

Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 6/2019

Označení stanoviska: **Důsledky uzavření pracovněprávního vztahu mezi obcí a členem zastupitelstva obce bez předchozího souhlasu zastupitelstva obce**

Právní předpis: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)
zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“)

Klíčová slova: odměňování členů zastupitelstev, pracovněprávní vztah, zastupitelstvo obce

Datum zpracování: 27. srpna 2019

Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra
Ministerstvo práce a sociálních věcí
Státní úřad inspekce práce
Ministerstvo financí

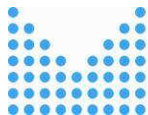
Dotaz: *Jaké jsou důsledky uzavření pracovněprávního vztahu mezi obcí a členem zastupitelstva obce bez předchozího souhlasu zastupitelstva obce?*

Stanovisko:

Úvodem je třeba poznamenat, že stanovisko je plně aplikovatelné nejen pro členy zastupitelstev obcí, ale i členy zastupitelstev krajů, hlavního města Prahy a městských částí a městských obvodů.

Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí, což vyplývá ze zákona o obcích¹ i ze zákoníku práce², nemůže být vykonávána v pracovním či jiném obdobném

¹ § 70 odst. 1 zákona o obcích: *Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí.*



poměru, a členovi zastupitelstva obce z titulu vykonávané funkce nevzniká pracovní ani jiný obdobný poměr k obci.

Se členy zastupitelstva obce však může obec uzavřít pracovní poměr nebo dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr, kdy předmětem takového pracovněprávního vztahu není výkon činností, které jsou součástí výkonu funkce člena zastupitelstva obce, tedy plnění práv a povinností členů zastupitelstva obce, které jim ukládá právní předpis, a dále ty činnosti, kterými byli pověřeni zastupitelstvem obce nebo jinými „orgány obce“.

Uzavřít pracovněprávní vztah se zaměstnancem zařazeným do obecního úřadu je dle § 110 odst. 4 písm. d) zákona o obcích³ příslušný tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce v obci zřízena. V případech, kdy jde o pracovněprávní vztah se zaměstnancem nezařazeným do obecního úřadu a v obcích, kde není funkce tajemníka zřízena, rozhoduje o uzavření pracovněprávního vztahu starosta obce dle § 103 odst. 1 a odst. 4 písm. b) zákona o obcích⁴.

Se vznikem pracovněprávního vztahu mezi obcí a členem zastupitelstva obce, bez ohledu na to, zda je uvolněný či neuvolněný, musí vyslovit souhlas zastupitelstvo obce v souladu s § 84 odst. 2 písm. p) zákona o obcích⁵.

Z citovaného ustanovení zákona o obcích plyne, že zastupitelstvu je vyhrazeno vyslovovat souhlas se vznikem konkrétního pracovněprávního vztahu. Takovýto souhlas musí předcházet uzavření pracovněprávního vztahu.

Pokud by však obec uzavřela pracovněprávní vztah (v praxi nejčastěji dohodu o provedení práce či dohodu o pracovní činnosti) se členem zastupitelstva obce bez předchozího souhlasu zastupitelstva obce, potom ze strany obce dojde k porušení ustanovení § 84 odst. 2 písm. p) zákona o obcích a **takové právní jednání bude absolutně neplatné. Tento závěr je možno dovodit zejména z ustanovení § 41 odst. 2 zákona o obcích, dle kterého platí, že „*právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení neplatná*“ a ustanovení § 19 odst. 1 zákoníku práce, dle kterého „*soud přihlédne i bez návrhu k neplatnosti právního jednání, k němuž nebyl udělen předepsaný souhlas příslušného orgánu, v případech, kdy to stanoví výslovně tento zákon anebo zvláštní zákon*“.**

Pokud by taková situace nastala, je třeba poznamenat, že **dodatečný souhlas zastupitelstva obce nemůže uvedené porušení zákona zhojit.** Z formálního

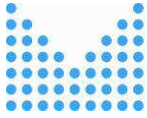
² § 201 odst. 2 zákoníku práce: *Výkonem veřejné funkce je například výkon funkce poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu, senátora Senátu Parlamentu, člena zastupitelstva územního samosprávného celku nebo přisedícího.*

³ § 110 odst. 4 písm. d) zákona o obcích: *Tajemník obecního úřadu plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu.*

⁴ § 103 odst. 1 zákona o obcích: *Starosta zastupuje obec navenek.*

§ 103 odst. 4 písm. b) zákona o obcích: *Starosta plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce.*

⁵ § 84 odst. 2 písm. p) zákona o obcích: *Zastupitelstvu obce je vyhrazeno vyslovovat souhlas se vznikem pracovněprávního vztahu mezi obcí a členem zastupitelstva obce.*



hlediska je tak možné doporučit zopakování celého procesu, kdy bude po řádně uděleném souhlasu zastupitelstva obce se vznikem pracovněprávního vztahu uzavřen nový pracovněprávní vztah.

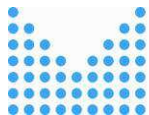
Otázkou zůstává, jak vypořádat vztah mezi členem zastupitelstva a obcí v případě, že práce již byla vykonána. I přes neplatnost pracovněprávního vztahu by nevyplacení odměny za vykonanou práci bylo považováno za bezdůvodné obohacení ze strany obce, neboť již vykonanou práci formou osobního plnění nelze vydat. Člen zastupitelstva by tedy i v takovém případě měl právo na vyplacení odměny za vykonanou práci a zároveň by již poskytnuté finanční plnění nemohlo být obcí požadováno zpět.

O existenci pracovněprávního vztahu může autoritativně rozhodnout výhradně příslušný soud. Dozorové a kontrolní pravomoci Ministerstva vnitra jsou dle § 124 odst. 6 a § 129 odst. 3 písm. a) zákona o obcích vyloučeny v případech porušení pracovního práva, jakož i práva občanského. Ze strany Ministerstva vnitra však lze, zejména při kontrolách výkonu samostatné působnosti, konstatovat porušení § 84 odst. 2 písm. p) zákona o obcích, kdy obec je následně povinna zajistit nápravu zjištěného nedostatku (je-li taková náprava v konkrétním případě možná).

Z hlediska kontrolní činnosti Státního úřadu inspekce práce, resp. místně příslušných oblastních inspektorátů práce, lze doplnit, že tyto provádějí kontrolu ve vztahu k dodržování povinností na úseku pracovněprávních vztahů. Zjistí-li, že pracovněprávní vztah byl uzavřen se členem zastupitelstva obce bez předchozího souhlasu zastupitelstva, mohou tuto skutečnost popsat v protokolu o kontrole. Orgány inspekce práce nemohou konstatovat neplatnost takového právního jednání. Protokol o kontrole s popisem zjištěných skutečností bude na vyžádání kompetentních orgánů poskytnut k dalšímu využití a postupu v jejich působnosti.

Z hlediska účelnosti a hospodárnosti nakládání s finančními prostředky lze rovněž uvažovat o posouzení takto uzavřených pracovněprávních vztahů i při přezkoumání hospodaření obcí. V případě, že v rámci přezkoumávání hospodaření bude přezkoumávajícím orgánem odhaleno, že obec uzavřela pracovněprávní vztah se členem zastupitelstva obce bez předchozího souhlasu zastupitelstva obce, bude tento nedostatek kvalifikován ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření jako nedostatek dle ustanovení § 10 odst. 3 písm. c) bod 4. zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů – *nedostatek spočívající v porušení povinností nebo překročení působnosti územního samosprávného celku stanovených zvláštními právními předpisy.* Vzhledem k tomu, že dodatečný souhlas zastupitelstva obce ani jiný právní akt nemůže uvedené porušení zákona zhojit, je nutné konstatovat, že se jedná o neodstranitelný nedostatek.

V případě, že by **došlo ke vzniku škody na majetku,** je obec dle § 38 odst. 6 zákona o obcích povinna uplatňovat právo na náhradu škody, jakož i právo na vydání bezdůvodného obohacení. Pokud byly vyplaceny peněžní prostředky obce členu zastupitelstva obce bez toho, aby byla vykonána práce (bez ohledu na platnost příslušného právního jednání), je povinností obce tyto prostředky vymáhat zpět. O případném vzdání se práva a prominutí dluhu vyššího než 20 000 Kč je příslušné rozhodnout výhradně zastupitelstvo obce dle § 85 písm. f) zákona o obcích. Rovněž



o vzniku škody a povinnosti její náhrady, jakož i o povinnosti vydat bezdůvodné obohacení je oprávněn závazně rozhodnout příslušný soud.

Poznamenáváme, že dalším aspektům této problematiky se věnuje metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků odboru veřejné správy, dozoru a kontroly č. 5.5 - Odměňování a ostatní související nároky a peněžitá plnění členů zastupitelstva obce, a to na straně 12-13. Metodické doporučení je dostupné na internetových stránkách odboru veřejné správy, dozoru a kontroly na adrese www.mvcr.cz/odk.

Závěr:

Pokud obec uzavře pracovněprávní vztah se členem zastupitelstva obce bez předchozího souhlasu zastupitelstva obce, potom ze strany obce dojde k porušení ustanovení § 84 odst. 2 písm. p) zákona o obcích a takové právní jednání bude absolutně neplatné.

Dodatečný souhlas zastupitelstva obce nemůže uvedené porušení zákona zhojit a je třeba celý proces zopakovat.

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování
- stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud.