



MVCRX02D7PEO
prvotní identifikátor

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

Č. j. MV- 32214-5/ODK-2015

Praha 26. dubna 2015

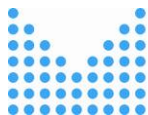
Město Klášterec nad Ohří

Ing. Kateřina Mazánková, starostka
nám. Dr. E. Beneše 85
431 51 Klášterec nad Ohří

Sdělení Ministerstva vnitra - upozornění na nezákonnost

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, jemuž v rámci Ministerstva vnitra přísluší výkon dozoru nad právními akty obcí vydanými v samostatné působnosti a kontrola výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí dle ustanovení § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), obdržel od města Klášterec nad Ohří požadované vyjádření a podklady v rámci vyřizování podnětu a prošetřování eventuality protizákonného nakládání s prostředky města Klášterec nad Ohří mj. tím, že starostce města byl poskytnut peněžitý dar. Za zaslání dokumentů Vám děkujeme a po jejich důkladném posouzení Vám sdělujeme následující.

Ministerstvo vnitra se v první řadě zaměřilo na posouzení zákonnosti usnesení z hlediska stránky procesní. V rámci provedené kontroly nebylo z tohoto pohledu shledáno v postupu města žádné pochybení. Usnesení č. 68/03/2015 bylo přijato na zasedání zastupitelstva města (dále též „ZM“) konaném dne 26. února 2015, přičemž pro přijetí uvedeného usnesení hlasovalo 12 z celkového počtu 21 členů ZM. Uvedené usnesení bylo proto přijato v souladu s ustanovením § 87 zákona o obcích, dle kterého „*k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak*“. Rovněž byla prokázána veřejnost výše uvedeného zasedání zastupitelstva města ve smyslu ustanovení § 93 zákona o obcích, neboť informace o konání zasedání zastupitelstva města byla vyvěšena na úřední desce městského



úřadu po zákonem stanovenou dobu 7 dní, a též vzhledem k uvedenému počtu osob, jež se zasedání ZM účastnily (128).

Dále je nutno konstatovat, že poskytování peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce je dle ustanovení § 85 písm. b) zákona o obcích vyhrazeno zastupitelstvu, přičemž i tato podmínka byla ze strany města splněna.

Zdejší odbor Ministerstva vnitra se ovšem zaměřil i na obsahovou stránku usnesení, zejména na skutečnost, zda poskytnutí peněžitého daru starostce města nelze považovat za určitou formu „odměny členu zastupitelstva“. Pouze připomínáme, že odměňování členů zastupitelstev obcí je upraveno v ustanoveních § 71 až 79 zákona o obcích. Některé další podrobnosti, zejména konkrétní výše měsíčních odměn pro jednotlivé funkce a velikostní kategorie obcí, jsou stanoveny nařízením vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů. Členům zastupitelstva pak je/může být poskytována **pouze** měsíční odměna za výkon funkce ve smyslu ust. § 73, příp. odměna při skončení funkčního období ve smyslu ust. § 75 odst. 1, 2 a 7, a v některých případech odměna při skončení výkonu funkce v průběhu volebního období ve smyslu ust. § 75 odst. 3 a 4.

Kategorii „mimořádných odměn“ nebo „darů udělených za výkon funkce“ zákon o obcích ani výše uvedené nařízení vlády nezná, a tudíž takovou odměnu za výkon funkce členům zastupitelstva obce nelze přiznat. Rozhodnutí kteréhokoli orgánu obce, kterým by byla taková odměna přiznána, je v rozporu se zákonem.

Tato situace vychází z předpokladu, že voliči mají nepochybně právo očekávat, že každý člen zastupitelstva bude v souladu se svým slibem vykonávat svou funkci svědomitě, **v zájmu obce a jejích občanů** co nejlépe. Měsíční odměna za výkon funkce pak představuje odměňování formou pevně (nebo za určitou dobu pevně) stanovené částky. Při této konstrukci se vychází též z toho, že **množství úkolů starosty, místostarosty, či jiného člena zastupitelstva v průběhu měsíce, roku nebo dokonce celého volebního období kolísá a vyrovnává se v čase**. Měsíční odměnu za výkon funkce je tudíž nutné chápat jako **paušální odměnu za celý rozsah povinností** člena zastupitelstva. Větší rozsah povinností mohou mít členové zastupitelstva např. v době povodní (a nejen oni – i hasiči, záchranáři, vojáci,



dobrovolníci, i řadoví občané) či v době realizování rozsáhlých investičních akcí, v jiném období je naproti tomu poklidněji.

Ve věci odměňování členů zastupitelstev obcí lze rovněž odkázat na rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky (dále jen „NS“) ze dne 16. května 2012, sp. zn. 28 Cdo 2126/2011 (v plném znění dostupný na internetových stránkách Nejvyššího soudu ČR). Z něj 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.***

V rámci výlučné samostatné působnosti obce rozhodují příslušné orgány obce o různých finančních záležitostech či majetkoprávních úkonech obce, přičemž zastupitelstvu obce je mimo jiné ust. § 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. Jako příjemce darů zákon obcí výslovně nevylučuje ani ty fyzické osoby a občany obce, kteří jsou zároveň členy zastupitelstva obce – avšak 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.

Nelze nepochybně odhlédnout od skutečnosti, že v praxi může činit obtíže rozlišit mezi tím, co je a co už není u jednotlivých členů zastupitelstva součástí výkonu jejich funkce, neboť činnosti spadající do „rámce výkonu funkce“ nejsou zákonem taxativně stanoveny a ze zákona zcela jednoznačně nevyplývají. Ministerstvo vnitra však zastává názor, že je **nutné vnímat výkon funkce členů zastupitelstva v co nejširším měřítku**, a to z toho důvodu, **aby nebyla kategorie „peněžitých darů“ zneužívána k obcházení zákona** a nedocházelo tak k nepřehlednému, nekontrolovatelnému a nezákonnému rozdělování **veřejných prostředků**.

Pro posouzení zákonnosti usnesení zastupitelstva města bylo na základě výše uvedených důvodů nutno zkoumat, zda peněžitý dar poskytnutý starostce města Klášterec nad Ohří nelze považovat za poskytnutí „mimořádné odměny“.

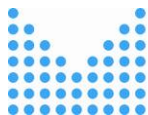


Návrh peněžitého/finančního daru starostce města odůvodnilo město *mimořádnými pracemi ve prospěch města nad rámec povinností starostky, zejm. řízením chodu města i za bývalého místostarostu města, který měl na základě úkolu zastupitelstva města vykonávat metodickou činnost nad odbory úřadu, mimo jiné fyzickou administrací některých dotačních projektů za dlouhodobě nemocnou projektovou manažerku Městského úřadu, a dále snahou ocenit bezchybné řízení realizace projektů podpořených z operačních programů, aktivní přístup k získávání mimořádných zdrojů pro podporu kulturního a spolkového života ve městě a aktivní přístup při pořádání městských akcí.*

Ze samotného zápisu ze zasedání zastupitelstva města ze dne 26. února 2015 k bodu 4.4 vyplývá, že peněžitý dar byl starostce města navrhnout z důvodu „navýšení dotací z 10 mil. Kč na 50 mil. Kč“ či práce „nad rámec pracovní doby“. Dále je nutno uvést, že byť se předmětný bod programu formálně jeví jako poskytnutí peněžitého daru, samotný zápis **opakovaně poukazuje na odměnu**, nikoliv jako dar.

K uvedenému sdělujeme, že mezi hlavní pravomoci a i smysl výkonu funkce starosty obce patří to, co je obsaženo hned v prvním ustanovení týkajícím se starosty (§ 103 odst. 1 zákona o obcích): „**Starosta zastupuje obec navenek.**“ Místostarosta pak ve smyslu ust. § 104 odst. 1 zákona o obcích zastupuje starostu. Mezi činnosti související s výkonem funkce starosty nebo místostarosty bude patřit nepochybně i sledování cíle, 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 a podobně.

Jako zastupování obce navenek je možné chápat i reprezentaci a zastoupení města nebo účast za město v rámci kulturních, sportovních a dalších akcí. Takové aktivity starosty či místostarostů bezesporu **nelze vnímat jako činnosti vykonávané nad rámec** funkce. Rovněž tak organizování podobných akcí zejména ve prospěch občanů města je nutno pokládat za součást výkonu funkce představitelů města. Není možné hodnotit jako mimořádné, nad rámec výkonu funkce, aktivity starosty nebo místostarosty vedoucí například k získání dotací a darů, revitalizaci obecního majetku, snížení úrokové sazby, k realizaci investičních akcí, hledání nových investorů, uzavírání pro město výhodných smluv apod., neboť tyto aktivity **vyplývají již ze samotné podstaty výkonu veřejné funkce.**



Na tomto místě není ani možné zdůvodnit poskytnutí peněžitého daru **intenzitou či objemem získaných dotací pro město**. Pokud je starosta města v rámci uvedených činností „schopný“, může být odrazem jeho práce právě např. opětovné zvolení do zastupitelstva města. V žádném případě však nelze za uvedené činnosti poskytovat peněžitě dary z rozpočtu města. Samotná příprava a zpracování projektů, žádostí o dotace, podkladů pro změny v území, podkladů pro převod majetku, zajištění dopravní infrastruktury apod., to vše tvoří pouze **dílčí části péče o všestranný rozvoj obce** a o potřeby jejích občanů, což, jako pro představitele obce, má být pro starostu hlavním úkolem a prioritou – kvůli tomu byl občanem zvolen do zastupitelstva a právě za tuto péči je honorován formou měsíční odměny. Starosta má ze zákona povinnost **chránit veřejný zájem**. Pokud je však záměrně segmentována shora uvedená péče o rozvoj obce a řádný chod úřadu, vyzdvihují se jednotlivé činnosti ve snaze o jejich zdánlivé oddělení od „výkonu funkce“ za účelem dalšího finančního ohodnocení toho, kdo je za příslušnou záležitost zodpovědný, pak se dle našeho názoru nejedná o postup v souladu s veřejným zájmem a v souladu s ustanovením § 2 zákona o obcích: **obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem**. Nadto poznamenáváme, že dle našeho názoru je mj. **vyloučeno, aby byl starosta obce/města obdarován za výkon činností, jež plynou z pracovněprávního vztahu jinému zaměstnanci obecního/městského úřadu**. Zastupování dlouhodobě nemocných zaměstnanců je možno upravit vnitřním předpisem [dle § 102 odst. 2 písm. o) zákona o obcích schvaluje rada obce organizační řád obecního úřadu].

Dle ustanovení § 83 odst. 1 zákona o obcích člen zastupitelstva obce je povinen *zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce*. Pakliže ZM určilo, byť místostarostovi obce, metodickou činnost nad odbory městského úřadu, pak se stále jedná o „úkol uložený členovi ZM zastupitelstvem“ a v takovém případě je příslušný úkol vykonáván z titulu funkce – nejde o činnost soukromého charakteru.

Nad rámec výše uvedeného podotýkáme, že starostka města Klášterec nad Ohří byla pro výkon funkce **dlouhodobě uvolněna** (jak vyplývá z výpisu usnesení z ustavujícího zasedání ZM konaného dne 6. listopadu 2014). To z hlediska smyslu a podstaty věci znamená vyměnit profesní kariéru za *činnost ve prospěch územní*



samosprávy a být zcela oproštěn od povinností vyplývajících z pracovněprávního vztahu, aby bylo možné plně se věnovat činnosti pro obec/město, která bude dotyčného člena zastupitelstva plně vytěžovat – tomu pak také odpovídá výše ze zákona nárokové měsíční odměny.

Pokud město poukazuje na skutečnost, že dary byly mimo jiné uděleny jako odměna za práci přesčas, lze takovou představu o ohraničení pracovní doby veřejných funkcionářů typu starosty či místostarosty hodnotit jako mylnou. V tomto případě se totiž jedná o výkon veřejné funkce, **která ze své povahy nemá a nemůže mít nějakým způsobem ohraničenou pracovní dobu.**

Shrnujeme, že přestože se orgány města Klášterec nad Ohří v textu příslušných usnesení vyvarují použití slova „odměna“, a naopak upozorňují na užití přívlastky a formulace (např. „mimořádné práce“ a „nad rámec povinností“), s názorem města ve věci legitimnosti poskytnutí peněžitých darů se na základě výše uvedeného neztotožňujeme a nesouhlasíme ani s tím, že vyjmenované činnosti nemají s funkcí starosty a výkonem funkce žádnou souvislost. Jak je zřejmé ze zápisu zasedání zastupitelstva města ze dne 26. února 2015 i z vyjádření města vyplývá, že poskytnuté peněžitě plnění je i samotným zastupitelstvem města v rámci schvalování považováno za odměnu za mimořádnou činnost starostky ve prospěch města a pojem „peněžitý dar“ je použit pouze formálně, neboť město si je samo vědomo nemožnosti udělení mimořádné odměny starostce města za výkon své funkce.

Z těchto důvodů Ministerstvo vnitra hodnotí dary, jejichž udělení bylo odsouhlaseno v rámci napadaných usnesení, jako rozporné se zákonem, když jejich udělením došlo k obcházení ustanovení § 71 - § 75 zákona o obcích, a tedy přidělení odměn starostce za výkon její funkce v rozporu se zákonem, resp. nad rámec zákona.

Nápravu rozporu předmětného usnesení č. 68/03/2015 se zákonem navrhuje Ministerstvo vnitra zjednat jeho zrušením.

Touto cestou Vás žádáme o vyjádření k předmětu věci a vyzýváme Vás k přijetí nápravného opatření. Zároveň si Vás dovoluujeme požádat o informaci (s termínem doručení do **22. května 2015**), jakým způsobem budete v dané situaci



postupovat, a případně též o doložení Vašeho tvrzení příslušnými relevantními dokumenty.

Děkujeme Vám za spolupráci.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

podepsáno elektronicky

Vyřizuje: Mgr. Adrián Radošínský
tel. č.: 974 816 422
e-mail: adrian.radosinsky@mvcv.cz