

Výtah z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 99/2017 Sb.

kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

A. Obecná část

1.2 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Základy právní úpravy v oblasti právních poměrů a odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků (obcí, krajů a hlavního města Prahy) jsou obsaženy v obecním zřízení, zejména v ustanovení § 70 až § 79, v krajském zřízení, zejména v ustanovení § 46 až § 55, a v zákoně o hlavním městě Praze, zejména v ustanovení § 52 až § 57 a § 87.

Ve vztahu k právním nárokům souvisejícím s výkonem funkce člena zastupitelstva rozlišuje právní úprava dvě základní skupiny členů zastupitelstev:

- a) „uvolnění členové zastupitelstva“, kteří uvedenou funkci vykonávají jako své hlavní „zaměstnání“ (členové zastupitelstva, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, a členové zastupitelstva, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva),
- b) „neuvolnění členové zastupitelstva“, což jsou ostatní členové zastupitelstva neuvedení v předchozím bodě, tj. ti, kteří svou funkci vykonávají vedle svého zaměstnání či jiných hlavních aktivit.

Uvolnění členové zastupitelstva mají ze zákona nárok na odměnu, tj. peněžité plnění za výkon jejich funkce, z rozpočtu příslušného územního samosprávného celku, a to na „měsíční odměnu“, a dále, při splnění zákonem stanovených podmínek, na „odměnu při skončení funkčního období“, event. „na odměnu při skončení výkonu funkce“ v průběhu volebního období (avšak ta je nároková jen dle právní úpravy v obecním zřízení).

Neuvolnění členové zastupitelstva ze zákona nárok na odměnu za výkon funkce nemají, mají nárok jen na náhradu ve výši průměrného výdělku za nárokové pracovní volno k výkonu funkce, jsou-li v pracovním poměru, event. na náhradu ušlého výdělku v souvislosti s výkonem jejich funkce paušální částkou, pokud jsou podnikající fyzickou osobou. Neuvolněným členům zastupitelstva může být měsíční odměna poskytnuta, ale rozhodování o tom, zda bude přiznána, a stanovení její výše a dne, od kdy bude náležet, je vyhrazeno zastupitelstvu příslušného kraje, obce či městské části.

Měsíční odměna za výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku je peněžité plnění poskytované podle druhu vykonávané funkce a podle počtu obyvatel příslušného územního samosprávného celku. Její nárokovou výši pro uvolněné členy zastupitelstva a maximální výši pro neuvolněné členy zastupitelstva stanoví prováděcí právní předpis, tj. nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, v platném znění.

Značně problematická je v současné době konstrukce měsíčních odměn členů zastupitelstev v obcích, v hlavním městě Praze a v městských částech, neboť na základě obecního zřízení a obdobné úpravy v zákoně o hlavním městě Praze musí být měsíční odměna dotčených členů zastupitelstev dvousložková – tvoří ji „pevná složka“ (nyní v jednotné výši pro každou jednotlivou funkci, tedy například ve stejné výši 28 385 Kč pro starostu v obci se 100 obyvateli i pro primátora statutárního města se 100 000 obyvateli), a dále „příplatek podle počtu obyvatel“ zvyšovaný na každých 100 obyvatel obce (nyní činí 1 350 Kč v obci se 100 obyvateli a 64 348 Kč v Brně – pro primátora, ale i náměstka primátora a uvolněného člena rady). Poměr pevné složky měsíční odměny za výkon příslušné funkce a příplatku za počet obyvatel (když zákonné povinnosti starosty v malé obci a velké obci jsou úplně stejné) je už zcela mimo realitu. Není také nepodstatné, že propočet měsíční odměny každého člena zastupitelstva obce, hlavního města Prahy a městské části (ne tak už kraje) je poměrně složitý.

Problém konstrukce měsíčních odměn se zejména v podmínkách obcí násobí a prohlubuje tím, že obecní zřízení umožňuje, vykonává-li neuvolněný člen zastupitelstva více funkcí, poskytovat mu měsíční odměnu až do výše souhrnu odměn. Tato úprava v obecním zřízení činí značné aplikační problémy – na jedné straně mají obce problémy identifikovat, komu a které složky lze kumulovat, na druhé straně je v praxi do určité míry zneužívána – lze zřizovat funkce (nejčastěji výbory zastupitelstva a komise rady) nikoliv v zájmu zlepšení výkonu samosprávy obce, ale v zájmu zvýšení měsíčních odměn za výkon funkce. Právní úprava pro Prahu tento problém nevytváří, neboť kumulaci odměn při výkonu více funkcí ani v případě neuvolněných členů zastupitelstva vůbec neumožňuje (uvolněný i neuvolněný člen zastupitelstva hlavního města Prahy má nárok jen na jednu odměnu, a to za nejlépe honorovanou funkci). Krajské zřízení kumulaci odměn při výkonu více funkcí opět umožňuje, ale v případě krajů jde o úpravu celkově jednodušší. Právní úprava této oblasti v obecním zřízení, krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze se tedy zcela zásadně, avšak bez zjevného důvodu, až diskriminačně liší.

Maximální výše měsíční odměny neuvolněných starostů, event. primátorů, je od 1. 1. 2014 stanovena na úrovni 60 % měsíční odměny, která náleží uvolněným starostům. Tato dílčí koncepční změna zakotvením specifického postupu při stanovení maximální výše měsíční odměny pro neuvolněného starostu do určité míry odstranila disproporci v odměňování uvolněných a neuvolněných starostů a současně disproporci v odměňování neuvolněných starostů malých obcí a velkých měst (jejich odměny byly nepřiměřeně výhodnější). Výše uvedená dílčí koncepční změna, zatím jen v odměňování neuvolněných starostů (primátorů), předešla další potřebné koncepční změny z důvodu zjevných analogických disproporcí ve výši měsíčních odměn za výkon ostatních uvolněných a neuvolněných funkcí obecně, ve výši odměn za výkon srovnatelných funkcí (místostarostů, náměstků primátora, členů rady, předsedů výborů zastupitelstva a dalších) v malých obcích a velkých městech.

Systém odměňování v krajích, který byl nastaven později (v roce 2000 v souvislosti se vznikem vyšších územních samosprávných celků), je už podstatně jednodušší, a většinou shora uvedených nedostatků netrpí.

Výše měsíčních odměn členů zastupitelstev je předmětem každoročních požadavků ze strany zástupců územních samospráv (zejména obcí), aby se jejich odměny za výkon funkce opětovně zvýšily (byť soustavně se zvyšující náročnost funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku je nezpochybnitelná). V kontextu výše uvedeného o aplikačních problémech vícesložkového systému odměn za výkon funkce členů zastupitelstev, ve spojení s kumulací odměn při souběhu funkcí a v kontextu toho, že funkční období zastupitelstev územních samosprávných celků je čtyřleté (v rámci něhož by měly být peněžitě nároky pojící se s výkonem funkce víceméně stabilizovány), je třeba celý systém zjednodušit a zpřehlednit.

Odměny typu „jednorázová odměna“ či „mimořádná odměna“ za výkon funkce, resp. za mimořádně uspokojivý výkon funkce zákon nezná. Poskytovat za výkon funkce odměny, které zákon nezná, je nepřipustné (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. května 2012, sp. zn. 28 Cdo 2126/2011).

Stávající právní úprava odměňování členů zastupitelstev obcí, krajů i hlavního města Prahy počítá s poskytováním odměny při skončení funkčního období a odměny při zániku mandátu člena zastupitelstva nebo při jeho odvolání z funkce a vzdání se funkce v průběhu volebního období pro členy zastupitelstev ve vybraných funkcích. Činí však velké aplikační potíže, které se postupem času nijak nezmenšují. V obecné rovině ji lze hodnotit jako právní úpravu problematickou, a to při výrazných dopadech do rozpočtu obcí, zejména v souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí, ale v mnoha případech i v průběhu funkčního období. Dosavadní právní úprava v obecním zřízení, v krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze se liší z hlediska dotčených osob, způsobu výplaty, ale zejména až diametrálně z hlediska výše „odchodného“ (v neprospěch členů zastupitelstev krajů a hlavního města Prahy s rozdílem nároku na celkovou výši odměny při skončení funkčního období hejtmana kraje a primátora velkého města po 5 letech výkonu funkce až 250 tis. Kč). Rozdíl v nárocích na tzv. odchodné u členů zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy vyplývá z následujícího zjednodušeného přehledu (který nezohledňuje, zda je odchodné členovi zastupitelstva vyplaceno jednorázově či postupně, zda se pojí s podmínkou nespáchání trestného činu po dobu výkonu funkce apod.) – dále uvedený přehled se soustřeďuje na to, zda odchodné náleží ze zákona nebo může být poskytnuto (pokud tak rozhodne zastupitelstvo) anebo nemůže být poskytnuto a jakou částku v absolutní výši odstupné činí, příp. může činit:

Tabulka č. 1

Odměna	Obecní zřízení	Krajské zřízení	Zákon o hlavním městě Praze
při skončení funkčního období	nárok ve výši jedné měsíční odměny (po výkonu funkce necelý rok) nebo až 1+5násobku dosavadní měsíční odměny (po 5 letech výkonu funkce)	nárok na 3 měsíční odměny	nárok na 3 měsíční odměny
při zániku mandátu v průběhu volebního období	nárok na 3 měsíční odměny	nárok není, možnost poskytnout 3 měsíční odměny z rozhodnutí zastupitelstva	nárok není, možnost poskytnout 3 měsíční odměny z rozhodnutí zastupitelstva
při odvolání z funkce a vzdání se funkce v průběhu volebního období	nárok na 3 měsíční odměny	nárok není, možnost poskytnout 3 měsíční odměny z rozhodnutí zastupitelstva	nelze poskytnout

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K ČÁSTI PRVNÍ

[zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]

K bodu 1 (§ 77 a § 78 obecního zřízení) - obecně

Nutno předeslat, že dosavadní právní úprava „odchodného“ pro členy zastupitelstev obcí činila velké aplikační potíže, které se nijak nezmenšovaly. V obecné rovině ji lze hodnotit jako právní úpravu do určité míry problematickou, a to při výrazných dopadech do rozpočtu obcí, a to zejména v souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí, ale v mnoha případech i v průběhu funkčního období.

Navržená právní úprava odchodného pro členy zastupitelstev obcí nahrazuje dosavadní právní úpravu „odměny při skončení funkčního období“ a obdobné odměny poskytované v zákonem stanovených případech (členům zastupitelstva obce, kteří zastávali zákonem vyjmenované funkce), když došlo k zániku jejich mandátu nebo odvolání z funkce či vzdání se funkce v průběhu funkčního období. Tyto odměny měly taktéž charakter odchodného, ale nebyly tak výslovně označeny, což také vyvolávalo určité aplikační potíže (někdy byly nesprávně chápány jako „výsluhová odměna“). Navrhovanou právní úpravou odchodného dochází k pojmovému sjednocení právní úpravy pro členy zastupitelstev obcí s pojmenováním obdobných plnění dle jiných zvláštních zákonů (viz např. zákon č. 236/1990 Sb. s právní úpravou odchodného pro poslance a senátory Parlamentu České republiky aj.).

Oproti dosavadní právní úpravě se navrhuje přesněji upravit, kterým členům zastupitelstva náleží odchodné, v jaké výši a za jakých podmínek. Cílem je rovněž sjednocení právní úpravy pro členy zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy, neboť ta se dosud lišila z hlediska dotčených osob, způsobu výplaty, ale zejména až diametrálně z hlediska výše „odchodného“ (v neprospěch členů zastupitelstev krajů a hlavního města Prahy, s rozdílem nároku na celkovou výši odměny při skončení funkčního období hejtmana kraje a primátora velkého města, po 5 letech výkonu funkce, až 250 tis. Kč).

V návrhu je počítáno s nárokem na odchodné v případě skončení funkčního období, v případě zániku mandátu a v případě odvolání nebo vzdání se funkce – ve všech případech potencionálně pro neuvolněné členy zastupitelstva obce, pokud vykonávali funkci starosty nebo místostarosty (z hlediska odměny při skončení funkčního období v souvislosti s volbami je neuvolněný místostarosta zařazen do okruhu dotčených osob zařazen nově, čímž se řeší nerovnost nároků neuvolněného místostarosty, pokud ukončil výkon funkce v průběhu funkčního období – nárok měl – a pokud skončil až po uplynutí celého volebního období – nárok neměl), a pro všechny uvolněné členy zastupitelstva obce, a to pokud byly splněny všechny zákonem stanovené podmínky současně.

Konkrétně se stanovují důvody pro neposkytnutí odchodného (nyní shodně pro případ odchodného na konci i v průběhu funkčního období) – v případě opětovného zvolení do některé z v ustanovení § 77 odst. 1 obecního zřízení (stejně tak v § 77 odst. 2 obecního zřízení) vyjmenovaných funkcí, za jejíž výkon bude člen zastupitelstva obce nadále pobírat odměnu (v jiné i stejné výši), a v případě pravomocného odsouzení dotčeného člena zastupitelstva obce pro úmyslný trestný čin, oproti dosavadní právní úpravě též pro nedbalostní trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem funkce v průběhu výkonu funkce.

Výše odchodného se bude odvíjet od výše odměny, která dotčenému členovi zastupitelstva náležela k rozhodnému dni, a od toho, jak dlouho dotčený člen zastupitelstva příslušnou funkci (funkce) vykonával. Standardní výše odchodného bude ve výši čtyřnásobku (1+3)

dosavadní odměny příslušného člena zastupitelstva obce ke dni voleb; vykonával-li člen zastupitelstva obce příslušnou funkci jen necelé 3 nebo 2 roky nebo necelý 1 rok, bude se ho týkat odchodné ve snížené výši.

Výplata odchodného bude sjednocena na formu jednorázové výplaty, a to v nejbližším výplatním termínu po vzniku nároku na odchodné. Výplata odchodného formou výslovně neomezeného počtu splátek (která dle dosavadní právní úpravy byla často zneužívána v neprospěch bývalých členů zastupitelstva) tak už nebude možná. Stejně jako dosud, výplata odchodného se pozdrží až do právní moci rozsudku, pokud je proti dotčenému členovi zastupitelstva obce právě vedeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin nebo nedbalostní trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem funkce v průběhu výkonu funkce. Vzhledem k nemalým částkám odchodného se doplňuje i povinnost člena zastupitelstva deklarovat alespoň čestným prohlášením, že nejsou dány důvody pro nevyplacení odchodného.