

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

Č. j. MV- 32214-14/ODK-2015

Praha 17. července 2015

Město Klášterec nad Ohří  
nám. Dr. E. Beneše 85  
k rukám starostky města

*prostřednictvím DS*

Výzva ke zjednání nápravy

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, jako správní orgán příslušný dle § 124 odst. 1 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), tímto

## **v y z ý v á**

**město Klášterec nad Ohří, se sídlem nám. Dr. E. Beneše 85, 431 51 Klášterec nad Ohří, aby do 60 dnů od doručení této výzvy zjednało nápravu usnesení Zastupitelstva města Klášterec nad Ohří č. 68/03/2015 ze dne 26. února 2015, kterým zastupitelstvo města schválilo peněžitý dar starostce města ve výši 50 000 Kč.**

### **I.**

#### **POPIS SKUTKOVÉHO STAVU**

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra obdržel dne 27. února 2015 podnět na přezkum usnesení Zastupitelstva města Klášterec nad Ohří ve věci poskytnutí peněžitého daru starostce města v celkové výši 50 000 Kč, a to z důvodu získání objemu prostředků z dotačních programů.



Na základě tohoto podnětu bylo město Klášterec nad Ohří vyzváno k předložení relevantních podkladů a vyjádření, na základě kterých bylo zjištěno, že na zasedání Zastupitelstva města Klášterec nad Ohří konaného dne 26. února 2015 byl schválen usnesením č. 68/03/2015 peněžitý dar starostce města Ing. Kateřině Mazánkové za mimořádnou práci ve prospěch města nad rámec povinností starostky města ve výši 50 000 Kč. Peněžitý dar byl, jak vyplývá ze zápisu ze zasedání zastupitelstva města, starostce města navrhnout z důvodu „*navýšení dotací z 10 mil. Kč na 50 mil. Kč*“ či práce „*nad rámec pracovní doby*“.

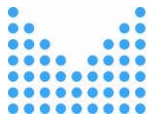
Dopisem ze dne 26. dubna 2015 (čj. MV-32214-5/ODK-2015) bylo město Klášterec nad Ohří ze strany Ministerstva vnitra upozorněno na nezákonnost usnesení č. 68/03/2015, neboť uvedené důvody, které vedly zastupitelstvo města k poskytnutí peněžitých darů a které byly uvedeny v zápisu ze zasedání zastupitelstva města, neshledalo Ministerstvo vnitra jako důvody legitimní pro poskytnutí peněžitých darů.

Dne 13. července 2015 obdrželo Ministerstvo vnitra vyjádření města Klášterec nad Ohří o nevyhovění požadavku Ministerstva vnitra na zrušení sporného usnesení, podloženého relevantními podklady.

Město uzavírá, že je pouze na rozhodnutí zastupitelstva, které svým usnesením vyjádří, že občan/ka města, současně zvolený/á jako starosta/ka si zaslouží za svou práci a přínos pro obec dar, postupuje zcela jasně a striktně podle ust. § 85 písm. b) zákona o obcích, a nadále trvá na zákonnosti svého postupu a zákonnosti napadaného usnesení.

## II. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Odměňování členů zastupitelstva obcí za výkon funkce 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 (dále jen „Nařízení“).



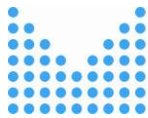
Členům zastupitelstva je pak za výkon funkce poskytována **pouze** odměna na základě ust. § 71 - § 75 zákona o obcích, přičemž zákon o obcích zná pouze měsíční odměnu ve smyslu ust. § 73, odměnu při skončení funkčního období ve smyslu ust. § 75 odst. 1, 2 a 7, a v některých případech odměnu při skončení 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 kteréhokoliv 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 poklidnější.

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



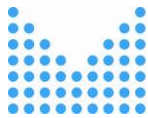
rozhodovat o poskytování peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce. Jako příjemce darů zákon obcích výslovně nevylučuje ani ty fyzické osoby a občany obce, kteří jsou zároveň členy zastupitelstva obce – avšak výkon funkce (a to v potřebné kvalitě a rozsahu) 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 nevyplynají. 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.*

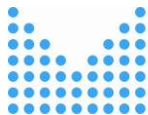
Ze samotného zápisu ze zasedání zastupitelstva města ze dne 26. února 2015 k bodu 4.4 vyplývá, že peněžitý dar byl starostce města navrhnut z důvodu „navýšení dotací z 10 mil. Kč na 50 mil. Kč“ či práce „nad rámec pracovní doby“. Dále je nutno uvést, že byť se předmětný bod programu formálně jeví jako 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 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 peněžité 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. (pokud se nejedná o odborné činnosti, vykonané členem zastupitelstva vzhledem k jeho vzdělání, které by musela pro město vykonat jiná osoba za úplatu, nedisponuje-li takovými dovednostmi jiná osoba, zařazena do městského úřadu), to vše tvoří pouze **dílní 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



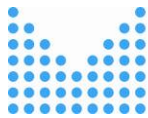
zájmem a v souladu s ustanovením § 2 zákona o obcích: **obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.** Nadto poznamenáváme, že dle našeho názoru je mj. **vyloučeno, aby byl starosta obce/města obdarován za výkon činností, jež plynou 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 (např. od 8:00 do 16:00, ale vykonává své povinnosti vždy, kdy je to pro město potřebné – řešení havarijních situací apod.).**

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 peněžité 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.

### **III. ODŮVODNĚNÍ VÝZVY**

Vzhledem k výše uvedenému nelze souhlasit s důvody, které město vedly k udělení předmětných darů (vyplývajících ze zápisu ze zasedání zastupitelstva města). Odměna členům zastupitelstva přísluší pouze na základě zákona o obcích, jakákoliv odměna může být tedy členu zastupitelstva přiznána pouze v případě, že s tím počítá zákon o obcích. Jinou odměnu členům zastupitelstva nemá zastupitelstva města pravomoc přiznat, jelikož v případě opačném by mohlo docházet nekontrolovatelnému rozdělování veřejných prostředků.

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 starostovi a místostarostovi za výkon jejich funkce v rozporu se zákonem, resp. nad rámec zákona.

### **IV. ZPŮSOB NÁPRAVY**

Ministerstvo vnitra město Klášterec nad Ohří žádá, aby tato výzva byla projednána v rámci nejbližšího zasedání Zastupitelstva města Klášterec nad Ohří a na tomto zasedání zastupitelstvo rozhodlo o zjednání nápravy nezákonnosti předmětného usnesení, případně výslovně rozhodlo, že se s touto výzvou neztotožňuje a tuto svou vůli vyjádřilo ve svém rozhodnutí.



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

Nejpozději do 7 kalendářních dnů od uplynutí lhůty ke zjednání nápravy prosím informujte Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, náměstí Hrdinů 3, 140 21, Praha 4, zda jste zjednali nápravu nebo nikoliv, včetně rozhodnutí příslušného orgánu dle předchozích odstavců.

V případě, že město zjedná nápravu, žádá Ministerstvo vnitra v téže lhůtě o zaslání následujících podkladů:

- 1.) zápis z jednání zastupitelstva města, na kterém bylo schváleno usnesení, kterým byla předmětná usnesení zrušena; a
- 2.) informaci ve smyslu ust. § 93 odst. 1 zákona o obcích o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva města uvedeného v bodě 1.), na které bude vyznačen údaj o vyvěšení a sejmutí této informace z úřední desky.

V případě, že ve shora uvedené lhůtě nedojde ke zjednání nápravy, přistoupí Ministerstvo vnitra dle § 124 odst. 1 a násl. zákona o obcích k uplatnění dalších dozorových opatření.

Ing. Marie Kostruhová  
ředitelka odboru  
podepsáno elektronicky

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