava je zde stručnější než česká, avšak základní prvky jsou podobné. I v SR mají „komisie“ charakter poradních a iniciačních orgánů zastupitelstva a složení a úkoly stanoví obecní zastupitelstvo. Slovenská důvodová zpráva definuje „komisie“ jako jednu z organizačních forem zapojení „popředných občanov-odborníkov“ do rozhodování obecního zastupitelstva.⁴

Ale zpátky do ČR. Každý výbor ze zákona plní úkoly, kterými jej pověřil zastupitelstvo obce. Jak již bylo naznačeno výše, ze své činnosti odpovídá výbor zastupitelstvu obce. Počet členů výboru je vždy lichý, na rozdíl od komise rady. Výbor se schází podle potřeby. Usnesení výboru se vyhotovuje písemně a podepisuje je předseda výboru. Usnesení je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů výboru. Žádný právní předpis sice přímo neukládá povinnost přijetí *statutu předmětného výboru*, nicméně z důvodu právní jistoty (jak vlastních členů, tak i ostatních orgánů) nelze přijetí tohoto interního dokumentu než doporučit. Ve statutu může být obsažena např. úprava práv a povinností členů výboru, úprava zasedání výboru, nebo může být konkrétněji vymezen předmět vlastní činnosti.

1.1. Finanční výbor zastupitelstva obce

Nyní se blíže podíváme na *finanční výbor* zastupitelstva obce. Zdůrazněme, že finanční výbor není orgánem obce, ale orgánem zastupitelstva obce.⁵ Výbor musí být nejméně tříčlenný, v čele musí podle § 117 odst. 4 stát člen zastupitelstva (s výjimkou starosty a místostarosty). Předsednictví člena rady obce, byť se jedná o orgán zastupitelstva, žádný právní předpis nezakazuje.

Finanční výbor je jednak kontrolním orgánem zastupitelstva obce, ale současně také jeho iniciativním orgánem. Finanční výbor kontroluje hospodaření obce. Je třeba si ovšem uvědomit, že o čerpání finančních prostředků z rozpočtu dané obce nerozhoduje, neboť hospodaření podle rozpočtu přísluší radě obce. Finanční výbor může iniciativně navrhnout vhodné čerpání finančních prostředků, finanční výbor má právo na projednání zprávy o přezkoumání hospodaření za uplynulý rok s *auditorem* podle zákona o auditorech. Jaká je legální pravomoc finančního výboru v oblasti hospodaření obce? Týká se dodržování všech povinností stanovených obcí při hospodaření. Povinnosti při hospodaření s majetkem obce stanoví

4 Srov. SR: Důvodová zpráva k § 15 z.č.369/1990 Zb., zákon o obecním zriadení.

5 Tato zmínka není samozřejmě samoučelná. To, že FV není orgánem obce, vede např. k tomu, že finanční výbor např. vyřizuje oznámení a stížnosti občanů nikoliv přímo, ale až tehdy, když mu to zastupitelstvo obce uloží. Tato skutečnost plyne z faktu, že zákon o obcích povinnost k jejich vyřizování stanoví pouze orgánům obce.

§ 38 zákona 128/2000 Sb., o obcích. Finanční výbor je tedy oprávněn kontrolovat, zda je majetek obce využíván účelně a hospodárně, v souladu s jejími zájmy a úkoly, zda obec neručí za jiné závazky, než stanoví zákon, zda jsou zveřejňovány majetkové záměry ve smyslu § 39 zákona o obcích. Finanční výbor je rovněž oprávněn kontrolovat dodržování rozpočtu obce a pravidla stanovená pro hospodaření v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tato kontrolní činnost finančního výboru má charakter preventivní a průběžné kontroly.⁶ Finanční výbor se rovněž může participovat na kontrole⁷ hospodaření za uplynulý rok. Může spolupracovat s orgány, které vykonávají přezkoumání hospodaření obce za uplynulý rok, a auditor je povinen projednat s finančním výborem zprávu o přezkoumání hospodaření obce. V zákoně č. 254/2000 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů, v §14 odst. 5 je verbis expressis zakotveno, že auditor nebo auditorská společnost jsou povinni projednat se starostou a dále s finančním výborem auditorskou zprávu.

Opatření k nápravě nedostatků zjištěných finančním výborem při kontrole hospodaření ukládá zastupitelstvo obce radě, která je odpovědná za zabezpečení hospodaření obce podle rozpočtu. Starosta, který je v čele úřadu, ukládá splnění opatření k nápravě, které se týkají činnosti obecního úřadu, tajemníkovi.

V praxi se vyskytl dotaz, zda je možné v rámci úspory finančních prostředků zřídit finanční výbor společně s kontrolním výborem, tedy aby namísto dvou výborů, měla obec výbor pouze jeden, který by udělal „práci za dva“.⁸ S tímto sloučením nelze podle mého soudu souhlasit. Kontrolní výbor kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory, kontroluje tedy i výbor finanční, jak provádí kontrolu hospodaření s majetkem a s finančními prostředky obce a jak plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce. Pokud bude finanční výbor pověřen určitými úkoly, v případě sloučení do jednoho výboru by takový společný výbor nemohl kontrolovat sám sebe. To by odporovalo principu nezávislé kontroly.⁹ Dodejme však, že je možné, aby tatáž fyzická osoba byla členem jak kontrolního, tak i finančního výboru, přirozeně pokud se nejedná o starostu (resp. místostarostu či další osobu enumerovanou v § 119 odst.1 z. č. 128/2000 Sb.), kterým je členství ve FV a KV ex lege zakázáno.

Soudím, že z právního hlediska nic nebrání orgánům obce, aby byly v obci zřízeny současně, jak finanční výbor zastupitelstva, tak i finanční komise rady obce.¹⁰ Je však nutno upozornit na skutečnost, že případná fi-

6 Srov. např. Kolektiv autorů: Stanovisko k činnosti finančního výboru, ASPI evid. č. 23915 (lit.), 2003.

7 Zde se jedná z pohledu časové kategorizace kontroly o formu následnou.

8 Takto např. uvažoval V. Žák (starosta obce Tatenice) in Veřejná správa 18/2002.

9 Srov. např. kolektiv autorů: Stanovisko k činnosti finančního výboru, ASPI evid. č. 23915 (lit.), 2003, kteří jsou rovněž proti „slučování“ FV a KV.

10 K tomu může docházet zejména díky výraznější rozdílné „politické i osobní konstelaci“ v zastupitelstvu a radě obce.

nanční komise rady by neměla takové zákonné pravomoci jako výbor zastupitelstva. Rovněž je třeba zmínit, že kreace komise nevede k eliminaci zákonné povinnosti zřídit finanční výbor.

1.2. Kontrolní výbor zastupitelstva obce

Kontrolní výbor musí být nejméně tříčlenný, maximální počet členů není nijak omezen, v čele musí podle § 117 odst. 4 stát člen zastupitelstva (s výjimkou starosty a místostarosty).

Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce (samozřejmě pouze v případě, je-li zřízena).

Dále ex lege kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku *samostatné* působnosti. Zákon tedy přesně stanoví, u koho je KV oprávněn kontrolovat dodržování právních předpisů. Nehovoří ani o starostovi, ani o radě obce, ani o zastupitelstvu. V praxi jsme se mohli opakovaně setkat s přespříliš aktivními KV, které si za cíl kontroly vybraly výše zmíněné negativně enumerované subjekty, či dokonce problematiku dodržování právních předpisů obecním úřadem na úseku přenesené působnosti. S překračováním zákonných kompetencí samozřejmě není možno souhlasit.

Kontrolní výbor plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce. O provedené kontrole musí výbor pořídit zápis, který obligatorně obsahuje údaje o tom, co bylo kontrolováno, jaké nedostatky byly zjištěny, a návrhy směřující k odstranění nedostatků. Zápis obligatorně signuje člen výboru, který provedl kontrolu, a zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala. V dřívějším znění zákona o obcích byl k signaci oprávněn jakýkoliv člen výboru (dokonce se nemuselo jednat ani o předsedu či místopředsedu výboru, což by bylo logičtější), tedy i ten, který se na kontrole vůbec nepodílel. Současnou právní úpravu nutno pokládat ve zmíněném ohledu za preciznější. Autor tohoto článku si dovoluje navrhnout, aby de lege ferenda byl obligatorní i spolupodpis předsedy KV, vedlo by to k posílení právní jistoty jak kontrolovaných, tak i u zastupitelstva obce, kterému je zápis předkládán.

Jak jsem již naznačil výše, KV poté předloží zápis zastupitelstvu obce; k zápisu připojí vyjádření orgánu, popřípadě zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala. Zákonnou možnost kontrolovaného subjektu vyjádřit se k věci¹² pokládám za správnou, neboť vede k vyšší míře vyváženosti celého kontrolního mechanismu v rámci demokratického obecního zřízení.

Na závěr musíme podtrhnout, že výbory zastupitelstva jako orgány *iniciativní* a *kontrolní* nemají žádnou autonomní rozhodovací pravomoc v ob-

11 Rozlišování samostatné a přenesené působnosti působilo a i mnohde v praktickém životě dále působí obtíže nikoliv zanedbatelného rázu.

12 Viz ustanov. § 119 odst. 4 z. č. 128/2000 Sb.

lasti samostatné působnosti obce¹³, jejich usnesení zavazují pouze tyto výbory samotné, resp. jejich členy, a nikoliv např. obecní úřad, byť by jeho činnost v oblasti samostatné působnosti byla předmětem kontroly.

V praxi jsem se opakovaně setkal s dotazem, zda může kontrolní výbor zastupitelstva závazně úkolovat pracovníky obecního (městského) úřadu. Nikoliv. Kontrolní výbor zastupitelstva, třebaže je oprávněn kontrolovat i činnost obecního úřadu, nesmí de lege lata obecnímu úřadu ani jednotlivým zaměstnancům obce v něm zařazeným ukládat úkoly. K tomu je ze zákona oprávněno pouze zastupitelstvo nebo rada obce (města).

1.3. Výbor pro národnostní menšiny

Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % (dříve se jednalo o 15 procent) občanů hlásících se k národnosti jiné než české, je povinen zřídit výbor pro národnostní menšiny. Členy tohoto výboru jsou i zástupci národnostních menšin, pokud je deleguje svaz utvořený podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Vždy však příslušníci národnostních menšin musí tvořit nejméně polovinu všech členů výboru. I zde platí, že v čele výboru ex lege stojí člen zastupitelstva.

Jak jsem již před léty upozornil v odborném tisku¹⁴, pokládám celé ustanovení týkající se těchto výborů za opravdu nešťastné. Zákodárce zcela „zapomněl“ na existenci fenoménu tzv. moravské národnosti¹⁵ (resp. slezské), která splňuje taktéž zákonnou definici národnosti jiné než české. To vede ke značně kuriózní situaci, že v mnohých obcích museli zřídit zmíněný výbor, i když moravská národnost zde tvořila většinu. Výbor pro národnostní menšiny je ex lege iniciativním a kontrolním orgánem zastupitelstva. Vzhledem k jazykové, sociální a kulturní blízkosti českého a moravského národa je otázkou, co by takovýto výbor v praxi měl vlastně činit. Co by měl iniciovat? Satiricky jsem se k tomu vyjádřil ve zmíněném článku v časopise *Moderní obec* 9/2000. Myslím, že zákonodárce měl do znění zákona o obcích textovat i národnost moravskou (resp. slezskou). Nicméně jeden pozitivní efekt – byť zákonodárcem pravděpodobně nezamýšlený – toto ustanovení přece jen přineslo. Je skutečností, že občané *romské* národnosti, se v rámci sčítání lidu dlouhodobě odmítají hlásit ke „své“ národnosti, čímž dochází ke zkreslování údajů v tomto směru. Tudíž nedochází k povinnosti vytvářet výbory pro národnostní menšiny v dů-

13 Platí to dvojnásob pro přenesenou působnost obce.

14 Na fenomén moravské národnosti jsem upozornil, viz Kolman, P.: Podpora etnobyznysu, *Moderní obec* 9/2000 str.38. Pokud je mně známo jednalo se o první článek v rámci české právní publicistiky, který na tuto problematiku upozornil.

15 V čase přijetí zákona 128/2000 Sb. o obcích, který vytvořil tyto národnostní výbory byly v „účinnosti“ data ze sčítání lidu z roku 1991, kdy se k moravské národnosti přihlásilo takřka 1, 3 milionu občanů (!).

sledku existence zákonem předepsaného počtu občanů této národnostní menšiny. Paradoxně tak zde k dosažení potřebné legální hranice dopomohou příslušníci národnosti moravské (resp. slezské).

Zákon – na rozdíl od výboru kontrolního a finančního – nestanoví (samozřejmě být jen rámcově), jakou činnost má výbor pro národnostní menšiny realizovat. Jakými úkoly ho má zastupitelstvo pověřovat? Myslím, že i tato skutečnost vedla k tomu, že se obecní samosprávy s existencí tohoto orgánu příliš neztotožnily, mnohde sice byly výbory vytvořeny, ale nevyvíjejí žádnou činnost (či naprosto marginální v porovnání s jinými výbory). Setkal jsem se i se „šalamounským“ řešením – být ne zcela právně čistým, že výbor sice byl zastupitelstvem zřízen, avšak nebyl (záměrně) naplněn předepsaným počtem členů. Jízlivěji řečeno, ani odměna¹⁶ za předsednictví a členství ve výboru nebyla impulzem pro zřízení tohoto „potřebného“ výboru.

Jak již patrně vyplynulo z předešlého textu, autor tohoto článku se staví k obligatorní povinnosti zřizování výboru pro národnostní menšiny *negativně*. Zastávám názor, že případné zřízení výboru pro národnostní menšiny by nemělo být povinností zastupitelstva, jsem pro fakultativnost existence tohoto výboru.

Pro komparaci uveďme, že ani právní úprava slovenského obecního zřízení – tj. z. č. 369/1990 Zb. – neobsahuje analogickou povinnost zastupitelstva zřizovat komisi (v SR zastupitelstvo ex lege zřizuje komise nikoliv výbory) pro národnostní menšiny. Přitom vzhledem k národnostnímu složení obou zemí by tato povinnost logicky spíše svědčila našemu východnímu sousedovi.

1.4. Osadní výbory

Dalším typem orgánu zřizovaného zastupitelstvem obce je tzv. osadní výbor. Smyslem existence těchto výborů je snaha o zapojení občanů především z odlehlých částí obce¹⁷ do municipálního samosprávného rozhodovacího procesu. Z. Koudelka naznačuje, že by za pomoci osadních výborů mohlo dojít k vyrovnávání disparit mezi růzností problematiky vesnické a sídlištní zástavby v rámci téhož města pokud obě entity nejsou zastoupeny v zastupitelstvu obce (města).¹⁸ Smyslem výborů je tedy určitá (být do značné míry omezená) dekoncentrace rozhodovacích procesů uvnitř obce.

Osadní výbory u nás mají dlouhou právněhistorickou tradici, existuje totiž zemský zákon obecní pro Čechy, tj. zákon č. 7/1864 zemského zákoníku, ze 16. dubna 1864, jímž se vydává zřízení obecní a řád volení v ob-

16 Mám zde na mysli jak odměnu finanční, tak i odměnu v psychologické formě zvýšené společenské prestiže.

17 Např. dříve samostatných obcí a později připojených k obci.

18 Srov. Koudelka, Z.: Komentář k § 120 z. č. 128/2000 Sb., o obcích, Linde Praha 2002.

cích. Ten obsahoval v kapitole osmé (§§ 107–114) pod názvem „O zastupitelstvu některých osad, které mají zvláštní jmění“ základní otázky organizace a působnosti osad, resp. jejich orgánů.¹⁹ Jistou formu osadních výborů můžeme nalézt i za časů socialistického Československa. Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, dal vzniknout samosprávě částí obcí prostřednictvím tzv. *občanských výborů*. Zmíněné výbory musely být obligatorně zřizovány ve městech, v obvodech měst a střediskových obcích. V ostatních obcích mohly být zřízeny, vyžadovala-li to rozlehlost území a zvláštní podmínky hospodářského a kulturního rozvoje. Během devadesátých let minulého století v ČR osadní výbory neexistovaly, k jejich obnovení došlo až na základě zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, který je zakotvil v §§ 115 a 116. V částech obce (nezaměňovat s pojmem městská část)²⁰ může zřídit zastupitelstvo obce osadní výbory. Jedná se tedy o fakultativní orgán. Osadní výbor musí mít ex lege minimálně 3 členy, maximální počet není stanoven. Počet členů osadního výboru stanovuje zastupitelstvo obce. Minimální věk pro členství v osadním výboru není stanoven, takže i mladistvý může být členem. Řádným členem osadního výboru může ovšem být pouze občan obce, který je přihlášen k trvalému pobytu v té části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen. Členové jsou voleni obecním zastupitelstvem. Oproti jiným výborům je zde rozdíl u předsednictví výboru. Předsedu osadního výboru volí zastupitelstvo obce z řad členů osadního výboru. Předseda tedy nemusí být členem zastupitelstva, což je dáno charakterem výboru. Pokud by zákon obsahoval požadavek, aby předseda byl zastupitelem, vedlo by to k neřešitelné blokační situaci, kdyby v předmětné části obce (města) nebydlel žádný ze členů zastupitelstva. Předsedovi náleží jedno do jisté míry symbolické privilegium: Požádá-li předseda osadního výboru na zasedání zastupitelstva obce o slovo, musí mu být uděleno.

Osadní výbor je oprávněn předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce. Dále je oprávněn vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce, vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaným občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce.

Pro komparaci můžeme uvést, že *slovenská* právní úprava obecního zřízení institut osadních výborů neobsahuje.

Autor článku znovuobnovení osadních výborů vítá. Ustavování tohoto orgánu, který vyjadřuje zájmy občanů uvnitř obce, je dalším vyjádřením myšlenky decentralizace moci.

19 Srov. Cogan, R.: Osadní výbory, Veřejná správa č.5/2004.

20 Pojem část města v této souvislosti je však třeba odlišovat od pojmu městská část používaného v hlavě VII obecního zřízení a v zákonu č. 131/2000 Sb., v platném znění, o hlavním městě Praze.