

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

Č. j. MV- 36108-2/ODK-2013

Praha 26. března 2013

Vážený pan  
Jan Vavříček  
člen Zastupitelstva města Rychvald  
jvavricek@gmail.com

Důsledky hlasování nečlena zastupitelstva obce na platnost jeho usnesení

Dne 17. března 2013 jste se na zdejší odbor obrátil se žádostí o odpovědi na následující otázky:

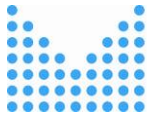
1. Jsou platná usnesení, když hlasoval občan města, který předtím rezignoval na mandát člena zastupitelstva, jestliže se zasedání zastupitelstva nemohl účastnit člen zastupitelstva, který ze zákona, ale nikoliv fakticky, nastoupil na jeho místo a bylo mu tak upřeno jeho právo zastupovat své voliče?
2. Je podstatné, zda usnesení bylo či nebylo přijato o jediný hlas?
3. Jak nejlépe vyřešit finanční záležitosti, když nečlenu zastupitelstva byly vyplaceny odměny a nastupivšímu členovi zastupitelstva nikoliv?

Ad 1)

Z hlediska zákonnosti jednání zastupitelstva obce je zásadní, aby byl naplněn požadavek jeho veřejnosti ve smyslu § 93 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. *(Zasedání zastupitelstva obce je veřejné. Obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým.)*

Podmínkou platnosti jednání zastupitelstva, resp. jím přijatých usnesení je dále dodržení postupu dle § 92 odst. 3 a § 87 zákona o obcích, dle nichž je zastupitelstvo obce schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů, a k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce.

Pokud tedy byla veřejnost včas informována o konání zasedání a i bez participace bývalého člena zastupitelstva a nového „právoplatného“ člena



zastupitelstva na jednání zastupitelstva byla přítomna potřebná většina členů zastupitelstva, proběhlo předmětné zasedání i přes porušení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (v jehož důsledku došlo i k omezení výkonu mandátu nového člena zastupitelstva) v souladu se zákonem o obcích.

Stejně tak **nemohl nesprávný postup obce po zpětvzetí rezignace člena zastupitelstva, jímž došlo logicky i k porušení práva nového člena zastupitelstva, apriori ovlivnit platnost usnesení přijatých na zasedání.** Právní důsledky jednání rezignujícího člena zastupitelstva a příslušných orgánů obce, resp. zamlčení a zpětvzetí rezignace člena zastupitelstva v rozporu se zákonem, mohly vést k popření ústavně zaručeného práva podílet se na správě věcí veřejných (konkrétně vykonávaného formou práva člena zastupitelstva obce), nikoliv k porušení zákona o obcích způsobujícího nezákonnost zasedání zastupitelstva a neplatnost z něho vzešlých usnesení.

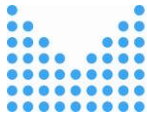
Ad 2)

Z odpovědi na první otázku logicky vyplývá i odpověď na druhou. **Jestliže přítomnost bývalého člena zastupitelstva byla rozhodující pro usnášeníschopnost zastupitelstva obce;** tedy bez jeho účasti by zastupitelstvo nedosáhlo potřebné nadpoloviční většiny, **nebylo možné jej považovat za usnášeníschopné ve smyslu § 92 odst. 3 zákona o obcích. Taktéž pokud by bez hlasu bývalého člena zastupitelstva nebylo usnesení přijato (tj. usnesení bylo přijato o jeden hlas), nelze jej považovat** vzhledem k tomu, že hlas nečlena zastupitelstva nemá žádnou právní relevanci, **za platně přijaté.**

Pokud v průběhu tří zasedání Zastupitelstva města Rychvald došlo k takové situaci, je třeba usnesení přijatá díky neplatnému hlasu bývalého člena zastupitelstva revokovat, resp. znovu projednat a schválit. Ovšem takový způsob nápravy přichází do úvahy jen u těch usnesení, která dosud nebyla realizována. V případě, že usnesení, rozhodnutí nebo volba učiněné zastupitelstvem na dotčených zasedáních již byla provedena (typicky na jejich základě byla uzavřena smlouva či jiný právní úkon vůči vnějším subjektům), jejich dodatečným schválením nemůže být zároveň dosaženo zhojení právní vady takových právních úkonů. Zákon o obcích v § 41 odst. 2 totiž výslovně stanoví sankci absolutní neplatnosti pro právní úkony, které nebyly schváleny zastupitelstvem, ač tak zákon požadoval. Takové úkony obce jsou bez schválení zastupitelstva neplatné od samého počátku.

Ad 3)

V souladu s § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů, **nenáleží měsíční**



odměna členům zastupitelstev ode dne následujícího po dni, kdy jim zanikl mandát, anebo byli odvoláni z funkce nebo se vzdali funkce, za jejíž výkon jim byla odměna vyplácena. Je tedy zřejmé, že odměna bývalému členovi zastupitelstva byla ode dne jeho rezignace vyplácena v rozporu s právními předpisy. Tento závěr platí i přesto, že bývalý člen zastupitelstva ve výkonu této funkce fakticky pokračoval.

Z hlediska předpisů upravujících hospodaření obce a vedení účetnictví je nutno považovat odměnu vyplacenou v rozporu se zákonem za neoprávněný výdaj z rozpočtu obce. Z pohledu občanského zákoníku (viz § 451) pak za plnění bez právního důvodu, resp. bezdůvodné obohacení. Proto se domníváme, že nejschůdnějším řešením a způsobem, jak tento rozpor narovnat, by bylo navrácení neprávem vyplacené odměny do rozpočtu obce.

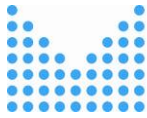
Pokud nebude město chtít ustoupit od zvoleného řešení (původnímu zastupiteli byla vyplacená odměna za 10 měsíců, kdy již neměl vykonávat funkci člena zastupitelstva, ponechána), musí zároveň zohlednit zákonná pravidla pro vedení účetnictví (částku vynaloženou jako odměnu by bylo nutno přeúčtovat nebo vystornovat, příp. ji účetně odepsat jako škodu) a hospodaření s obecními prostředky. Nicméně v těchto otázkách není naše ministerstvo věcně příslušné a proto si Vám dovolujeme doporučit, abyste se případně obrátili s žádostí o radu na příslušný krajský úřad či Ministerstvo financí, které jsou orgány příslušnými k provedení přezkumu hospodaření obce.

V souvislosti s vyplacením odměny členovi zastupitelstva města, jemuž nesprávným postupem obce bylo znemožněno ujmout se funkce člena zastupitelstva, pokládáme za vhodné uvést nejprve následující.

Právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců zakotvuje jako jedno ze základních politických práv občanů v demokratické společnosti článek 21 Listiny základních práv a svobod. Toto právo nemůže být, jakožto právo univerzální patřící každému občanu bez rozdílu, upíráno z jakéhokoliv důvodu a to ani na základě zákona. Je nepodmíněné a Listina základních práv a svobod nepřipouští je omezit ani dočasně.

Vznik a zánik mandátu člena zastupitelstva obce řeší zákon o volbách do zastupitelstev obcí. Tento zákon stanoví též překážky pro výkon mandátu člena zastupitelstva obce a to pro vymezené případy souběhu funkcí (viz § 5 odst. 2, 3 a 4), jejichž neodstranění vede k zániku mandátu (viz § 55 odst. 3 písm. c/ a odst. 3). Jiné překážky bránící řádně zvoleným členům zastupitelstva obce ve výkonu jejich práv a povinností zákon o volbách do zastupitelstev obcí nezná.

Postup orgánů Vašeho města při zpětvzetí či zamlčení rezignace člena zastupitelstva, který ve svém důsledku zabránil jinému ve výkonu funkce člena

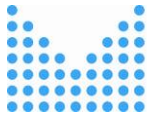


zastupitelstva obce, je v rozporu se zákonem a ústavně zaručeným právem podílet se na správě věcí veřejných. Dle našeho názoru by tak bylo možné sporný postup orgánů města Rychvald považovat za nezákonný zásah správního orgánu, proti kterému se lze domáhat ochrany žalobou ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Jelikož, jak již bylo uvedeno výše, je právo podílet se na správě věcí veřejných jedním ze základních ústavních politických práv, lze též zvážit podání ústavní stížnosti proti zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d/ Ústavy ČR a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Ačkoliv ve svém dotazu nespécifikujete, zda dotčený člen zastupitelstva byl uvolněný pro výkon své funkce, dovozujeme z ostatních okolností případu, že se jedná nejspíše o člena neuvolněného. Ze zápisu z prvního zasedání Zastupitelstva města Rychvald konaného dne 15. prosince 2010 lze dále usuzovat, že zastupitelstvo stanovilo obecně pro všechny neuvolněné členy zastupitelstva měsíční odměnu, a to ve stejné výši jako byla v minulém volebním období. Využilo tak zmocnění v § 72 zákona o obcích. Dle § 77 odst. 2 téhož zákona se odměna neuvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytuje ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce; zatímco uvolněnému členovi zastupitelstva obce se odměna poskytuje ode dne, kdy byl zvolen nebo jmenován do funkce (§ 77 odst. 1 zákona o obcích). Dle našeho názoru tak Zastupitelstvo města Rychvald mohlo na základě § 77 odst. 2 zákona o obcích určit, od kterého dne bude dotčenému členovi zastupitelstva vyplácena odměna ve výši předvídané zmiňovaným usnesením ze dne 15. prosince 2010.

**Na jakoukoliv výši měsíční odměny nemá tedy neuvolněný člen zastupitelstva obce právní nárok, pokud ji zastupitelstvo obce zákonem stanoveným způsobem neschválí.** To se týká nejen neuvolněných členů zastupitelstva obce, kterým vzniká mandát v souvislosti s volbami, ale též náhradníků, kteří nastoupí na uprázdněný mandát.

Dikce zákona o obcích umožňuje stanovit měsíční odměnu neuvolněným členům zastupitelstva obce dvojím způsobem – buď stanovením odměny jmenovitě pro konkrétní členy zastupitelstva obce, nebo obecně spojením s určitou funkcí pro celé funkční období. V obou případech však zastupitelstvo obce **musí při stanovení této odměny vymezit jak její výši, tak den** (rozhodný okamžik), od kterého je měsíční odměna poskytována. Je tedy nezbytné, aby byl v usneseních zastupitelstva obce **výslovně konkretizován den**, od kterého se jeho neuvolněným členům měsíční odměna poskytuje (důsledné naplnění ust. § 77 odst. 2 zákona o obcích), aby bylo zabráněno možným pochybnostem. Tímto dnem může být určité **konkrétní datum**, nebo lze použít **slovní opis**, pokud se nebude jednat o založení nároku se zpětnou platností, např. ode dne přijetí tohoto usnesení, ode dne zvolení do funkce



starosty (nebo místostarosty, předsedy a člena výboru, předsedy a člena komise rady, předsedy a člena zvláštního orgánu) od prvního dne následujícího kalendářního měsíce, ode dne složení slibu náhradníka apod. Tyto způsoby lze vhodně navzájem kombinovat, tak aby okamžik vzniku nároku nepředcházel přijetí daného usnesení.

Z Vašeho podání není zcela zřejmé, zda Zastupitelstvo města Rychvald přijalo usnesení a určilo datum, od něhož náleží novému členovi zastupitelstva odměna. Jelikož mu byl umožněn výkon funkce až po 10 měsících ode dne vzniku jeho mandátu, pokud by zastupitelstvo chtělo stanovit konkrétní datum, nejzazším mohl být den přijetí takového usnesení. Ovšem vzhledem k tomu, že město mu vyplatilo odměnu zpětně, lze spíše předpokládat, že konkrétní datum neurčilo. **V takovém případě** (kdy není zřejmé, zda zastupitelstvo stanovilo či vymezilo nějaký rozhodný okamžik) **lze za rozhodný okamžik považovat den, kdy se konalo zasedání zastupitelstva obce, které výši odměny schválilo. Poskytování odměny totiž nelze schválit se zpětnou platností. Ve Vámi řešené kauze, kdy nastupuje náhradník na uprázdněný mandát, lze pak za rozhodný den považovat okamžik vzniku mandátu** (tj. den následující po rezignaci předešlého člena zastupitelstva). K této problematice zpracoval náš odbor stanovisko č. 1/2011 *Stanovení rozhodného dne pro vyplácení měsíční odměny neuvolněnému členovi zastupitelstva obce*, které je dostupné též na našich internetových stránkách [www.mvcr.cz/odk](http://www.mvcr.cz/odk).

Závěrem poznamenáváme, že výše uvedený právní názor není právně závazný, neboť závazný výklad právních předpisů přísluší pouze soudům.

Ing. Marie Kostruhová  
ředitelka odboru

*podepsáno elektronicky*

Na vědomí: Městský úřad Rychvald

Vyřizuje: Mgr. PaMa Šupková  
tel. č.: 974816593  
e-mail: [pavla.supkovav@mvcr.cz](mailto:pavla.supkovav@mvcr.cz)