



Stanovisko
odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra
č. 5/2013

Označení stanoviska: Poskytování mimořádných odměn členům zastupitelstev obcí

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

Ustanovení: § 71 odst. 1 až 3, § 72, § 73 odst. 1, § 75, § 85 písm. b)

Související právní předpisy: nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev

Klíčová slova: odměna za výkon funkce, mimořádná odměna, peněžitý dar, starosta, místostarosta

Datum zpracování: 23. září 2013

Dotaz: *Lze starostovi (místostarostovi, jinému členovi zastupitelstva obce) poskytnout mimořádnou odměnu za výkon funkce v mimořádně náročném období pro obec nebo v období s mimořádnými úkoly ve srovnání s jiným obdobím, když vykonával funkci způsobem pro obec mimořádně finančně přínosným apod.?*

Může zastupitelstvo (rada) obce finančně ocenit aktivity starosty (místostarosty, jiného člena zastupitelstva obce) za jeho aktivity pro obec?

Stanovisko:

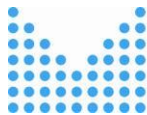
Právní poměry členů zastupitelstva obce upravuje zejména zákon o obcích, a to včetně jejich odměňování za výkon funkce – v ustanoveních § 71 až § 79 zákona o obcích (odměňování v § 71 až § 75) s tím, že některé další podrobnosti, zejména konkrétní výši měsíčních odměn pro jednotlivé funkce a velikostní kategorie obcí, stanovuje prováděcí nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o obcích pro tyto účely zavedl legislativní zkratky – „uvolněný člen zastupitelstva obce“ pro členy zastupitelstva obce, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, a členy zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu (viz § 71 odst. 1) a „neuvolněný člen zastupitelstva obce“ pro ostatní členy zastupitelstva obce (viz § 71 odst. 4).



Jak uvolněnému, tak neuvolněnému členovi zastupitelstva obce lze za výkon funkce poskytnout jen odměnu dle ustanovení § 71 až § 75 zákona o obcích, přičemž zákon o obcích zná jen „měsíční odměnu“ (viz § 73) a dále „odměnu při skončení funkčního období“ (§ 75 odst. 1, 2 a 7), resp. odměnu při skončení výkonu funkce v průběhu volebního období (viz § 75 odst. 3 a 4), které se však týkají jen některých v zákoně taxativně vyjmenovaných funkcí členů zastupitelstva obce. Rozdíl v nárocích uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstva obce je pak jen v tom, že nárok na měsíční odměnu uvolněných členů zastupitelstva obce vzniká ze zákona, zatímco stanovit výši měsíčních odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce je vyhrazeno zastupitelstvu obce (v ustanovení § 84 odst. 2 písm. n/ zákona o obcích). Nárok na odměnu při skončení funkčního období (resp. při ukončení výkonu funkce v průběhu volebního období) při splnění zákonem stanovených podmínek buď vzniká či nevzniká v každém jednotlivém případě ze zákona, a žádný orgán obce na tom nemůže nic změnit (s výjimkou rozhodnutí o formě výplaty odměny při skončení funkčního období v přiměřeně vysokých splátkách na základě úpravy v § 75 odst. 7 zákona o obcích). Kategorii „**mimořádných odměn**“ **zákon o obcích nezná, proto takovou odměnu za výkon funkce členovi zastupitelstva obce nelze přiznat** – takové rozhodnutí kteréhokoliv orgánu obce (zastupitelstva obce, rady obce či dokonce jen starosty) by bylo **nezákonné**.

V této souvislosti je vhodné dodat, že kategorii mimořádných odměn nezná stávající úprava v zákoně o obcích nikoliv „náhodou“, nýbrž záměrně. V určitém období možnost poskytnout členovi zastupitelstva mimořádnou odměnu nebo mimořádnou odměnu v určité výši existovala, později však byla z právní úpravy vypuštěna (přičemž současně byly přiměřeně navýšeny měsíční odměny za výkon funkce). Voliči mají nepochybně právo předpokládat, že každý člen zastupitelstva obce bude v souladu se svým slibem vykonávat svou funkci svědomitě, v zájmu obce a jejích občanů co nejlépe (ostatně proto ho do funkce občané zvolili). Měsíční odměna za výkon funkce přitom představuje odměňování formou pevně (či na určitou dobu pevně) stanovené částky ve smyslu „paušálu“, samozřejmě s předpokladem, že nápad pracovních úkolů starosty (místostarosty, jiného člena zastupitelstva obce) v průběhu měsíce, roku či celého volebního období kolísá a vyrovnává se v čase na určitý předpokládaný průměr. Pro úplnost je třeba taktéž poznamenat, že zastupitelstvo obce (rada obce) není vybaveno kompetencí, tudíž není oprávněno přiznat členovi zastupitelstva obce mimořádnou odměnu ve smyslu „odchodného“, když na ni tento člen zastupitelstva nemá nárok ze zákona. Pro odměňování členů zastupitelstva obce platí totiž zásada, že uvolněným členům zastupitelstva se poskytuje za výkon funkce jen „**odměna podle tohoto zákona**“ z rozpočtových prostředků obce (viz § 71 odst. 1 zákona o obcích); pro odměňování neuvolněných členů zastupitelstva obce to platí obdobně (s vyhrazenou kompetencí zastupitelstva obce rozhodovat o měsíčních odměnách neuvolněným členům zastupitelstva obce, viz § 72 zákona o obcích, přičemž její *maximální výši stanoví prováděcí právní předpis*, tj. shora citované nařízení vlády).

V uvedené souvislosti je nutné upozornit na **judikát Nejvyššího soudu** z roku 2012 (ze dne 16. května 2012, sp. zn. 28 Cdo 2126/2011), který shora uvedený



názor potvrzuje. Z citovaného rozsudku (v plném znění je dostupný na internetových stránkách Nejvyššího soudu ČR) vyplývá, že ***jakákoliv odměna může být členu zastupitelstva přiznána pouze v případě, že s tím počítá zákon o obcích. Pokud určitý druh odměny zákon nezná, je nepřipustné, aby takovou odměnu zastupitelstvo obce přiznalo, neboť k tomu nemá pravomoc. V opačném případě by docházelo k nekontrolovanému rozdělování veřejných prostředků, jež není možné akceptovat.***

Od shora uvedeného je třeba odlišit poskytování věcných či peněžitých darů. V rámci výlučné samostatné působnosti obce rozhodují příslušné orgány obce o různých finančních záležitostech či majetkoprávních úkonech obce, přičemž zastupitelstvu obce je mj. ustanovením § 85 písm. b) zákona o obcích vyhrazeno rozhodovat o poskytování **peněžitých darů** ve výši nad 20 000 Kč **fyzické nebo právnické osobě** v jednom kalendářním roce (i v případě nižších darů si zastupitelstvo obce může takové rozhodování vyhradit dle ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích). **Jako příjemce darů zákon nevyklučuje ani ty fyzické osoby a občany obce, kteří jsou členy zastupitelstva obce – avšak vlastní výkon funkce** (a to v potřebné kvalitě a rozsahu) **je honorován**, a to s ohledem na shora citovanou právní úpravu, **formou odměny za výkon funkce**.

Nutno přiznat, že v praxi někdy činí potíže vytyčit ostré rozhraní (též z pozice ministerstva ve vztahu k podmínkám jednotlivých obcí) mezi tím, co je a co není u jednotlivých členů zastupitelstva součástí výkonu jejich funkce, neboť ze zákona (přímo, jednoznačně) to nevyplývá. Ministerstvo vnitra obecně (taktéž s oporou v rozhodnutí soudů v některých konkrétních kauzách) je pro co nejširší pojetí výkonu funkce s tím, že některé typické činnosti starosty (místostarosty, jiného člena zastupitelstva obce) nepochybně výkonem funkce jsou (např. sledovat cíl, aby obec svůj majetek využívala účelně a hospodárně, rozpočtové záležitosti obce včetně dotací do rozpočtu obce a dotací na připravované investiční záměry obce, řešení právních záležitostí obce apod.), jiné aktivity jen částečně nebo nejsou a může je vykonávat (interně, externě) fakticky kdokoli. Je to do určité míry i individuální dle místních podmínek, proto to nejlépe může posoudit jen příslušná obec – neboť *člen zastupitelstva obce je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě jiných orgánů, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, ...*(viz § 83 odst. 1 zákona o obcích).

Závěrem je nutné poznamenat, resp. na základě výše uvedeného podtrhnout, že kategorii „peněžitých darů“ samozřejmě nelze používat (zneužívat) k obcházení zákona, tj. nelze poskytovat mimořádné odměny za výkon funkce členům zastupitelstva formou peněžitého daru, nelze poskytovat členům zastupitelstva, kteří nemají ze zákona nárok na odměnu při skončení výkonu funkce, takovou „odměnu“ formou peněžitého daru, nelze formou peněžitého daru navyšovat limitované částky měsíčních odměn nad rámec zákona (resp. prováděcího nařízení vlády, které je diferencovaně stanovuje) apod.



Závěr:

- 1) Členovi zastupitelstva obce může být za výkon funkce poskytnuta odměna jen v případě, že s tím počítá zákon o obcích. Pokud určitý druh odměny zákon nezná, je nepřipustné, aby takovou odměnu zastupitelstvo obce přiznalo, neboť k tomu nemá pravomoc.
- 2) Zákon o obcích nezná kategorii „mimořádných odměn“ pro odměňování uvolněných ani neuvolněných členů zastupitelstev obcí, proto o přiznání mimořádné odměny starostovi (místostarostovi, jinému členovi zastupitelstva) za výkon jím zastávané funkce nemůže zastupitelstvo (rada) obce rozhodnout.
- 3) Členovi zastupitelstva (stejně jako jiné fyzické nebo právnické osobě) lze poskytnout peněžitý dar za práci či přínosné aktivity pro obec, avšak nikoliv za výkon funkce. V souvisejícím usnesení je proto třeba uvést řádný důvod pro poskytnutí peněžního daru.

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování,
- stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud,
- stanovisko je analogicky použitelné též pro kraje podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a pro hlavní město Prahu a jeho městské části podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Tímto stanoviskem se ruší stanovisko č. 21/2009.