

Nový systém odměňování členů zastupitelstev

Návrh změn zákonů o obcích, krajích a hlavním městě Praze



Návrh zákona vychází ze závěrů a principů nové právní úpravy odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků schválených usnesením vlády č. 757 ze dne 15. září 2014. Tímto usnesením vláda schválila Analýzu právní úpravy a návrh nové koncepce odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků a uložila ministru vnitra na základě závěrů této analýzy zpracovat a vládě do 31. března 2016 předložit návrh zákona, kterým se mění zákony o obcích, krajích a hlavním městě Praze. Níže uvádíme podrobnosti návrhu, který je nyní projednáván v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Vláda na svém jednání dne 8. června 2016 schválila návrh zákona předložený Ministerstvem vnitra, kterým se mění zákony o územních samosprávných celcích, tedy zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích), zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o krajích), a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o hlavním městě Praze).

Dne 28. června 2016 vláda předložila návrh tohoto zákona Poslanecké sněmovně a návazně byl rozeslán poslancům (jako sněmovní tisk č. 851). Na 49. schůzi Poslanecké sněmovny, konkrétně dne 14. září 2016, návrh prošel prvním čtením a byl přikázán k projednání výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj jako výboru garančnímu.

Na zpracování Analýzy právní úpravy a návrhu nové koncepce odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků i návrhu zákona se aktivně podílela pracovní skupina složená kromě zástupců Ministerstva vnitra i ze zástupců dotčených ministerstev (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo financí) a zástupců územních samosprávných celků (Asociace krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv, Spolek pro obnovu venkova, hlavní město Praha). Návrh byl tedy již ve fázi příprav projednán s těmi, kterých se bude úprava především týkat. Výsledkem je oboustran-

ně akceptovatelný kompromisní návrh, který byl vládě předložen bez rozporu.

Stěžejním cílem návrhu zákona je zejména úprava nového systému odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků

Úprava má za cíl zejména:

- sjednotit právní úpravu a principy odměňování členů zastupitelstev v zákoně o obcích, v zákoně o krajích a v zákoně o hlavním městě Praze, resp. odstranit stávající značné disproporce ve finančních nárocích členů zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy za zcela shodných okolností či podmínek souvisejících s výkonem funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku,
- vyřešit aplikační a výkladové problémy a celý systém odměňování členů zastupitelstev výrazně zjednodušit a zpřehlednit,
- nastavit spravedlivý konzistentní systém odměňování s jasnými vnitřními vazbami.

Nejvýznamnější změny, jež návrh přináší

Kromě uvedených změn dochází také k celé řadě zpřesňujících formulačních a dílčích úprav reagujících zejména na aplikační praxi. Návrh zákona zachovává stávající koncepci založenou na tom, že zákonem je upraven základní způ-

**Velikostní kategorie obcí a městských obvodů
a městských částí územně členěných statutárních měst
– dle předloženého návrhu zákona –**

Velikostní kategorie	Počet obyvatel s trvalým pobytem na území obce nebo městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města
1.	do 300
2.	od 301 do 600
3.	od 601 do 1 000
4.	od 1 001 do 3 000
5.	od 3 001 do 5 000
6.	od 5 001 do 10 000
7.	od 10 001 do 20 000
8.	od 20 001 do 50 000
9.	od 50 000 do 100 000 a územně nečleněná statutární města
10.	od 100 001 do 200 000 a územně členěná statutární města
11.	nad 200 000



ILUSTRAČNÍ FOTO: PIXABAY.COM 21

sob stanovování měsíční odměny za výkon funkce členů zastupitelstev územních samosprávných celků a vláda je zmocněna k vydání prováděcího právního předpisu (nařízení vlády), kterým se stanoví výše měsíční odměny členů zastupitelstev. Zákon však nově nastaví velikostní kategorie územních samosprávných celků (dosud pro potřeby odměňování upraveno jen v nařízení vlády) a stanoví základní korelační vztahy mezi územními samosprávnými celky pro stanovení odměn nařízením vlády. V uvedených zákonech tak budou stanoveny „hraniční“ koeficienty minimální výše měsíční odměny primátorů největších měst ve vztahu k odměně starostů nejmenších obcí (do 300 obyvatel), koeficient minimální měsíční odměny hejtmanů krajů ve vztahu k odměně starostů nejmenších obcí a největších měst. Výši odměn ostatních starostů obcí a hejtmanů krajů a návazně měsíčních odměn za výkon funkce místostarostů, náměstků primátora a hejtmana, členů rady a všech dalších funkcí stanoví vláda nařízením, přičemž v předkládací zprávě bude zdůvodněn způsob stanovení výše jednotlivých odměn včetně vztahů mezi jednotlivými funkcemi. „Frekvence“ změn výše odměn stanovených nařízením vlády nebude zakotvena právním předpisem, ale předpokládá se, že bude navázána na vývoj vhodného statistického ukazatele publikovaného Českým statistickým úřadem. Díky tomuto systému bude mít vláda možnost, stejně jako dosud, aktuálně reagovat i na mimořádné situace.

Rozdělení členů zastupitelstev na uvolněné a neuvolněné
Návrh zachovává rozdělení členů zastupitelstev na uvolněné a neuvolněné, přičemž uvolnění členové zastupitelstva mají ze zákona nárok na měsíční odměnu ve výši stanove-

né nařízením vlády, neuvolnění členové zastupitelstva ze zákona nárok na měsíční odměnu nemají – měsíční odměna jim může být poskytnuta, ale rozhodování o tom, zda bude přiznána, a stanovení její výše a dne, od kdy bude náležet, je vyhrazeno zastupitelstvu příslušného územního samosprávného celku (nařízení vlády stanoví maximální výši měsíční odměny neuvolněných členů zastupitelstev). Dochází také ke zpřesnění vymezení skupiny „uvolněných členů zastupitelstva“ vazbou na zvolení do funkcí určených zastupitelstvem obce. Zpřesnění a dílčí změny jsou navrženy i v oblasti „náhrad výdělku ušlého v souvislosti s výkonem funkce“.

Výše měsíční odměny se bude stanovovat v závislosti na jediném ukazateli, a to počtu obyvatel obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v obci (městské části), a to k 1. lednu kalendářního roku, ve kterém se konaly volby do zastupitelstva obce (tento počet obyvatel a výsledné hlasy voličů zvolení příslušných členů zastupitelstva určilo). Cílem těchto ustanovení je odstranění nutnosti každý rok k 1. lednu zjišťovat počet obyvatel a v závislosti na tom „přepočítávat“ měsíční odměny, když současně náročnost výkonu funkce člena zastupitelstva není přímo závislá jen na počtu obyvatel (s počtem obyvatel lineárně nestoupá). Měsíční odměny tak nebude nutné každoročně revidovat, bude možné, aby je zastupitelstvo obce stanovilo na celé volební období v konstantní výši a také aby právě s takovou výší odměn v rozpočtu obce při určování rozvojových priorit obce počítalo. Právní úprava však zohledňuje případnou zásadní změnu počtu obyvatel (za zásadní je považována změna o 20% oproti výchozímu stavu), která by současně znamenala změnu zařazení obce do jiné velikostní kategorie.

Výrazně jednodušší bude i výpočet odměny, zejména pro obce, kdy dosavadní systém (měsíční odměna = pevná složka + příplatek dle počtu obyvatel) bude nahrazen jen jedním číslem pro danou velikostní kategorii.

Změny jsou navrženy také v oblasti schvalování usnesení o odměně pro neuvolněné členy zastupitelstev:

- měsíční odměna může náležet nejdříve až od okamžiku přijetí usnesení zastupitelstva obce, kterým měsíční odměny stanovilo, tzn. ode dne konání zastupitelstva obce, na kterém o jejich poskytování v jím stanovené výši rozhodlo. Nově je tak jednoznačně definován okamžik, od kterého bude možné odměny neuvolněným členům zastupitelstva obce poskytovat;
- v zájmu odstranění pochybnosti, v jaké výši měsíční odměnu zastupitelstvo stanovilo, by výše měsíční odměny měla být stanovena konkrétní částkou (nikoliv slovním opisem), což přispěje k větší transparentnosti;
- zákon bude také deklarovat možnost zastupitelstva schválit rozdílnou výši odměny za stejný druh funkce, neboť právě zastupitelstvo nejlépe zná místní podmínky a může ukládat svým členům i individuální úkoly. Rozdílnou výši by však obec měla být schopna vždy zdůvodnit (optimálně v přijatém usnesení o odměnách). Důvody pak nikdy nesmí být diskriminační (např. zvýhodnění rodiny, znevýhodnění opozice apod.) ani sankční povahy;
- zastupitelstvo při stanovení (změně) výše měsíční odměny může také předem stanoveným způsobem a za nediskriminačních podmínek přihlídnout k účasti (resp. trvalé dlouhodobé neúčasti) člena na jednání orgánů, jejichž je členem.

Kumulace funkcí

Uvolněnému členovi zastupitelstva v případě, že by byl zvolen do více funkcí, bude náležet odměna jen za jednu z nich – a to za výkon té z jeho funkcí, za kterou náleží nejvyšší odměna. Na rozdíl od stávající právní úpravy, která nebyla jednoznačná a vyvolávala závažné aplikační problémy, je nově jednoznačně definováno, jak je možné postupovat při odměňování neuvolněných členů zastupitelstva, pokud vykonávají více funkcí. Navržená úprava umožňuje při kumulaci funkcí kumulovat měsíční odměnu, ale zákon přesně vyjmenovává, za jaké neuvolněné funkce je možné odměny sčítat, a stanovují se další pravidla, aby tato možnost nebyla aplikována zcela účelově. Bude možné „sčítat“ měsíční odměny pouze za tři samostatné funkce, u nichž to zákon výslovně umožňuje, a odměna za výkon „řadového“ člena zastupitelstva bude již obsažena i v měsíčních odměnách za jednotlivé „vyšší“ funkce.

Minimální odměna pro neuvolněné starosty

Pro neuvolněné starosty (primátory, hejtmány) však návrh nově stanovuje minimální měsíční odměnu, a to ve výši 0,3 násobku výše měsíční odměny, která by náležela uvolněnému členovi zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty (primátora, hejtmána). Horní hranice 0,6 násobku výše měsíční odměny, zůstává zachována.

Cílem nově navržené právní úpravy je také řešit aplikační potřebu navýšení odměny jen u neuvolněných členů zastupitelstva, pokud oni sami osobně zajišťují výkon přenesené působnosti, a to pokud jsou oprávněni k oddávání (přijímání projevu vůle snoubenců, že spolu vstupují do manželství). Možnost navýšení odměny se stanoví rovněž v případě neuvolněného člena zastupitelstva, který byl pověřen řízením obecní policie.

Poskytování mimořádných odměn

Současná právní úprava neumožňuje poskytování mimořádných odměn členům zastupitelstev („mimořádné odměny“ jsou přesto v praxi poskytovány, a to formou darů či dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, v nekontrolované a nelimitované výši a bez veřejné kontroly, což je veřejností vnímáno velmi negativně¹). Navrhovaná právní úprava umožňuje, aby územní samosprávný celek poskytl členovi zastupitelstva za splnění mimořádných nebo zvláště významných úkolů územního samosprávného celku mimořádnou odměnu. Rozhodnutí o poskytnutí mimořádné odměny je vyhrazeno zastupitelstvu, přičemž návrh na poskytnutí mimořádné odměny musí být výslovně uveden jako samostatný bod navrženého programu připravovaného zasedání zastupitelstva, musí být odůvodněn a musí být projednán jako samostatný bod programu jednání zastupitelstva. Maximální výše mimořádné odměny je zákonem limitována (souhrnná výše mimořádných odměn poskytnutých v kalendářním roce členovi zastupitelstva nesmí být vyšší než dvojnásobek maximální výše měsíční odměny). Současně zákon územním samosprávným celkům zakazuje poskytovat v souvislosti s výkonem funkce členům zastupitelstva dary.

Stanovení výše odchodného

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. Právní úprava v obecním zřízení, v krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze obsahuje nedůvodné rozdíly² z hlediska dotčených osob, způsobu výplaty, ale zejména z hlediska výše „odchodného“. Návrh sjednocuje právní úpravu pro obce, kraje a hlavní město Prahu a stanoví nárok na odchodné ve výši 1+3 dosavadní měsíční odměny (1 měsíční odměna + násobek měsíční odměny a počtu ce-

1 Podrobněji viz stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly č. 2/2016, zveřejněno na www.mvcr.cz/odk.

2 Podrobněji viz stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly č. 2/2015, zveřejněno na www.mvcr.cz/odk.

lých ukončených let výkonu funkce, nejvíce však tří let). Podmínkou nároku na odchodné je, že dotčený člen zastupitelstva po dobu výkonu funkce nespáchal úmyslný trestný čin nebo nedbalostní trestný čin související s výkonem funkce.

Sjednocení je navrženo rovněž v oblasti vztahu k zákoníku práce, který se bude aplikovat, například pokud jde o splatnost a výplatu odměny, odchodného a dalších plnění členům zastupitelstva v souvislosti s výkonem funkce. Dále se použije ze zákoníku práce právní úprava týkající se zjišťování průměrného výdělku, vzdání se práva na odměnu (platí, že zaměstnanec nemůže zaměstnavatele zprostit povinnosti poskytnout mu mzdu, resp. plat či odměnu příslušející zaměstnanci v souvislosti s výkonem práce), přechodu peněžitých práv v případě smrti člena zastupitelstva a další.

Nově je do zákona navrženo ustanovení reagující na požadavek praxe, jaká plnění mohou územní samosprávné celky členům zastupitelstva v souvislosti s výkonem funkce poskytovat. Výčet v zákoně uvedených plnění přitom vychází z dosavadní v podmínkách obcí převažující praxe. Jedná se např. o příspěvek na úhradu zvýšených nákladů na úpravu zevnějšku, příspěvek na závodní stravování, jde-li o uvolněného člena zastupitelstva obce, odměnu při významném životním výročí a další.

Čerpání dovolené

Shodně se stávající právní úpravou návrh upravuje nárok uvolněného člena zastupitelstva na dovolenou v délce pěti týdnů s tím, že shodně se zaměstnanci a dalšími osobami činnými ve veřejné správě i mimo ni (i v souladu s principy evropského pracovního práva) je nutné motivovat k čerpání dovolené i členy zastupitelstev. Primární účel dovolené, resp. jejího čerpání, totiž v zásadě nelze finančně nahradit. Nově se proto stanovují pravidla pro převádění nevyčerpaného nároku na dovolenou za kalendářní rok do následujícího kalendářního roku s tím, že nevyčerpá-li uvolněný člen zastupitelstva celý nárok na dovolenou v průběhu příslušného kalendářního roku, převede se mu nevyčerpaný nárok na dovolenou pouze do následujícího kalendářního roku, v němž bude čerpán přednostně (nevyčerpá-li ho uvolněný člen zastupitelstva ani v tomto bezprostředně následujícím kalendářním roce, dále se už nepřevádí a bez náhrady propadá). Možnost proplacení nevyčerpané dovolené se navrhuje jen pro ty případy, kdy uvolněný člen zastupitelstva nemohl dovolenou za příslušný kalendářní rok vyčerpat z důvodu ukončení výkonu uvolněné funkce v tomto kalendářním roce.

Veškeré kompetence související s problematikou odměňování členů zastupitelstev (ale např. i rozhodování o možnosti uzavřít s členem zastupitelstva pracovněprávní vztah) budou svěřeny zastupitelstvu.

Projednávání zákona a navržená účinnost

Aktuálně je navržena účinnost novely na 1. 1. 2018 s přechodným ustanovením, že jednotlivým členům zastupitel-

stev bude odměna při skončení funkčního období náležet dle právní úpravy, která pro ně platila v době před nabytím účinnosti této novely. To znamená, že dotčení členové zastupitelstev obcí, kteří budou v souvislosti s volbami končit své funkce na podzim roku 2018, mohou dosáhnout až na šestnásobek (pozn.: na šestnásobek, tj. 1+5 měsíční odměny, dosáhnou v případě nepřetržitého výkonu funkce pěti a více po sobě jdoucích celých kalendářních let) své měsíční odměny.

V rámci prvního čtení vládního návrhu zákona v Poslanecké sněmovně lze usuzovat z vystoupení jednotlivých poslanců, z nichž mnoho má osobní zkušenosti s výkonem funkce starosty, hejtmána nebo jiného člena zastupitelstva obce či kraje v rámci prvního čtení vládního návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, lze usuzovat, že návrh jako celek je většinově vítán včetně koncepčních myšlenek v něm zakotvených. Vzhledem k předmětu jeho úpravy, potažmo osobní či politické zainteresovanosti široké veřejnosti na ní, lze očekávat četné pozměňovací návrhy, o nichž se bude v Poslanecké sněmovně jednat a rozhodovat. Nicméně už v této chvíli je nutné uvést, že všechna konkrétní řešení, která byla v návrhu zákona Poslanecké sněmovně předložena, byla už v procesu přípravy pečlivě zvažována vždy v několika variantách. U každé z nich byly brány v úvahu její výhody i nevýhody (včetně finančního aspektu, byť ne vždy rozhodujícím způsobem) a mnohá navržená řešení jsou ve výsledku návrhem kompromisním. Komplexní návrh zákona nemohl bezdůvodně upřednostňovat tu či onu konkrétní skupinu členů zastupitelstev, např. obcí oproti krajům či hlavnímu městu Praze, hejtmánů proti primátům, starostů velkých obcí proti malým nebo naopak, ale musel řešit problematiku odměňování a právních poměrů členů zastupitelstev územních samosprávných celků jako jedné „množiny“.

Jsme přesvědčeni, že je třeba právní prostředí v této oblasti sjednotit pro všechny územní samosprávné celky a vyřešit stávající aplikační problémy, přičemž tento návrh daný cíl naplňuje.

Nad rámec výše uvedeného návrhu, který je projednáván v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, považujeme aktuálně za vhodné informovat o tom, že Ministerstvo vnitra na základě podnětu Svazu měst a obcí České republiky připravuje legislativní návrh měnící stávající nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů, který předloží k rozhodnutí vládě České republiky. Jeho cílem je valorizovat částky měsíčních odměn poskytovaných za výkon funkce uvolněným členům zastupitelstev a maximální možnou výši měsíčních odměn za výkon funkce neuvolněným členům zastupitelstev územních samosprávných celků o 4 % s účinností od 1. ledna 2017. Ministerstvo vnitra po přijetí novely bude územní samosprávné celky o této změně informovat a připraví metodické doporučení k dalšímu postupu. ■

Zpracoval odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.