**Stanovisko ke zprávě kontrolního výboru**

Ze zákona přísluší kontrolnímu výboru kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce a dále dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti. Právě tak ale nemůže kontrolní výbor z vlastní iniciativy kontrolovat dodržování právních předpisů u žádného jiného než zákonem výslovně uvedeného orgánu (např. u komisí rady).

Mezi obcí a členem zastupitelstva obce nevzniká pracovní poměr a tudíž nelze ani hovořit o pracovní době. Člen zastupitelstva obce vykonává svou funkci v podstatě nepřetržitě.

**1. Může KV (dále jen kontrolní výbor) ve své zprávě vykládat zákon a poskytovat právní názor?**

Ano, v rámci specifikace zjištěných nedostatků a návrhu opatření k nápravě lze uvést i právní názor výboru. Je ovšem dobré připomenout, že není jeden právní výklad jako druhý. Současně je třeba dodat, že zápis slouží pouze jako podklad pro zastupitelstvo obce a výbor nemá žádnou rozhodovací pravomoc. Právní závěry kontrolního výboru nejsou způsobilé vyústit do pravomocného výroku, ani jiné formy rozhodnutí. Jejich výsledkem jsou pouze návrhy a doporučení.

Předmět činnosti KV je ze zákona trojí:

*a) kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena,*

*b) kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti,*

*c) plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.*

K provedené kontrole lze konstatovat, že činnost zastupitele není jistě plnění „usnesení zastupitelstva a rady obce“, a stejně tak zastupitel není „ostatním výborem“, ani „obecním úřadem“. Je-li známo, nebyl KV ke kontrole zastupitelů pověřen.

**2. Přísluší KV kontrolovat pracovní dobu uvolněných zastupitelů?**

Pokud by zastupitelstvo obce kontrolnímu výboru tento úkol uložilo, pak ano, i když spíše než kontrola pracovní doby, která není členům zastupitelstva stanovena, neboť se nejedná o pracovní poměr, nýbrž o výkon veřejné funkce, by byla příhodnější kontrola plnění svěřených úkolů.

Ze skutečnosti, že jde o uvolněné zastupitele, nelze dovozovat, že se v jejich případě jedná o postavení „blížící se standardnímu zaměstnaneckému poměru se všemi náležitostmi, včetně každodenní pracovní docházky,“ jak dovozuje zpráva KV. Každodenní pravidelná docházka zaměstnance na pracoviště totiž slouží k tomu, aby zaměstnanec byl k dispozici zaměstnavateli, který mu v pracovní době přiděluje práci. Tato povinnost tak vyplývá ze závislého charakteru pracovněprávního vztahu. Naproti tomu uvolněný zastupitel obstarává záležitosti obce jako veřejnou funkci. Není tedy v závislém vztahu odpovídajícímu vztahu zaměstnance k zaměstnavateli. Stěží lze mluvit o kontrole pracovní doby uvolněného zastupitele, protože to je institut vymezený zákoníkem práce a zákon o obcích ani zvláštní zákon nic takového nestanoví.

Nelze ale tvrdit, že základem aplikace pracovněprávních předpisů na funkci uvolněného zastupitele je ustanovení § 71 odst. 1 zákona o obcích. Toto ustanovení totiž je spíše provedením zásady stanovené v §70 zákona o obcích, který stanoví, že člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. Tím se myslí zejména nárok na odměnu za výkon funkce uvolněných členů zastupitelstva, kterým tak obec kompenzuje výpadek jejich výdělku způsobený nutností vykonávat funkci v pracovní době. Dále se tím míní i nároky na dávky nemocenské nebo dovolenou. To ale v žádném případě nestaví obec do postavení zaměstnavatele, který kontroluje zaměstnance vykonávajícího závislou práci.

Obecně platí, že člen zastupitelstva žádnou pracovní dobu nemá, ale musí být, v případně potřeby, k dispozici k výkonu veřejné funkce prakticky kdykoliv. Porušení pracovněprávních předpisů je věcí vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Nejde tedy o věc, kde by byla dána pravomoc kontrolního výboru podle § 119 odst. 3 písm. b) zákona o obcích.

**3. Může KV stanovit (vyjádřit názor), kolik pracovních schůzek je v lidských silách?**

KV se dle své zprávy domnívá, že kontroluje plnění usnesení zastupitelstva. Jde pak konkrétně o dvě usnesení - 34/5-2010 a 35/5-2010. Všechny výroky jsou koncipovány obdobně, kdy usnesení 34/5-2010 „určuje“ a usnesení 35/5-2010 „volí“. Není tedy zřejmé, že se z těchto usnesení mělo něco plnit tak, jak požaduje zákon o obcích. Svým způsobem jde o **statusová rozhodnutí orgánu obce, na jejímž základě se nemá plnit, což z definice vyjímá kontrolu tohoto usnesení z předmětu činnosti KV**. Jelikož je působnost v orgánech obce založena volbou a rozsah náhrad zastupitelů stanoven zákonem, není zde dán jediný důvod, proč by KV měl extenzívně kontrolovat samosprávnou složku obce.

**4. Může KV otálet, nezveřejnit zápis ze svého jednání a přečíst jeho znění až na zastupitelstvu?**

Zákon obecně stanoví, že KV předloží zápis zastupitelstvu obce. A k zápisu připojí vyjádření orgánu, popřípadě zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala. S ohledem na dikci zákona „k zápisu připojí vyjádření orgánu, popřípadě zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala“ (§ 119 odst. 5 zákona o obcích) a „zápis podepisuje člen výboru, který provedl kontrolu, a zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala“ (§ 119 odst. 4zákona o obcích) je zřejmé, že písemná zpráva by měla existovat již před zasedáním zastupitelstva.

Ze zákona lze jednoznačně dovodit, že **textace zprávy musí vzniknout v takové lhůtě, aby se mohl dotčený orgán/zaměstnanec ke kontrolním zjištěním ještě před zasedáním zastupitelstva kompetentně vyjádřit.** Pokud KV předložil svoji zprávu až na jednání zastupitelstva, jednoznačně porušil svoji zákonnou povinnost uvedenou výše a zkrátil na svém právu osoby, kterých se kontrolní zjištění týkalo.

Z povahy definice není KV „obžalovacím“ a politickým orgánem, ale orgánem, který má zajišťovat chod obce jako takové. V tomto duchu je více než žádoucí, aby osoby, jichž se kontrolní zjištění týká, měly dostatek času využít svého práva na obhajobu své práce. Výstup KV nemá sloužit „pranýřování“ jednotlivých zastupitelů na zasedání zastupitelstva, což by mohlo svádět k názoru odklonu věcného působení KV, k jejímu zpolitizování (např. ze strany opozice).

Právní řád dává všem zastupitelům dostatečný prostor ke kritice jiných představitelů obce bez toho, aby tyto názory zaznívaly zastřeně od KV, který dodává tomuto postupu jakoby formální ráz a možnou představu vyšší důvěryhodnosti.

**5. Lze argumentovat souvislostí mezi pracovním poměrem dle zákoníku práce a funkcí uvolněného zastupitele?**

Status uvolněného zastupitele nelze spojovat s pracovně-právním vztahem. Zákon o obcích pak paralelu mezi statusem uvolněného zastupitele a pracovního poměru nezakotvuje.

Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí nikoli výkonem práce v pracovněprávním vztahu. Zastupitel nesmí být proto zkrácen na právech vyplývajících z pracovního nebo obdobného poměru a proto mu přísluší za výkon veřejné funkce odměna. Ta mu kompenzuje (alespoň částečně) to, co by jinak v této době vydělal ekonomickou činností, ať již závislou nebo nezávislou. Nelze tedy také argumentovat, že pokud bude místostarosta nebo starosta vykonávat funkci jako neuvolněný zastupitel, obec tím ušetří. Z ustanovení § 70 zákona o obcích vyplývá, že člen zastupitelstva nesmí být pro výkon veřejné funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo obdobného poměru.

Z konkrétní úpravy těchto nároků zastupitele v § 73 a násl. zákona o obcích tedy nelze dovozovat existenci „zákonem uložené každodenní povinnosti uvolněného zastupitele vykonávat funkci obdobně jako pracovník při zaměstnaneckém poměru na plný úvazek“. S citovaným závěrem kontrolního výboru nelze souhlasit, protože zákon nic takového nestanoví.

*Postavení uvolněných členů zastupitelstva obce, jakkoliv je velmi specifické, se blíží standardnímu zaměstnaneckému pracovnímu poměru se všemi náležitostmi, včetně každodenní docházky, což je zřejmé ještě více z dalších ustanovení zákona o obcích.* S tímto názorem se nelze ztotožnit, neboť využívá analogie, která je příliš extenzívní. Vznik funkce uvolněného zastupitele není vázán na sjednání „místa výkonu pracovní činnosti“ a to právě proto, že není zcela žádoucí, aby tak bylo zakotveno. Stejně tak výkon této funkce není zatížen vedením pracovní doby, atp., což by představovalo další nelegitimní požadavek na výkon uvolněného zastupitele.

**6. Je pro výkon funkce směrodatný počet hodin strávených na obecním úřadě nebo faktický přínos pro občany?**

Směrodatný je samozřejmě přínos pro obec a její občany.

Konstatování, že „z pohledu návštěvníka OÚ je zřejmé, že … fakticky nepůsobí v režimu uvolněného člena zastupitelstva“ je velice vágní a není zřejmé, z jakého zjištění toto konstatování vychází. Funkce starosty či místostarosty jistě zahrnuje jiný typ odpovědnosti, než být v úředních hodinách úřadu neustále na úřadě k dispozici návštěvníkům. Od toho jsou zde obvykle zaměstnanci obecního úřadu.

Odpovědnost za výkon funkce starosty či místostarosty nezahrnuje primárně vysedávání na radnici. Konkrétní přínos aktivit a rozhodnutí těchto představitelů obce je obvykle podrobován hodnocení, které má důsledky pro další rozhodování voličů.

Žádný právní předpis nestanoví počet hodin, kolik by měl ten který zvolený činitel strávit výkonem práce na obecním úřadě. Z definice mnohdy nestojí výkon zastupitelské funkce na tom, kolik zastupitel stráví hodin na obecním úřadu. Tato funkce vzniká volbou a zastupitel je odpovědný v širším pohledu zastupitelstvu a v konečném důsledku jeho elektorátu. Právě vztah zastupitel – volič je v tomto kontextu směrodatný. Nelze fixovat výkon této funkce na fyzickou přítomnost na obecním úřadě, či dokonce uvolněnému zastupiteli zamezit, aby se věnoval ve svém volném čase svým soukromým aktivitám.

**7. Je uvolněný zastupitel povinen vykonávat svou funkci pouze v prostorech obecního úřadu?**

Zákon o obcích nezná pojem pracoviště pro členy zastupitelstev obcí. Uvolněný člen zastupitelstva obce může samozřejmě vykonávat svou funkci kdekoli.

Na takto položenou otázku lze odpovědět pouze záporně.

Bylo by absurdní poměřovat výkon funkce zastupitele (či jiného činitele) na základě počtu hodin strávených na obecním úřadě.

**8. Lze přiložený zápis KV považovat za standardní výstup práce KV obce?**

Zápis kontrolního výboru obsahuje závěry, pro něž nejsou zároveň prezentovány odpovídající argumenty. Zejména je jednoznačně chybná dedukce, podle níž zákon ukládá každodenní povinnost uvolněného zastupitele vykonávat funkci jako při zaměstnaneckém poměru na plný úvazek. Zákon ve skutečnosti nic takového nestanoví. Zákon také nezakazuje zastupiteli podnikat, a to ani pokud jde o uvolněného zastupitele. Rovněž se argumentuje tím, že uvolnění zastupitelé vykonávají své funkce nedostatečně, nejsou ale prezentována konkrétní zjištění, z nichž by takový závěr vyplýval.

Jak již bylo naznačeno výše, zápis z kontrolního výboru trpí několika formálními vadami. Jednou z nich je zřejmě to, že jeho obsah byl zveřejněn nikoliv písemně, ale až přečtením na zasedání zastupitelstva obce. Zákon o obcích dále stanoví, že zápis podepisuje alespoň jeden člen KV, který kontrolu provedl (předložený zápis takový podpis neobsahuje. Zápis by měl rovněž obsahovat podpis kontrolované osoby (dikce zákona stanoví, že „*Zápis podepisuje člen výboru, který provedl kontrolu, a zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala.“* a současně by měl být rovněž opatřen stanoviskem kontrolované osoby.

**Neuvolněným členům zastupitelstva obce může být za výkon funkce poskytnuta měsíční odměna.** Dovozovat omezování odměn uvolněným zastupitelům na dny, ve kterých pracují, představuje zákonem nepodložený požadavek, který ad absurdum nutí tyto neuvolněné zastupitele trávit pracovní čas v místě a neustále dokazovat, že vykonávali svou činnost. V těchto intencích by aplikace tohoto právního názoru mohla vyústit v paralýzu výkonu funkce těchto osob.

Další závěr „ … je jasné, že zařazení Luďka Nezmara na funkci uvolněného místostarosty je nejen v rozporu s režimem předepsaným zákonem také není správný“. Pokud pomine to, že jde o hodnocení, které překračuje rámec pravomoci KV, a zasahuje do výlučné působnosti finančního výboru, pak jde o politickou kritiku. Ta je postavena na faktu, že se místostarosta věnuje i jiným aktivitám, které nesouvisí s fungováním obce. Každý zastupitel, ať už uvolněný nebo neuvolněný, se může zabývat i jinou činností, než jen výkonem veřejné funkce.

Část zjištění KV označených jako bod C **„Ekonomické dopady usnesení ZO 34/5-2010 a 35/5-2010 na rozpočet obce“** se znovu vymyká pravomoci KV jako takového. Tato působnost je výlučně svěřena do působnosti finančního výboru, a proto není zřejmé, proč se KV takovými otázkami zabýval. Výroky o tom, jak usnesení dopadá na rozpočet a dovolávání se etických apelů v této části jednoznačně přesouvají možnou diskuzi na zasedání zastupitelstva do KV, kam jednoznačně nepatří.

**Resumé**

**1. Zpráva kontrolního výboru pro jednání zastupitelstva ze dne 2. 3. 2011 překračuje zákonné mantinely vymezené zákonem o obcích, konkrétně pak v jeho § 119 odst. 3. a obsahuje dle mého názoru právní názory, jež nemají oporu v právních předpisech.**

**2. Zpráva kontrolního výboru pro jednání zastupitelstva „nekontroluje plnění“, ale vyjadřuje kritiku ostatních veřejných činitelů, aniž by tyto názory korelovaly s kontrolou přijatých usnesení, která jsou jasně STATUSOVÁ.**

**3. Kontrolní výbor není oprávněn posuzovat otázky spadající do působnosti finančního výboru.**

**4. Vztah uvolněného zastupitele k obci je vztahem zásadně volnějším, než představuje vztah zaměstnance k zaměstnavateli a řídí se zákonem o obcích. Při jeho vzniku není stanoveno místo výkonu funkce uvolněného zastupitele, tím méně tímto místem není sídlo obecního úřadu.**

**5. Je rozhodnutím zastupitelstva obce, zda zastupitele uvolní či neuvolní a právě tento orgán posuzuje způsob výkonu funkce této osoby.**