

ÚSTAV STÁTU A PRÁVA
AKADEMIE VĚD ČESKÉ REPUBLIKY, v. v. i.

Národní 18, 116 00 Praha 1
Tel.: 221 990 711, sekr. 224 933 494, fax 224 933 056
E-mail: ilaw@ilaw.cas.cz

Vážený pan
MUDr. Vít Kaňkovský,
Parlament České republiky
Poslanecká sněmovna
Sněmovní 4
118 26 Praha 1 - Malá Strana

V Praze dne 9. května 2014
Čj. USP/ST/22/2014

Věc: Stanovisko k otázce právního postavení kontrolních výborů zastupitelstev krajů ve smyslu platné právní úpravy

Vážený pane poslanče

na základě Vaší písemné žádosti ze dne 18. března 2014 si Vám dovoluji předložit níže uvedené stanovisko, ze kterého, jak alespoň doufám, jasně vyplývá náš právní názor na tuto problematiku.

Úvodem si dovoluji poznamenat, že kontrolní výbor je poradním orgánem kraje zřizovaným jeho zastupitelstvem. Z toho vyplývá, že výbory nemají vzhledem ke své podstatě zásadní rozhodovací pravomoc a nemohou tedy využívat takové pravomoci ani v rámci své kontrolní činnosti. Předmět a rozsah kontrolní činnosti výboru zastupitelstva je odvozen od pravomoci zastupitelstva samotného. Výbor tedy může kontrolovat pouze takové věci, které mohou být předmětem činnosti zastupitelstva. Primární funkcí výborů kraje tak je vytvářet předpoklady pro optimální plnění pravomocí a působností zastupitelstva kraje. V tomto smyslu může zastupitelstvo využít výborů zejména ke kontrole činnosti jiných orgánů kraje a subjektů založených nebo zřizovaných krajem.

Z uvedeného vztahu výboru k zastupitelstvu vyplývá, že zastupitelstvo může určovat předmět a rozsah činnosti výboru v mezích zákona. V tomto smyslu může zastupitelstvo jak obecně schvalovat plán kontrolních činností výboru, tak jednotlivé kontrolní akce. Předběžným schvalováním může být sice v konkrétním případě fakticky oslabena účinnost kontroly, zastupitelstvo však nepochybně požadavkem na takové schválení nepřekračuje svou pravomoc. Obdobně může zastupitelstvo upravit procesní postup výborů, a to v mezích a na základě zákonné úpravy. Z tohoto pohledu je tak nutno posuzovat příložené (nedatované) Zásady kontrolní činnosti výborů Zastupitelstva Kraje Vysočina (dále jen Zásady). Vzhledem

ke své nenormativní povaze (nejde o právní předpis) však nelze hovořit o jejich zjevné neplatnosti či nesouladnosti s platnou právní úpravou, když je zřejmé, že každý výklad a aplikace těchto Zásad musí platné právní úpravě ustoupit. Předmětným Zásadám tak celkově nelze přikládat jiný význam, než jaký plyne z vlastního smyslu slov ve světle dotčené právní úpravy, tj. zejména zákona o krajích, zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákona o finanční kontrole, apod. Z obsahu těchto Zásad však nevyplývá, že by byl obsah těchto předpisů bez dalšího respektován a bylo na ně v tomto ohledu důsledně navazováno, naopak lze místy dovozovat spíše opak, když není např. respektována zákonná působnost jednotlivých výborů (viz čl. 5 a 6 Zásad), což může v praxi vést k aplikačním problémům. Zásady pak obsahují některé dílčí znaky vnitřní rozpornosti (viz např. pojetí čl. 2 Zásad), nekonzistence a nevhodnosti používané terminologie (viz např. obsahově značně neurčitý pojem „vyjádření vedoucího kontrolované osoby, apod.).

Na základě § 76 odst. 1 zákona o krajích¹ jsou výbory nejen kontrolními, ale také iniciativními orgány. Předpokládá se tedy, že budou iniciovat jednak svou vlastní činnost, jednak budou případně předkládat návrhy pro rozhodnutí zastupitelstva. Na základě tohoto postavení tak lze jednoznačně předpokládat, že úmyslem zákonodárce bylo, aby alespoň část své činnosti iniciovaly výbory samy. Uvedené lze demonstrovat na příkladu kontrolního výboru, jehož věcná působnost je promítnuta do ustanovení § 78 odst. 5 zákona a krajích², přičemž iniciativní funkce jsou vymezeny taxativně a obsahují toliko kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady (§ 78 odst. 5 písm. a) a kontrolu dodržování právních předpisů ostatními výbory a krajským úřadem na úseku samostatné působnosti (§ 78 odst. 5 písm. a). Tyto funkce vykonává výbor na základě podnětu zastupitelstva (např. schváleného plánu kontrolních činností), případně též na základě vlastního rozhodnutí (iniciativy). K plnění dalších kontrolních úkolů výborem však zákon o krajích vyžaduje pověření zastupitelstvem (§ 78 odst. 5 písm. c) zákona o krajích). Obdobné je postavení finančního výboru, jehož věcná působnost je upravena v ustanovení § 78 odst. 4 zákona a krajích³, kde jsou iniciativní funkce vymezeny opět taxativně pod písm. a), b), c), naopak písm. d) lze nalézt působnost vázanou výlučně na pověření zastupitelstva (viz slova „*oblasti, kterými jej pověří zastupitelstvo*“).

Z pohledu postavení jednotlivých výborů je tak nutno rozlišovat kompetenci iniciativní, tj. realizované primárně z rozhodnutí výboru, resp. jeho členů, a funkce vázané, tj. realizované z rozhodnutí zastupitelstva např. ve formě plánu kontrolních činností, případně konkrétní kontrolní akce schválené usnesením zastupitelstva. Vzhledem ke skutečnosti, že kontrolní výbor je poradním orgánem, lze v obou případech hovořit pouze o funkcích ve smyslu výměru působnosti směřující k výkonu konzultativní pravomoci, resp. povinnosti. Pokud zastupitelstvo odmítá veškerou iniciativní činnost výboru, může to znamenat buď, že nesouhlasí s obsahovým zaměřením iniciativ výboru, nebo že činnost, kterou má výbor vykonávat, posuzuje pouze formálně. V každém případě je však třeba vzít v úvahu, že zastupitelstvo může v případě nesouladu mezi svými záměry a představami výboru řešit věc

¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění (dále jen zákon o krajích).

² Finanční výbor a) provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje, b) provádí kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které na kraj byly převedeny, c) provádí kontrolu využití dotací poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím; za tímto účelem je výbor oprávněn požadovat od obcí příslušné podklady a obce jsou povinny poskytnout výboru požadovanou součinnost, d) plní další úkoly ve finanční oblasti, kterými jej pověří zastupitelstvo.

³ Finanční výbor a) provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje, b) provádí kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které na kraj byly převedeny, c) provádí kontrolu využití dotací poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím; za tímto účelem je výbor oprávněn požadovat od obcí příslušné podklady a obce jsou povinny poskytnout výboru požadovanou součinnost, d) plní další úkoly ve finanční oblasti, kterými jej pověří zastupitelstvo.

také změnou personálního složení výboru. Výbor je ze své činnosti odpovědný zastupitelstvu, jeho členové jsou kdykoliv zastupitelstvem odvolatelní.

Na základě § 78 odst. 1 zákona o krajích se kontrolní výbor zřizuje povinně. Znamená to tedy, že ve smyslu zákona by měl být výbor nejen zřízen, ale také pověřen konkrétními úkoly, jinak by šlo o zcela formální naplnění litery zákona a obcházení jeho skutečného smyslu. Pokud by zastupitelstvo neukládalo výboru žádné konkrétní úkoly nebo jen úkoly zcela formální povahy a současně s tím odmítalo iniciativní funkce výboru samotného, docházelo by tedy fakticky k porušování zákona. Pro úplnost však nutno v tomto ohledu konstatovat, že zákon o krajích ani jiný zákon neobsahuje žádné sankce v případě, že by kontrolní výbor nebyl pověřován žádnou činností. Z tohoto hlediska neexistuje sankce dokonce ani v případě, že by kontrolní výbor nebyl vůbec ustaven.⁴

Z uvedeného rozboru vyplývá, že je primárně věcí zastupitelstva, jakými konkrétními úkoly v mezích zákona výbor jako svůj poradní orgán pověří a v jakých věcech si vyhradí schvalování činností výboru předem.

Z pohledu platné právní úpravy je však rovněž nutno respektovat iniciativní funkci, kterou jim zákon přiznává, výbory tak mohou konat kromě výše uvedeného také z vlastní iniciativy, a to aniž by k tomu byl dán výslovný podnět zastupitelstvem, výbory jsou však omezeny jak zákonným zmocněním, tak i skutečností, že kontrolní výbor není samostatným orgánem kraje, ale svého druhu interním pracovním a poradním orgánem zastupitelstva bez rozhodovací kompetence. Např. kontrolní výbor tak může bez výslovného zmocnění (zaúkolování) zastupitelstvem kontrolovat to, co mu svěřuje přímo zákon, tj. konkrétně § 78 odst. 5 písm. a) a b) zákona o krajích (plnění usnesení zastupitelstva a rady a dodržování právních předpisů ostatními výbory a krajským úřadem při výkonu samostatné působnosti). Pokud jde o jeho iniciativní funkci, pak platí, že iniciativu může vyvíjet v rámci uvedených kontrol podle zákona a plánu kontrol, kterými ho pověřilo zastupitelstvo podle písmene c) citovaného ustanovení. Pokud získá nějaké poznatky nebo podněty, které by naznačovaly potřebu provést kontrolu v nějaké věci nad rámec těchto zmocnění (tedy nad rámec toho, co mu svěřuje zákon, a toho, co mu uložilo zastupitelstvo (viz např. zastupitelstvem schválený plán kontrolní činnosti), měl by výbor projevit svoji iniciativní funkci v tom, že navrhne zastupitelstvu, aby mu vzhledem k získaným poznatkům nebo podnětům uložilo tuto kontrolu provést. Iniciativní funkce tak nemůže být interpretována takovým způsobem, že výbor pouze na základě svého rozhodnutí zahájí kontrolu, zejména např. jiného orgánu kraje nebo dokonce jiného subjektu. Stále totiž platí, že kontrolní výbor není orgán kraje, ale interní pracovní a poradní orgán zastupitelstva, které má jeho činnost a personální složení plně ve své pravomoci (byť samozřejmě platí, že by jej mělo zastupitelstvo využívat, a to racionálně a podle potřeb kraje a jeho fungování, stejně tak by mělo respektovat jím navržené kontroly, apod.). Zastupitelstvo by tak mělo při výkonu své pravomoci brát v úvahu smysl výboru, jako kontrolního a rovněž iniciativního orgánu.⁵

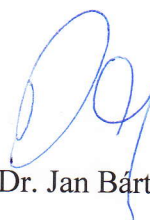
⁴ Stejný názor zastávají v obdobné problematice týkající se výborů obcí např. Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S., Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Praha: C.H.Beck, 2008, str. 617-618.

⁵ V případě povinně zřizovaného kontrolního výboru je smysl zákona naplněn teprve tehdy, když výbor je pověřován relevantní kontrolní činností.

Toto stanovisko je právním názorem výzkumných pracovníků ústavu, kteří jej zpracovali, nepředstavuje autoritativní ani jiný závazný výklad práva a má pouze doktrinární povahu. Jde o literární autorské dílo, které se vydává na základě žádosti a podkladů toho, kdo se na ÚSP AV ČR, v. v. i. obrátil, a to v souladu s posláním vyplývajícím z ustanovení § 13 písm. d) zákona č. 283/1992 Sb., o Akademii věd, v platném znění. Toto vyjádření není poskytnutím právní služby či pomoci ve smyslu právních předpisů upravujících výkon advokacie, není odborným vyjádřením ve smyslu § 105 zákona č. 141/1965 Sb., Trestního řádu, v platném znění ani není radou či informací ve smyslu § 2950 zákona č. 89/2012 Sb., Občanského zákoníku, v platném znění, ani jiným obdobným vyjádřením. Objednatel tohoto vyjádření bere na vědomí, že orgány veřejné moci mohou k výkladu práva zaujmout jiný, případně i opačný právní názor, než ten, který je uveden v tomto vyjádření.

Vypracoval: JUDr. J. Matejka, Ph.D.,
JUDr. M. Matula, CSc.,

S pozdravem



JUDr. Jan Bárta, CSc.

ředitel

ÚSTAV STÁTU A PRÁVA
AKADEMIE VĚD ČESKÉ REPUBLIKY, v.v.í.
116 00 Praha 1 - N. Město, Národní 18