

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Marcely Uhříčkové a Mgr. Karla Ulíka ve věci

navrhovatelky: **Ing. Radka Kakrdová**
bytem X

a účastníků: **1) obec Sokoleč**
sídlem Kolínská 424, 290 01 Sokoleč
2) volební strana Naše Sokoleč
zastoupená zmocněnkyní Mgr. Pavlou Vokálovou
bytem X

o návrhu na zrušení usnesení Zastupitelstva obce Sokoleč ze dne 9. 5. 2023, č. 2/4/2023,

takto:

- I. Usnesení Zastupitelstva obce Sokoleč ze dne 9. 5. 2023, č. 2/4/2023, jímž byl vysloven zánik mandátu členky tohoto zastupitelstva Ing. Radky Kakrdové, se ruší.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle § 91 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a podle § 59 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“), podaným dne 18. 5. 2023, domáhá zrušení usnesení Zastupitelstva obce Sokoleč ze dne 9. 5. 2023, č. 2/4/2023 (dále jen „napadené usnesení“), jímž byl vysloven zánik jejího mandátu coby členky zastupitelstva obce z důvodu neslučitelnosti funkcí ve smyslu § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.
2. Navrhovatelka uvádí, že dne 19. 10. 2022 na ustavujícím zasedání informovala Zastupitelstvo obce Sokoleč (dále jen „zastupitelstvo“) o tom, že je aktuálně v neslučitelných funkcích a že učiní kroky vedoucí k odstranění důvodů neslučitelnosti. Proto Rada města Poděbrady s účinností k 31. 12. 2022 zrušila odbor komunikace a kontroly a zároveň i funkci vedoucí tohoto odboru, kterou navrhovatelka zastávala. Od 1. 1. 2023 navrhovatelka dle svého názoru nevykonává žádnou vedoucí pozici, o čemž informovala účastníka 1) [dále jen „obec Sokoleč“]. Obec Sokoleč poté s navrhovatelkou nekomunikovala a na nejbližším zasedání zastupitelstva nebyla neslučitelnost funkcí navrhovatelky řešena. Bod programu týkající se neslučitelnosti funkcí navrhovatelky byl zařazen až na jednání zastupitelstva konané dne 9. 5. 2023 a až při tomto jednání bylo čteno dlouhé stanovisko kontrolního výboru obce k neslučitelnosti funkcí navrhovatelky, které mělo vzniknout z vlastní iniciativy

kontrolního výboru, jenž není oprávněn podávat návrhy na odvolání člena zastupitelstva. Usnesení, jímž byl vysloven zánik jejího mandátu, bylo navrhovatelce doručeno podle § 55 odst. 7 zákona o volbách do zastupitelstev obcí dne 17. 5. 2023.

3. Podmínky, které musí být splněny pro vyslovení zániku mandátu člena zastupitelstva obce z důvodu neslučitelností funkcí, dle navrhovatelky v jejím případě nebyly splněny. Navrhovatelka je zaměstnancem města Poděbrady zařazeným do obecního úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu leží i obec Sokoleč. Navrhovatelka však nebyla jmenována starostou či radou města ani není zaměstnancem, který by přímo vykonával státní správu vztahující se k územní působnosti obce Sokoleč. Navrhovatelka byla do konce roku 2022 vedoucí odboru komunikace a kontroly, avšak od 1. 1. 2023 byla v souladu s § 29 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“) pověřena Radou města Poděbrady zajišťováním interního auditu. Při pověřování do této funkce se sice postupuje obdobně jako při jmenování, ale s jiným výsledkem. Pověření interním auditem představuje vnitřní kontrolu, oddělenou od výkonných struktur, která není s to jakkoli ovlivnit samosprávu, resp. výkon státní správy jiné obce. Navrhovatelka argumentuje tím, že interní audit je součástí vnitřního kontrolního systému v orgánech veřejné správy a ze své podstaty musí být nezávislým orgánem, jenž monitoruje dodržování právních a interních předpisů uvnitř města a který své výstupy předkládá přímo vedoucímu orgánu veřejné správy (v daném případě starostovi). Pověření je třeba chápat jako titul, na jehož základě lze provádět kontrolu, nikoli jako jmenování do vedoucí funkce. I z toho, že zákon o finanční kontrole rozlišuje mezi pověřením a jmenováním, lze dovodit, že tyto pojmy nelze libovolně zaměňovat. Jmenování v sobě (na rozdíl od pověření) obsahuje i pracovněprávní prvek v podobě pravomocí vedoucího zaměstnance. Navrhovatelka do funkce jmenována nebyla, vedoucí funkci nevykonává ani nezastupuje žádného vedoucího zaměstnance. Ze své funkce nemůže být ani odvolána, když zákon o finanční kontrole předpokládá pouze odebrání pověření. Ani po materiální stránce navrhovatelka nebyla pověřena funkcí vedoucí útvaru interního auditu (a nepobírá příplatek za vedení), pročez její funkci nelze dle skutečného obsahu považovat za funkci, do níž by byla jmenována. Navrhovatelka ani nevykonává přímý výkon státní správy, což dokonce obec Sokoleč výslovně uznala. Podmínku přímého výkonu státní správy ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí je dle navrhovatelky nutno posuzovat v kontextu účelu, který je právní úpravou sledován. Interní audit je součástí vnitřního kontrolního systému, vedoucímu orgánu veřejné správy předkládá pouze doporučení či provádí konzultační činnost, o ničem však nerozhoduje, a na výkonu státní správy se tedy přímo nepodílí. Činnost interního auditu se tak ani nemůže vztahovat k územní působnosti obce Sokoleč, jak vyžaduje § 5 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Navrhovatelka se nadto domnívá, že interní audit vůbec není výkonem státní správy, neboť jde o výkon samostatné působnosti města zaměřený dovnitř organizace.
4. Že před vznikem mandátu zastupitelky vykonávala kontrolu průběhu voleb a hlasování, navrhovatelka nepopírá. Po vzniku svého mandátu tak však již nečiní. Navrhovatelka je oprávněna provádět kontrolu dle § 12 odst. 2 písm. j) zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jelikož disponuje osvědčením Ministerstva vnitra o zkoušce vykonané v roce 2002. Taková činnost však nikdy nebyla její pracovní náplní, ale navrhovatelka ji vždy vykonávala na základě *ad hoc* dohod o provedení práce. Dohoda je dvoustranný právní úkon a k jejímu uzavření by byl nutný souhlas navrhovatelky, která si je případné neslučitelnosti vědoma.

Žádným titulem, který by ji aktuálně opravňoval ke kontrole voleb, navrhovatelka nedisponuje.

Vyjádření ostatních účastníků

5. Obec Sokoleč s návrhem nesouhlasí a navrhuje, aby jej soud zamítl. Ve svém vyjádření předně rekapituluje, že neslučitelnost funkcí navrhovatelky byla konstatována na ustavujícím zasedání zastupitelstva a navrhovatelka byla vyzvána, aby závadný stav neprodleně odstranila. V prosinci 2022 navrhovatelka předala starostovi obce Sokoleč doklady vztahující se k zániku neslučitelnosti funkcí od 1. 1. 2023. Navrhovatelkou předložené sdělení tajemníka Městského úřadu Poděbrady ze dne 24. 11. 2022 se však vůbec nevyjadřovalo k neslučitelnosti funkcí z hlediska provádění kontrol průběhu voleb a hlasování v obci Sokoleč, a navrhovatelka tedy na tento důvod neslučitelnosti nijak nereagovala. Starosta následně podal tři žádosti o informace, na které Městský úřad Poděbrady odpověděl jen zčásti a zčásti je odmítl. Obec Sokoleč shrnuje obsah odpovědí k žádostem o informace i závěry stanoviska kontrolního výboru, které bylo předneseno při jednání zastupitelstva dne 9. 5. 2023. Neslučitelnost funkcí navrhovatelky spatřuje obec Sokoleč v tom, že navrhovatelka je zaměstnancem zařazeným do Městského úřadu Poděbrady, jehož pověření je třeba považovat za jmenování, a zároveň jde o zaměstnance, který se podílí na kontrole a řízení celého Městského úřadu Poděbrady. Ačkoli navrhovatelka přímo nevykonává státní správu, tak se na jejím výkonu nepřímou významně podílí, a to konzultační činností v rámci orgánu veřejné správy, předpokládanými kontrolami i podstatným vlivem na řízení, neboť starosta města Poděbrady musí doporučení navrhovatelky zohledňovat v přijatých opatřeních. Na zvlášť pověřené zaměstnance, kteří provádí zákonem předpokládané audity a významně se podílí na kontrolách a výkonu veřejné správy, je dle obce Sokoleč třeba nahlížet tak, jako by sami vykonávali státní správu. Navrhovatelka je navíc zaměstnancem oprávněným zajišťovat a kontrolovat průběh voleb a hlasování v obci Sokoleč, přičemž se jedná o výkon státní správy, který navrhovatelka i v roce 2022 prokazatelně činila (naposledy při volbách do zastupitelstev obcí, zastupitelstev krajů a do Senátu ČR). Ačkoli navrhovatelka byla vyzvána k odstranění tohoto závadného stavu, neučinila tak a nepředložila v zákonem stanovené lhůtě doklad o tom, že tento důvod neslučitelnosti pominul.
6. Za nesporné má obec Sokoleč to, že navrhovatelka je zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu. Její funkce vedoucí odboru komunikace a kontroly sice zanikla (a s tím i tento důvod neslučitelnosti), nicméně dosavadní odbor komunikace a kontroly byl dle obce Sokoleč pouze nahrazen oddělením interního auditu a kontroly, když i ze srovnání náplní činností je patrné, že náplň je v zásadních bodech téměř totožná. V nově vytvořeném oddělení interního auditu dle obce Sokoleč pouze účelově nebyl jmenován vedoucí, toto oddělení je funkčně nezávislé, podléhá přímo starostovi města Poděbrady a nemá žádného vlastního vedoucího. Interní audit zajišťují dva zaměstnanci, oba byli pověřeni radou města. Pověření přitom je třeba považovat za jmenování, neboť navrhovatelka coby jeden z pověřených zaměstnanců je nezávislá, organizačně oddělená a spadá do přímé řídicí působnosti starosty města, což plyne i z § 29 odst. 2 a 3 a § 32 odst. 4 zákona o finanční kontrole, jakož i z judikatury Nejvyššího soudu (zejména rozsudků sp. zn. 2 Cdon 382/97, 21 Cdo 1082/2005, 21 Cdo 2005/2001 a 21 Cdo 1590/2010). Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) ani zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“) pojem pověření nezná a nevymezuje jej.

Pozice, do níž byla navrhovatelka „instalována radou“ je vedoucí pozicí i s ohledem na pravomoci, které útvar interního auditu má dle § 28 odst. 1 až 4, § 29 odst. 1 a § 31 odst. 1 až 4 zákona o finanční kontrole.

7. Dle obce Sokoleč je nepochybné, že se navrhovatelka podílí na kontrole a řízení celého Městského úřadu Poděbrady, tedy i všech odborů a oddělení, jež vykonávají přímo státní správu vztahující se k územní působnosti obce Sokoleč. Ačkoli navrhovatelka sama přímo nevykonává státní správu, tak se na jejím výkonu nepřímým významně podílí konzultační činností, předpokládanými kontrolami a podstatným vlivem na řízení celého orgánu veřejné správy, tj. Městského úřadu Poděbrady [v této souvislosti obec Sokoleč odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 A 52/2011 (pozn. soudu: jedná se o usnesení ze dne 11. 4. 2011, č. j. 22 A 52/2011-13)]. V situaci, kdy interní auditor může kontrolovat a poskytovat konzultace i vedoucím jednotlivých odborů Městského úřadu Poděbrady či jim ukládat opatření k nápravě, je dle obce Sokoleč nepochybné, že i on sám je vedoucím zaměstnancem. Za podstatnější má obec Sokoleč to, kdo zaměstnance do funkce „instaloval“ (tj. v tomto případě rada města), než to, jak je daný akt formálně nazýván (pověření či jmenování).
8. Navrhovatelka je nadto oprávněna provádět za Městský úřad Poděbrady přinejmenším kontrolu průběhu hlasování a kontrolu sčítání hlasů ve volbách do zastupitelstev obcí, zastupitelstev krajů a do Parlamentu ČR a v minulosti tyto kontroly prokazatelně a opakovaně prováděla. Přestože se navrhovatelka zavázala ke zjednání nápravy a doložení dokladů o skončení neslučitelnosti, do dnešního dne zjednání nápravy nedoložila. Z odpovědi Městského úřadu Poděbrady ze dne 8. 3. 2023 je patrné, že navrhovatelka dosud disponuje oprávněním provádět kontroly voleb. Osoby oprávněné k provádění kontrol výkonem kontrol pověřuje starosta města Poděbrady. V náplni činností oddělení interního auditu a kontroly je uvedeno i provádění mimořádných kontrol dle pokynů starosty a tajemníka města. Žádné systémové opatření, které by navrhovatelku vyloučilo z provádění kontrol voleb alespoň v obci Sokoleč, nebylo přijato. Navrhovatelka dosud může takové kontroly provádět, přičemž je s ohledem na náplň její činnosti nepodstatné, zda s tím souhlasí či nikoli. Za vrchol absurdity pak obec Sokoleč označuje to, že navrhovatelka prováděla kontrolu průběhu hlasování a kontrolu sčítání hlasů v září 2022 ve volbách, v nichž sama kandidovala do zastupitelstva. V důsledku setrvání navrhovatelky ve funkci členky zastupitelstva je ohroženo právo obce Sokoleč na samosprávu.
9. Lhůta k doložení podkladů o odstranění závadného stavu spočívajícího v neslučitelnosti funkcí navrhovatelce uplynula v lednu 2023. Obec Sokoleč poté podávala k Městskému úřadu Poděbrady žádosti o informace, aby ověřila navrhovatelčin status. Poslední odpověď byla doručena v dubnu 2023, a proto bylo o neslučitelnosti funkcí navrhovatelky jednáno až na zasedání zastupitelstva v květnu 2023. Navrhovatelka sama mohla zastupitelstvu navrhnout, aby byla tato problematika projednávána. Obci Sokoleč tak nelze klást k tíži nečinnost navrhovatelky nebo snahu vlastní cestou zjišťovat a ověřovat skutečnosti týkající se navrhovatelky (které měla ona sama dokládat). Co se kontrolního výboru týče, ten může ze své vlastní vůle přijímat stanoviska k problematice projednávané zastupitelstvem a kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva, a proto je zcela logické, že se tento výbor problematikou neslučitelnosti funkcí navrhovatelky zabýval, podal k ní zprávu a navrhl zastupitelstvu vyslovit zánik mandátu navrhovatelky.
10. Obec Sokoleč nesouhlasí s tím, že by navrhovatelka byla pouze jakousi řadovou referentkou, která by nemohla ovlivnit výkon správy jiné obce, když významné kompetence a pravomoci

plynou přímo ze zákona o finanční kontrole. I pro pověřované osoby užívá § 32 odst. 4 zákona o finanční kontrole pojmy jmenování a odvolání a nerozlišuje mezi zvlášť pověřenými a jmenovanými zaměstnanci. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí přitom ani nevyžaduje, aby v souvislosti s neslučitelností šlo o vedoucího zaměstnance, nýbrž o zaměstnance jmenovaného radou. Výklad navrhovatelky týkající se přímého výkonu státní správy pak obec Sokoleč považuje za příliš úzký a opakovaně odkazuje na usnesení Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 52/2011-13.

11. Účastník 2), tj. volební strana, za niž byla navrhovatelka zvolena, se k návrhu nevyjádřil.

Replika navrhovatelky

12. V replice navrhovatelka uvádí, že rozhodnutí města Poděbrady vytvořit oddělení interního auditu a kontroly bylo ovlivněno zejména počtem obyvatel města, který se blížil k 15 000, a související povinností zřídit interní audit. Po vzniku mandátu již navrhovatelka žádnou dohodu o provedení práce ohledně kontroly průběhu voleb neuzavřela a není jí jasné, jak měla doložit, že „*nic nebude*“, když ji k tomu momentálně nic nezavazovalo. Pokud obec Sokoleč dovozuje z oprávnění starosty města nařídít navrhovatelce povinnost mimořádné kontroly to, že předmětem takové kontroly může být i kontrola voleb v obci Sokoleč, pak jde o jednoznačné nepochopení náplně činnosti navrhovatelky. Možnost mimořádných kontrol má svou oporu v § 30 odst. 6 zákona o finanční kontrole. Oprávnění provádět kontrolu podle § 12 odst. 2 písm. j) zákona o volbách do zastupitelstev obcí pak navrhovatelka přirovnává k maturitní zkoušce. Navrhovatelka disponuje příslušným oprávněním, kontrolu voleb a hlasování však vždy realizovala na základě dohody o provedení práce.
13. Interní audit dle navrhovatelky nikdy nezasahuje do věcné stránky rozhodovací činnosti ani se přímo nepodílí na řízení Městského úřadu Poděbrady, nepřijímá opatření k nápravě zjištěných nedostatků a nemůže se podílet na zavádění takových opatření. Usnesení Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 52/2011-13 dle navrhovatelky řešilo skutkově jinou situaci a na tento případ je nelze aplikovat. S extenzivním výkladem pojmu jmenování a s tím, že byla radou města „instalována“ do významnější pracovní pozice, navrhovatelka rovněž nesouhlasí. K požadavku obce Sokoleč, aby bylo chráněno její právo na samosprávu, konstatuje, že zákonné ustanovení o neslučitelnosti funkcí má za cíl zamezit střetu zájmů při výkonu státní správy. Navrhovatelce tak není zřejmé, jak by svým dalším působením v pozici zastupitelky mohla omezovat právo obce Sokoleč na samosprávu.

Posouzení návrhu soudem

14. Soud nejprve ověřil, že návrh byl podán v souladu s § 59 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí včas ve lhůtě dvou pracovních dnů od doručení napadeného usnesení, k němuž došlo podle § 55 odst. 7 zákona o volbách do zastupitelstev obcí dne 17. 5. 2023, tj. sedmým dnem po vyvěšení napadeného usnesení na úřední desce obce Sokoleč. Navrhovatelka jakožto členka zastupitelstva, jejíž mandát dle napadeného usnesení zanikl, je osobou oprávněnou k podání návrhu na ochranu ve věci zániku mandátu (§ 59 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a § 91 odst. 1 s. ř. s.). Protože jde o návrh věcně projednatelný, přistoupil soud k posouzení jeho důvodnosti. O návrhu soud rozhodl v souladu s § 91 odst. 3 větou druhou s. ř. s. bez jednání, a to s ohledem na to, že obsah soudu předložených listin byl účastníkům znám a spor mezi nimi nebyl veden v rovině skutkové, nýbrž v rovině právní.

15. Podle § 5 odst. 2 části věty za posledním středníkem zákona o volbách do zastupitelstev obcí funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu nebo krajského nebo finančního úřadu.
16. Podle § 5 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části (dále jen „zastupitelstvo obce“) je neslučitelná podle odstavce 2 *pouze* za podmínky, že zaměstnanec vykonává *přímo* státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce, města, územně členěného statutárního města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části (dále jen „obec“), nebo za podmínky, že jde o zaměstnance *jmenovaného* starostou, primátorem, v hlavním městě Praze primátorem hlavního města Prahy nebo starostou městské části, hejtmanem nebo radou kraje, obce, města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části (důraz přidán soudem).
17. V souladu s § 55 odst. 3 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev obcí mandát člena zastupitelstva obce zaniká mj. tehdy, vysloví-li to příslušné zastupitelstvo z důvodu neslučitelnosti funkcí podle § 5 odst. 2 téhož zákona.
18. Podle § 55 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, nevysloví-li zastupitelstvo obce na nejbližším zasedání zánik mandátu podle odstavce 3, ředitel krajského úřadu požádá o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva, které se uskuteční nejpozději do 21 dnů od doručení této žádosti. Není-li zániku mandátu dosaženo, zaniká mandát člena zastupitelstva obce, vysloví-li to ředitel krajského úřadu.
19. Dle § 55 odst. 6 zákona o volbách do zastupitelstev obcí v případě neslučitelnosti funkcí podle § 5 odst. 2, která nastane dnem zvolení členem zastupitelstva obce, nevysloví příslušné zastupitelstvo zánik mandátu na ustavujícím zasedání, ale umožní takto zvolenému členu zastupitelstva obce, aby do 3 dnů po ustavujícím zasedání učinil právní úkon směřující ke skončení pracovního poměru. Pokud člen zastupitelstva obce nepředloží do 3 měsíců po ustavujícím zasedání příslušnému starostovi nebo primátorovi doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul, postupuje zastupitelstvo obce podle odstavců 3 a 4.
20. Volby do zastupitelstva se konaly ve dnech 23.–24. 9. 2022 a dne 19. 10. 2022 proběhlo ustavující zasedání zastupitelstva. V rámci prvního bodu programu byla řešena neslučitelnost funkcí členů zastupitelstva s jinou funkcí ve smyslu § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a následně jednomyslně přijato usnesení č. 3/8/2022 (pro jehož přijetí hlasovala i navrhovatelka), podle něhož mělo zastupitelstvo za to, že u navrhovatelky byla dána neslučitelnost funkcí z důvodu, že:
 - a) je zaměstnancem Městského úřadu Poděbrady, který je pověřeným obecním úřadem vykonávajícím územní působnost i vůči obci Sokoleč,
 - b) je vedoucí odboru komunikace a kontroly Městského úřadu Poděbrady a do této funkce byla jmenována radou města,
 - c) navrhovatelka jako zaměstnanec Městského úřadu Poděbrady nebo jí podřízení zaměstnanci v odboru komunikace a kontroly Městského úřadu Poděbrady pravidelně zajišťují a kontrolují průběh voleb a hlasování v obci Sokoleč a v souvislosti s tím vykonávají výkon přenesené působnosti,

a tedy navrhovatelka jako do své funkce jmenovaná vedoucí odboru komunikace a kontroly a jako zaměstnanec Městského úřadu Poděbrady vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti obce Sokoleč. Citovaným usnesením byla navrhovatelka vyzvána, aby do 3 měsíců od ustavujícího zasedání zastupitelstva předložila starostovi obce Sokoleč doklad o tom, že důvody neslučitelnosti funkcí u ní pominuly (viz zápis z ustavujícího zasedání konaného dne 19. 10. 2022). Navrhovatelka dne 14. 12. 2022 sdělila starostovi, že od 1. 1. 2023 není v pozici neslučitelnosti funkcí, což dokládala vyjádřením tajemníka Městského úřadu Poděbrady ze dne 24. 11. 2022. Tajemník v tomto vyjádření konstatoval, že navrhovatelka dne 20. 10. 2022 požádala o odvolání z funkce vedoucí odboru komunikace a kontroly Městského úřadu Poděbrady a Rada města Poděbrady usnesením ze dne 23. 11. 2022, č. 750/2022, zrušila pracovní pozici vedoucí odboru komunikace a kontroly (do níž byla navrhovatelka jmenována 1. 4. 2019), a to k 31. 12. 2022; současně tajemník uvedl, že navrhovatelka není starostou města ani radou města jmenována na jinou vedoucí pozici. Zmiňovaným usnesením č. 750/2022 Rada města Poděbrady k 31. 12. 2022 zrušila odbor komunikace a kontroly i pracovní pozici vedoucí tohoto odboru a současně od 1. 1. 2023 zřídila oddělení interního auditu a kontroly. Dále Rada města Poděbrady usnesením č. 753/2022 schválila nový organizační řád Městského úřadu Poděbrady s účinností od 1. 1. 2023 a usnesením č. 754/2022 pověřila podle § 29 odst. 3 zákona o finanční kontrole zajišťováním interního auditu s účinností od 1. 1. 2023 navrhovatelku a Lucii Součkovou.

21. Ze shodných tvrzení navrhovatelky a obce Sokoleč a z jimi předložených listin dále plyne, že obec Sokoleč podala k Městskému úřadu Poděbrady tři žádosti o informace, na něž bylo reagováno ve dnech 15. 2. 2023, 8. 3. 2023 a 5. 4. 2023. Z informací, které Městský úřad Poděbrady tímto způsobem poskytl, se podává, že navrhovatelka je zaměstnankyní Městského úřadu Poděbrady, konkrétně referentem oddělení interního auditu a kontroly, a její hlavní náplň spočívá v komplexním výkonu interního auditu obce s rozšířenou působností, přičemž toto oddělení není oprávněno vykonávat státní správu vztahující se k územní působnosti obce Sokoleč. Navrhovatelka dále patří mezi osoby oprávněné provádět za Městský úřad Poděbrady kontrolu průběhu hlasování a kontrolu sčítání hlasů ve smyslu volebních zákonů a v roce 2022 prováděla kontrolu ve 35 volebních okrscích v obcích na území správního obvodu pověřeného obecního úřadu Poděbrady při zářijových volbách do zastupitelstev obcí a Senátu ČR; v roce 2023 kontroly neprováděla. Do náplně činností oddělení interního auditu a kontroly dle webových stránek Městského úřadu Poděbrady, na něž bylo v odpovědi odkazováno, spadá:

- výkon interního auditu a kontroly města Poděbrady a Městského úřadu Poděbrady,
- kontrola příspěvkových organizací zřízených městem,
- správa evidence uzavřených smluv, kde jednou smluvní stranou je město Poděbrady, včetně zveřejňování smluv na webových stránkách města,
- evidence vnitřních předpisů, nařízení města, obecně závazných vyhlášek města, opatření obecné povahy, zásad a provozních řádů, tvorba vnitřních předpisů a spolupráce na přípravě vnitřních předpisů města,
- spolupráce s kontrolním výborem zastupitelstva města, výkon funkce tajemníka kontrolního výboru zastupitelstva města, zpracování návrhů materiálů pro jednání zastupitelstva města z kontrolního výboru,
- vyřizování žádostí o informace a agendy s tím související (zveřejňování, výroční zpráva),
- vyřizování agendy petic a stížností,

- mimořádné kontroly dle pokynů starosty a tajemníka města.

22. Napadeným usnesením, přijatým při 4. zasedání zastupitelstva, pak byl vysloven zánik mandátu navrhovatelky coby členky zastupitelstva, přičemž návrh přijatého usnesení vycházel ze závěru kontrolního výboru tohoto zastupitelstva. Důvody pro přijetí napadeného usnesení korespondovaly s důvody uváděnými ve vyjádření, které obec Sokoleč podala ke zdejšímu soudu v této věci. Zastupitelstvo je shledalo v tom, že
- a) navrhovatelka je zaměstnancem Městského úřadu Poděbrady, který je pověřeným obecním úřadem vykonávajícím územní působnost i vůči obci Sokoleč;
 - b) je zaměstnancem pověřeným Radou města Poděbrady zajišťováním interního auditu, přičemž na toto pověření je třeba hledět jako na jmenování, a při výkonu interního auditu se sice přímo nepodílí na výkonu státní správy, ale fakticky řídí a kontroluje celý Městský úřad Poděbrady, pročez je na ni třeba nahlížet tak, jako by sama vykonávala státní správu; a
 - c) jako zaměstnanec Městského úřadu Poděbrady je oprávněna zajišťovat a kontrolovat průběh voleb a hlasování v obci Sokoleč.
23. Soud se předně v návaznosti na výtku navrhovatelky, že nebylo postupováno podle § 55 odst. 6 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, zabýval tím, zda byl dodržen postup pro vydání napadeného usnesení, přičemž v tomto ohledu neshledal nezákonnost.
24. Na ustavujícím zasedání zastupitelstva dne 19. 10. 2022 byla řešena neslučitelnost funkcí, která měla nastat již dnem zvolení navrhovatelky členkou zastupitelstva, a současně byla navrhovatelce v souladu s § 55 odst. 6 zákona o volbách do zastupitelstev obcí dána lhůta tři měsíců k prokázání, že důvod neslučitelnosti jejích funkcí pominul, kterážto uplynula dne 19. 1. 2023. Neslučitelnost funkcí pak sice nebyla řešena na nejbližším následujícím zasedání zastupitelstva, ale až dne 9. 5. 2023, přestože dle v řízení nezpochybněného tvrzení navrhovatelky (o jehož pravdivosti svědčí i to, že dle zápisu z 9. 5. 2023 se tohoto dne konalo již 4. zasedání zastupitelstva roku 2023) se předtím konala zasedání ve dnech 22. 2. 2023 a 23. 3. 2023, během nichž tato problematika adresována nebyla. Na věc je však dle názoru soudu třeba nahlížet tak, že v souvislosti se zánikem odboru komunikace a kontroly Městského úřadu Poděbrady a pracovní pozice vedoucí tohoto odboru a současně se vznikem oddělení interního auditu a kontroly, jejichž výkonem byla navrhovatelka pověřena, byl založen nový důvod vzbuzující pochybnost o neslučitelnosti funkcí navrhovatelky (odlišný od toho, který byl řešen na ustavujícím zasedání). O novém důvodu se starosta obce Sokoleč dozvěděl dne 14. 12. 2022, pročez v lednu, únoru a březnu 2023 žádal Městský úřad Poděbrady o informace, aby se dozvěděl více údajů o nové pozici navrhovatelky a její pracovní náplni i o tom, nakolik je s touto funkcí spojena kontrola průběhu hlasování a sčítání hlasů ve volbách. Vzhledem k tomu, že starosta obdržel poslední reakci na své žádosti v dubnu 2023 a neslučitelnost navrhovatelčiny funkce coby členky zastupitelstva s její novou funkcí v rámci oddělení interního auditu a kontroly byla vyslovena na nejbližším následujícím zasedání zastupitelstva v květnu 2023, jednalo se za daných okolností o postup souladný s § 55 odst. 3 a 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Právě dle naposledy citovaných ustanovení mělo být ve věci postupováno v tomto případě, kdy byl řešen jiný důvod neslučitelnosti funkcí než ten, který existoval v době zvolení navrhovatelky do funkce členky zastupitelstva. Nerozhodné přitom je to, zda se obec Sokoleč, resp. zastupitelstvo domnívalo, že postupuje v intencích § 55 odst. 6 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.
25. S názorem navrhovatelky, že postup vedoucí k vydání napadeného usnesení byl vadný z důvodu, že podnět k jeho vydání učinil kontrolní výbor zastupitelstva, se soud rovněž

neztotožnil. Kontrolnímu výboru v souladu s § 119 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“) příslušelo kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva ze dne 19. 10. 2022. Jako orgán kontrolní a iniciativní pak byl oprávněn v případě, že shledal neslučitelnost navrhovatelčiny nové funkce v oddělení interního auditu a kontroly s funkcí zastupitelky, o provedené kontrole pořídit zápis, seznámit se svými zjištěními zastupitelstvo a navrhnout opatření směřující k odstranění nedostatků (viz § 119 odst. 4 obecního zřízení), v daném případě tedy navrhnout vydání usnesení o zániku mandátu navrhovatelky.

26. Třebaže samotný proces vedoucí k vydání napadeného usnesení shledal soud souladným se zákonem, s důvody pro jeho vydání se již neztotožnil.
27. Ustanovení § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí dle důvodové zprávy k tomuto zákonu vymezuje neslučitelnost funkce člena zastupitelstva obce s funkcí vykonávanou ve veřejné správě *„tam, kde mohlo docházet ke střetu zájmů při konkrétním výkonu státní správy“*, přičemž *„umožňuje některým zaměstnancům úřadů uvedených v § 5 odst. 2 být členy zastupitelstva, neboť neslučitelnost funkcí vznikne pouze u zaměstnanců, kteří vykonávají na příslušném úřadě přímo státní správu, a u těch, kteří jsou do funkce jmenováni“* (důvodová zpráva je dostupná např. z webu <https://www.psp.cz>). Zdejší soud se přitom ztotožňuje s názorem Krajského soudu v Ústí nad Labem vysloveným v usnesení ze dne 11. 1. 2017, č. j. 40 A 16/2016-24, podle něhož je třeba podmínku přímého výkonu státní správy ve smyslu § 5 odst. 3 rozebíraného zákona posuzovat v kontextu účelu, který je touto právní úpravou sledován a jímž je *„zamezení a předcházení střetu zájmů, a to při konkrétním výkonu státní správy tak, aby zaměstnanec, který se podílí na plnění úkolů vyplývajících z výkonu státní správy vztahující se k působnosti dané obce, nemohl být současně členem jejího zastupitelstva“*. Lze také souhlasit se závěrem (účastníky citovaného) usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 4. 2011, č. j. 22 A 52/2011-13, z něhož plyne, že pokud státní správu přímo vykonávají podřízení dotčeného zastupitele, který je řídí, organizuje a kontroluje, pak také tento zastupitel přímo vykonává státní správu a tím zakládá podmínku dle § 5 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí pro neslučitelnost funkcí.
28. Smysl právní úpravy neslučitelností funkcí dle § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí spočívá v požadavku na oddělení moci výkonné od územní samosprávy – moci samosprávné (srov. také usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. IV. ÚS 333/03, jímž byla shledána úprava neslučitelnosti souběžného výkonu státní správy s funkcí zastupitele obce ústavně konformní; nebo také co do svého smyslu podobnou úpravu neslučitelností funkcí dle § 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Právě proto zákon váže neslučitelnost na funkce spojené s přímým výkonem státní správy nebo na funkce založené jmenováním, neboť i funkce založené jmenováním osobami vyjmenovanými v § 5 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jímž typicky dochází k ustavení do vedoucí pozice spojené s výkonem přenesené působnosti obce [srov. § 33 odst. 3 a 4 zákoníku práce, § 2 odst. 6 zákona o úřednících, § 103 odst. 3 a § 102 odst. 2 písm. g) obecního zřízení], jsou spojeny s výkonem státní správy, byť třeba ne přímo, ale formou řízení, organizace či kontroly podřízených zaměstnanců, kteří při své úřední činnosti státní správu vykonávají.
29. Soud zdůrazňuje, že jeho úkolem není posuzovat, zda navrhovatelka byla ve střetu zájmů dle § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí dne 19. 10. 2022 v době konání ustavujícího zasedání zastupitelstva, nýbrž zda v něm byla dne 9. 5. 2023, kdy bylo vydáno napadené usnesení. Není proto zapotřebí srovnávat rozdíly v náplni činnosti zrušeného

odboru komunikace a kontroly a nově vzniklého oddělení interního auditu a kontroly, ale je nutno zaměřit se na obsahovou náplň pozice, kterou navrhovatelka zastává od 1. 1. 2023. Navrhovatelka přitom primárně vykonává interní audit města Poděbrady, přičemž právě výkon interního auditu na základě pověření Rady města Poděbrady byl hlavním důvodem pro vyslovení zániku její funkce zastupitelky napadeným usnesením. Soud se proto při přezkumu důvodů napadeného usnesení zabýval nejprve povahou interního auditu.

30. Interní audit spadá pod finanční kontrolu, kterou lze definovat jako subsystém kontroly, jehož úkolem je především kontrola finančního řízení a nakládání s finančními prostředky. Předmětem úpravy dle zákona o finanční kontrole pak je kontrola hospodaření s veřejnými prostředky a s prostředky poskytovanými ze zahraničí, jež jsou vynakládány za účasti státního rozpočtu (srov. obecná ustanovení zákona o finanční kontrole nebo také BAKES, M. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, kapitolu s názvem *Finanční kontrola ve veřejné správě*). Jak plyne z § 3 zákona o finanční kontrole, v něm upravená finanční kontrola je tvořena třemi hlavními subsystémy, a to systémem finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány (tzv. veřejnosprávní kontrola), systémem finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv a vnitřním kontrolním systémem v orgánech veřejné správy. Orgánem veřejné správy se přitom dle tohoto zákona rozumí i obec jakožto územní samosprávný celek [viz § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole]. Uvnitř orgánu veřejné správy pak kontrolu – *interní audit* – zajišťuje „*funkčně nezávislý útvar, případně k tomu zvlášť pověřený zaměstnanec, organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur*“, tj. útvar interního auditu (§ 28 odst. 1 zákona o finanční kontrole). Interní audit je definován jako nezávislé a objektivní přezkoumání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy (§ 28 odst. 2 téhož zákona). Na základě svých zjištění útvar interního auditu předkládá vedoucímu orgánu veřejné správy (tj. v případě obcí starostovi) doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo ke zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Současně tento útvar zajišťuje v orgánu veřejné správy konzultační činnost (§ 28 odst. 3 zákona o finanční kontrole). Interní audit přitom zahrnuje především a) finanční audity, které ověřují, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním; b) audity systémů, které prověřují a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti a zajištění správy veřejných prostředků; a c) audity výkonu, které zkoumají výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému (§ 28 odst. 4 zákona o finanční kontrole). Dle § 29 odst. 6 zákona o finanční kontrole platí, že obce a městské části hlavního města Prahy, které mají méně jak 15 000 obyvatel, mohou nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření. Pokud v návaznosti na průběžné sledování a hodnocení takových opatření zjistí, že přijatá opatření nejsou dostatečně účinná, jsou povinny bez zbytečného odkladu útvar interního auditu zřídit.
31. Ve vztahu k internímu auditu soud dále zdůrazňuje, že ten je přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy (tj. v případě obce starostovi), který zajišťuje jeho funkční nezávislost a organizační oddělení od řídicích výkonných struktur (§ 29 odst. 1 zákona o finanční kontrole), přičemž útvar interního auditu ani nelze pověřovat úkoly, které by byly v rozporu s nezávislým plněním jemu stanovených úkolů (§ 29 odst. 4 téhož zákona). O svých zjištěních předává útvar interního auditu zprávy vedoucímu orgánu veřejné správy s doporučením k přijetí opatření (§ 31 odst. 1), kontroluje, zda byla přijata příslušná opatření, a upozorňuje na jejich případnou absenci (§ 31 odst. 2). Výsledky interního auditu pak

souhrnně uvádí ve výroční zprávě hodnotící obecnou kvalitu vnitřního kontrolního systému, analyzující výskyt závažných nedostatků, uvádějící zjištění o skutečnostech, které by mohly způsobit neúplnost nebo neprůkaznost účetnictví, a předkládající doporučení ke zkvalitnění řízení provozní a finanční činnosti orgánu veřejné správy a jeho vnitřního kontrolního systému (§ 31 odst. 4). Zpráva o výsledcích interního auditu a přijatá opatření k nápravě pak slouží jako podklad pro vypracování roční zprávy, kterou má orgán veřejné správy povinnost vypracovat a předložit Ministerstvu financí (§ 31 odst. 5).

32. Ze shora uvedeného tak plyne, že útvar interního auditu je nezávislým a od řídicích výkonných struktur kontrolované osoby (v tomto případě obce) funkčně odděleným kontrolním útvarem, kterému zákon o finanční kontrole nesvěřuje žádné rozhodovací, nýbrž „pouze“ kontrolní pravomoci a jemuž přísluší přezkoumávat způsob hospodaření kontrolované osoby a jí nastavený vnitřní kontrolní systém, upozorňovat vedoucího (v tomto případě zejména starostu) na zjištěné nedostatky, navrhopvat opatření k nápravě zjištěných nedostatků a činit doporučení ke zlepšení vnitřního kontrolního systému, přičemž se současně jedná také o útvar konzultační. Jím prováděná kontrola se dotýká hospodaření s veřejnými prostředky, tj. zejména toho, zda jsou užívány v souladu s právními předpisy, popř. v souladu s jinými stanovenými pravidly, zda je s veřejnými prostředky nakládáno hospodárně či zda jsou chráněny před negativními vlivy (srov. také § 28 odst. 2 zákona o finanční kontrole).
33. Interní audit naproti tomu nekontroluje rozhodovací činnost kontrolované osoby (zde zejména rozhodovací činnost města Poděbrady při výkonu přenesené působnosti) a jím prováděná kontrola je zaměřena dovnitř kontrolované osoby, přičemž v případě obcí mohou být předmětem kontroly také obcí zřízené příspěvkové organizace či organizační složky obce a jejich hospodaření s veřejnými prostředky [srov. § 2 písm. b) a § 29 odst. 5 zákona o finanční kontrole]. Interní audit obce s pověřeným obecním úřadem (jakou je v souladu s přílohou č. 1 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem, i město Poděbrady) ovšem neprovádí kontrolu ve smyslu shora uvedeného i u obcí spadajících do správního obvodu dané obce s pověřeným obecním úřadem (jakou je v souladu s vyhláškou č. 345/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem, obec Sokoleč, jelikož náleží do správního obvodu města Poděbrady), neboť nic takového zákon o finanční kontrole nestanoví, a tedy ani neumožňuje. Tento zákon ostatně výslovně předpokládá, že každá obec má svůj vlastní vnitřní kontrolní systém (byť v případě, že počet jejích obyvatel nedosahuje 15 000, obec nemusí mít zřízen útvar interního auditu, ale může jej nahradit přijetím jiných opatření).
34. Nejenže útvar interního auditu města Poděbrady nemá takový dosah, aby do předmětu jeho kontroly spadalo hospodaření obce Sokoleč či jejího obecního úřadu, ale navíc výkon interního auditu ani nelze považovat za výkon přenesené působnosti obce, a tedy za výkon státní správy. O výkon přenesené působnosti by šlo tehdy, pokud by zákon o finanční kontrole výslovně stanovil, že obce, resp. územní samosprávné celky provádí finanční kontrolu (nebo alespoň vnitřní kontrolu či interní audit) v rámci své přenesené působnosti (viz obecné pravidlo o určení působnosti obce vyjádřené v § 8 obecního zřízení), což však zákon o finanční kontrole nečiní. Nadto schvalování rozpočtu a problematika hospodaření obce v souladu s § 35 odst. 2, § 84, § 85 a § 102 obecního zřízení spadá do samostatné působnosti obce, z čehož lze dovodit, že též kontrola hospodaření obce je vykonávána v její samostatné působnosti (že výkon interního auditu spadá do samostatné působnosti obce, je ostatně, byť bez podrobnějšího zdůvodnění, konstatováno také v komentářové literatuře

– viz výklad k § 9a obecního zřízení v: KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015; a KOUDELKA, Z. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Leges, 2019).

35. Navrhovatelka coby zaměstnankyně Městského úřadu Poděbrady zařazená do oddělení interního auditu a kontroly (spadajícího sice pod Městský úřad Poděbrady, ale vně strukturu ostatních odborů, jak plyne i z organizačního schématu tohoto městského úřadu a jak odpovídá požadavku na funkční nezávislost a organizační oddělení interního auditu) tak při výkonu interního auditu vůbec nevykonává státní správu a tato její kontrolní činnost prováděná v intencích zákona o finanční kontrole se navíc vztahuje jen k hospodaření města Poděbrady, a nikoli k hospodaření obce Sokoleč. S obcí Sokoleč navíc nelze souhlasit ani v tom, že by se navrhovatelka jako zaměstnankyně vykonávající interní audit svými kontrolami a doporučeními, které musí starosta města zohledňovat ve svých opatřeních, „podílela na řízení“ celého Městského úřadu Poděbrady, neboť obec Sokoleč přisuzuje internímu auditu (jakkoli tím soud nemíní snižovat jeho význam) více kompetencí, než mu dle zákona náleží. Interní audit je nutno vnímat jako kontrolní a poradní orgán, od jehož doporučení se starosta může odchýlit a na jehož zjištěné nedostatky může reagovat jinými než navrhovanými opatřeními. Nadto obec Sokoleč přehlíží věcnou a územní působnost interního auditu týkající se hospodaření města (nikoli jiných obcí). Odhlíží také od požadavku na oddělení moci výkonné (představované přímým výkonem státní správy) od samosprávy (představované výkonem funkce zastupitele), jenž je právní úpravou § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí sledován, a s nímž pozice interní auditorky v městě Poděbrady a současná funkce zastupitelky v obci Sokoleč nejsou v rozporu, když v první pozici nedochází k realizaci moci výkonné (státní správě).
36. Zastupitelstvo a obec Sokoleč dále spatřují důvod neslučitelnosti funkcí navrhovatelky v tom, že do pozice interní auditorky byla *de facto* jmenována Radou města Poděbrady.
37. Jak již bylo uvedeno výše, ustanovení § 28 odst. 1 zákona o finanční kontrole předpokládá, že orgán veřejné správy buď zřídí funkčně nezávislý útvar, nebo výkonem interního auditu zvláště pověří zaměstnance, odděleného od řídicích výkonných struktur. V souladu s § 29 odst. 2 písm. g) zákona o finanční kontrole vedoucího útvaru interního auditu jmenuje a odvolává rada obce na návrh starosty obce, pokud jde o útvar interního auditu obce. Dle § 29 odst. 3 téhož zákona v případě pověřování zaměstnance uvedeného v § 28 odst. 1 zajišťováním interního auditu a jeho odvolávání postupuje vedoucí orgán veřejné správy podle odstavce 2 obdobně.
38. Shora citovaná právní úprava dle názoru soudu umožňuje zřízení nezávislého oddělení interního auditu s vedoucím a jemu podřízenými zaměstnanci nebo také pověření jednoho či více zaměstnanců výkonem interního auditu bez toho, aby byl některý z nich jmenován vedoucím. Pověření jednoho či více zaměstnanců interním auditem přitom bude namísto zejména z organizačních důvodů s ohledem na velikost orgánu veřejné správy a počet jeho zaměstnanců. S navrhovatelkou pak lze souhlasit v tom, že zákon o finanční kontrole činí rozdíl mezi pověřováním a jmenováním, když vedoucímu útvaru interního auditu, jenž je do funkce jmenován, budou v souvislosti s jeho funkcí dány i pracovněprávní povinnosti a práva (srov. zejména § 11 zákoníku práce) a navíc mu zákon o finanční kontrole přiznává zvláštní kompetenci spočívající v tom, že s vedoucím orgánu veřejné správy projednává přípravu plánů (§ 30 odst. 5 tohoto zákona). Na druhou stranu se v případě nejmenování vedoucího útvaru interního auditu bude naposledy uvedená kompetence (jakož i oprávnění řídit a organizovat svou práci) koncentrovat v rukou pověřeného interního auditora, pročez

lze do jisté míry souhlasit i s obcí Sokoleč v tom, že pozice suverénního interního auditora v sobě zahrnuje charakter vedoucí pozice.

39. Pro účely posouzení, zda byla navrhovatelka do pozice interní auditorky Radou města Poděbrady jmenována ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, ovšem soud pokládá další úvahy ohledně rozdílů mezi pověřením a jmenováním či ohledně povahy pověření za nadbytečné. I v případě, že by navrhovatelka byla jmenována do pozice vedoucí útvaru interního auditu, by totiž nebyl naplněn účel a smysl rozebírané normy, neboť by nešlo o vedení útvaru vykonávajícího přenesenou působnost obce, a tedy o ustavení do takové vedoucí funkce, s níž by byl spojen přímý výkon státní správy nebo řízení, organizace či kontrola podřízených zaměstnanců, kteří státní správu přímo vykonávají. Jak přitom vyplývá z judikatury Ústavního soudu, při aplikaci právní normy nelze vycházet pouze z jejího textu, ale především z jejího smyslu a účelu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, a mnohé další). Pokud navrhovatelka má nějaké podřízené zaměstnance, ti státní správu nevykonávají, jelikož činnost v oblasti interního auditu spadá, jak již bylo shora vyloženo, do samostatné působnosti města (samosprávy).
40. Soud tedy vzhledem ke shora uvedenému nepovažoval v případě pověření navrhovatelky výkonem interního auditu za splněnou žádnou ze dvou alternativně stanovených podmínek dle § 5 odst. 3 zákona o finanční kontrole.
41. Napadené usnesení bylo dále postaveno na tom, že navrhovatelka je jako zaměstnankyně Městského úřadu Poděbrady oprávněna zajišťovat a kontrolovat průběh voleb a hlasování v obci Sokoleč, čímž přímo vykonává státní správu vztahující se mj. k územní působnosti obce Sokoleč. Ve vztahu k tomuto důvodu soud předně konstatuje, že kontrola průběhu hlasování ve volebních místnostech, jakož i kontrola sčítání hlasů okrskovou volební komisí spadají do věcné působnosti pověřeného obecního úřadu [§ 12 odst. 1 písm. j) a k) zákona o volbách do zastupitelstev obcí], přičemž tyto činnosti jsou ustanovením § 71a zákona o volbách do zastupitelstev obcí výslovně označeny za výkon přenesené působnosti obce, pročež soud nikterak nepochybnuje, že zaměstnanec, který se na jejich provádění podílí, přímo vykonává státní správu. Mezi účastníky není sporu o tom, že navrhovatelka disponuje osvědčením ve smyslu § 12 odst. 2 písm. d) naposledy uvedeného zákona, v souladu s nímž je oprávněna provádět kontrolu průběhu hlasování a kontrolu sčítání hlasů, a svědčí o tom také soudu předložená kopie osvědčení ze dne 9. 4. 2002 o vykonané zkoušce potřebných znalostí na úseku voleb.
42. Soud ovšem nemohl dát obci Sokoleč za pravdu v tom, že disponuje-li navrhovatelka příslušným osvědčením a je-li osobou oprávněnou provádět za Městský úřad Poděbrady kontrolu průběhu hlasování dle § 12 odst. 1 písm. j) a k) zákona o volbách do zastupitelstev obcí, tak to automaticky zakládá konflikt funkcí dle § 5 odst. 2 a 3 téhož zákona. Podstatné totiž je, zda navrhovatelka své oprávnění aktivně využívala v době vydání napadeného usnesení. Navrhovatelka přiléhavě poukazuje na to, že předmětné osvědčení lze přirovnat k maturitní zkoušce či výučnímu listu. Stejně jako platí, že ne každá osoba s výučním listem pro určitou profesi vykonává právě tuto profesi, platí též to, že ne každá osoba s osvědčením o způsobilosti na úseku voleb své osvědčení nutně využívá. I z odpovědi Městského úřadu Poděbrady ze dne 8. 3. 2023 na žádost o informace přitom plyne, že navrhovatelka sice prováděla kontrolu voleb do zastupitelstev obcí a Senátu ČR v září 2022, avšak v roce 2023 již kontrolu voleb neprováděla (přitom v roce 2023 proběhla volba prezidenta republiky). Z toho je zřejmé, že si je vědoma případné neslučitelnosti funkcí, kterou by při využití svého oprávnění mohla založit (a svědčí o tom též její podání vůči soudu v této věci).

43. Náplň navrhovatelčiny pracovní činnosti v sobě přitom nezahrnuje agendu na úseku voleb, což plyne jak z předkládaného *printscreenu* s údaji o náplni činnosti oddělení interního auditu a kontroly, tak i z dokumentu ze dne 9. 12. 2022 o pracovní náplni navrhovatelky s účinností k 1. 1. 2023 (který byl dán všem účastníkům v průběhu tohoto soudního řízení k dispozici). Dovozuje-li přitom obec Sokoleč z náplně činnosti oddělení interního auditu a kontroly označené jako „*mimořádné kontroly dle pokynů starosty a tajemníka města*“, že by navrhovatelce mohlo být v rámci plnění pracovních úkolů i bez jejího souhlasu nařízeno, aby kontrolu průběhu hlasování a sčítání hlasů provedla, pak s tím nelze souhlasit. Na citovanou položku je nutno nazírat v intencích agendy oddělení interního auditu a kontroly, a její uvedení v náplni činnosti tak zjevně vychází z § 30 odst. 6 zákona o finanční kontrole umožňujícího operativní zařazení konkrétního auditu mimo schválený roční plán. Vysvětlení navrhovatelky, že kontrolu voleb vždy prováděla na základě *ad hoc* uzavíraných dohod o provedení práce, podložené navíc příkladmo předloženou dohodou z 1. 10. 2018 pro volby do zastupitelstev obcí konané ve dnech 5.–6. 10. 2018 (která byla všem účastníkům rovněž dána k dispozici), pak koresponduje s tím, že kontrola voleb nespadá do její náplně činnosti (a zřejmě ani v minulosti nespádala), nýbrž vyžaduje uzavření dohody, a tedy souhlas navrhovatelky. Nebylo přitom tvrzeno ani dokládáno, že by taková dohoda po vzniku mandátu navrhovatelky byla uzavřena.
44. Na okraj pak soud v reakci na argumentaci obce Sokoleč dodává, že ani „*alarmující*“ skutečnost, že navrhovatelka prováděla kontrolu voleb, při nichž byla sama zvolena do zastupitelstva, soud bez dalšího za problematickou neshledává. Z předkládaného záznamu o kontrole ze dne 24. 9. 2022 plyne, že navrhovatelka kontrolu provedla během hlasování v 9:37 hod. a jednalo se o kontrolu průběhu hlasování ve volebních místnostech dle § 12 odst. 1 písm. j) zákona o volbách do zastupitelstev obcí, nikoli o kontrolu sčítání hlasů dle písm. k) téhož ustanovení, a to navíc za přítomnosti další kontrolující osoby, přičemž předmětem kontroly byl toliko pořádek v okolí volební místnosti, vyvěšení státní vlajky na budově a vybavení volební místnosti. Mandát nadto vzniká až zvolením při ukončení hlasování (§ 55 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), pročez navrhovatelka v době kontroly průběhu hlasování v konfliktu funkcí vůbec nebyla.
45. Zastupitelstvo a obec Sokoleč navrhovatelce vytýkali, že ve lhůtě 3 měsíců po ustavujícím zasedání vůbec nedoložila podklad, z něhož by plynulo, že odstranila závadný stav neslučitelnosti funkce zastupitelky s pozicí zaměstnankyně oprávněné kontrolovat průběh voleb a hlasování v obci Sokoleč. I v tomto ohledu dal soud za pravdu navrhovatelce v tom, že jen obtížně mohla doložit, že aktuálně nemá uzavřenou smlouvu, která by ji ke kontrole průběhu voleb a sčítání hlasů zavazovala, když taková smlouva neexistovala. Vycházejí z formulace usnesení zastupitelstva č. 3/8/2022 ze dne 19. 10. 2022, podle něhož byl konflikt funkcí spatřován v tom, že navrhovatelka jako zaměstnanec a vedoucí odboru komunikace a kontroly pravidelně zajišťovala a kontrolovala průběh voleb a hlasování v obci Sokoleč, nadto navrhovatelka výzvě zastupitelstva vyhověla již tím, že doložila zrušení její pozice vedoucí daného odboru (jakkoli je otázkou, přesahující rámec tohoto řízení, zda vůbec agenda voleb spadala do náplně činnosti zrušeného odboru komunikace a kontroly). Především však mělo zastupitelstvo dne 9. 5. 2023 při vydání napadeného usnesení na základě náplně činnosti nového oddělení interního auditu a kontroly naznat, že agenda voleb do věcné působnosti tohoto oddělení nespadá.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Soud s ohledem na výše uvedené shledal, že žádný z důvodů, na němž bylo postaveno napadené usnesení, nemůže obstát. Výkon interního auditu města Poděbrady není přímým výkonem státní správy vztahujícím se k územní působnosti obce Sokoleč ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, pověření navrhovatelky zajišťováním interního auditu nelze považovat za jmenování ve smyslu téhož ustanovení a navrhovatelka v rámci svého pracovního zařazení v rozhodné době ani nezajišťovala a nekontrolovala průběh voleb (kontrolu hlasování a sčítání hlasů), přičemž pouhá skutečnost, že je držitelkou osvědčení o vykonané zkoušce potřebných znalostí na úseku voleb, neznamená, že přímo vykonává státní správu. Soud proto napadené usnesení zrušil pro jeho nezákonnost.
47. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož na jejich náhradu nemá právo žádný z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto usnesení není kasační stížnost přípustná (§ 104 odst. 1 s. ř. s.).

Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Praha 5. června 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v.r.
předseda senátu