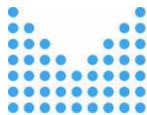




Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 2/2016

Označení stanoviska:	Problematika posuzování uzavírání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se členy zastupitelstva obce a posuzování poskytování darů členům zastupitelstva obce
Právní předpis:	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“);
Ustanovení:	§ 71 odst. 1 – 3 § 72, § 73 odst. 1, § 75, § 84, § 85, § 99, § 102, § 110 zákona o obcích, § 3, § 6, § 30, § 73a, § 74 – § 77 zákoníku práce;
Související právní předpisy:	nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády“), zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“);
Klíčová slova:	dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, dohoda o provedení práce, dohoda o pracovní činnosti, závislá práce, odměna za výkon funkce, mimořádná odměna, peněžitý dar, starosta, místostarosta
Datum zpracování:	20. dubna 2016
Spolupráce:	Ministerstvo práce a sociálních věcí (odbor odvolacích a správních činností v oblastech zaměstnanosti) Ministerstvo financí (odbor 28 – Regulace a metodika účetnictví) Ministerstvo vnitra (odbor legislativy a koordinace předpisů)



Dotaz:

Za jakých podmínek může obec se členem zastupitelstva obce, a zejm. se starostou této obce, uzavřít některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (dohodu o provedení práce/dohodu o pracovní činnosti)?

Může zastupitelstvo (rada) obce finančně ocenit starostu (místostarostu, jiného člena zastupitelstva obce) za jeho aktivity pro obec formou mimořádné odměny nebo daru?

I. Uzavírání pracovních poměrů a dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se členy zastupitelstva obce

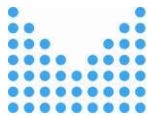
A) Obecné právní východisko

Právní poměry zaměstnanců územních samosprávných celků se řídí zejména obecnou právní úpravou zákoníku práce; pokud jde o tzv. úředníky, pro ně platí i speciální právní úprava v zákoně o úřednících. Jde o tzv. **pracovněprávní vztahy mezi územním samosprávným celkem** (obcí, krajem) jako zaměstnavatelem a jednotlivými zaměstnanci, a to na základě **soukromoprávního smluvního jednání**; na jeho základě je vykonávána **sjednaná práce ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a osobně zaměstnancem** pro zaměstnavatele, tj. jako „závislá práce“. Podle § 3 zákoníku práce „závislá práce“ může být vykonávána **výlučně v základním pracovněprávním vztahu** (není-li upravena zvláštními právními předpisy). I když dle § 74 odst. 1 zákoníku práce **zaměstnavatel má zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru**, základními pracovněprávními vztahy jsou:

- pracovní poměr,
- právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, tj. dohodami o pracovní činnosti a dohodami o provedení práce.

Z hlediska obsahu dále užívaných pojmů je třeba upozornit též na to, že **pojem „zaměstnanci“** obce zahrnuje nejen fyzické osoby, které uzavřely s obcí pracovní poměr, ale též fyzické osoby na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (srov. s ust. § 6 zákoníku práce).

Obecně lze konstatovat, že žádný právní předpis nevylučuje uzavírání pracovního poměru nebo **dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr** se členy zastupitelstva obce, ať již se jedná o dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti. Takové **pracovněprávní vztahy** by bylo možno uzavřít mezi obcí na straně jedné a členem zastupitelstva obce na straně druhé (neuvolněným i uvolněným) podle zákoníku práce (§ 3, § 30 až 73a, § 74 až 77). Poznamenáváme, že níže je výklad věnován dohodám o pracích konaných mimo pracovní poměr (část třetí zákoníku práce).



B) Možný předmět dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr

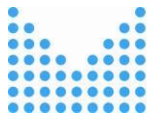
I v případě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se jedná o formu smluvního pracovněprávního vztahu, který má charakter „závislé práce“. Z povahy věci je proto zřejmé, že **předmětem těchto dohod nemohou být činnosti spadající do výkonu funkce člena zastupitelstva obce**. Tento názor potvrdil rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. června 2015, sp. zn. 21 Cdo 2430/2014. Judikát v odůvodnění uvádí: „právní předpisy ani povaha obce jako veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající (srov. § 2 odst. 1 zákona o obcích), nebrání tomu, aby člen zastupitelstva obce uskutečňoval jiné činnosti pro obec na základě pracovněprávních vztahů, není-li náplní pracovního poměru nebo jiného pracovněprávního vztahu výkon funkce člena zastupitelstva obce a nejde-li ani o žádný z případů neslučitelnosti této funkce s funkcí vykonávanou v pracovněprávním vztahu uvedených v ustanoveních § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 13. 9. 2009. Za těchto podmínek může vzniknout pracovněprávní vztah též mezi obcí a členem jejího zastupitelstva“.

Z toho, že funkce člena zastupitelstva obce není vykonávána v pracovním poměru a že na vztahy vyplývající z výkonu této funkce se vztahuje zákoník práce, jen jestliže to výslovně stanoví nebo jestliže to stanoví zvláštní právní předpisy, nelze dovozovat, že by mezi obcí a členem jejího zastupitelstva nemohl vzniknout pracovněprávní vztah. Dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti tedy se členy zastupitelstva obce v zásadě uzavřít lze, nicméně předmětem takového právního vztahu nesmí být výkon činností, které jsou součástí (spadají do) výkonu funkce člena zastupitelstva obce – a ta je ze zákona (a to v celém rozsahu funkce a k tomu patřících úkolů) „výkonem veřejné funkce“, což vylučuje, aby to bylo předmětem smluvního pracovněprávního vztahu, ať už formou pracovního poměru či „dohody“.

Dlužno poznamenat, že hranice mezi tím, co lze ještě zařadit pod „výkon funkce“ a co již není výkonem funkce (je nad rámec), nemusí být vždy zcela jednoznačné a je třeba vždy posuzovat jednotlivé případy **individuálně** (mezi jednotlivými obcemi navzájem i mezi jednotlivými členy zastupitelstva dané obce navzájem) a nelze dát obecné jednoznačné vymezení.

Předmětem dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti se členem zastupitelstva obce dle našeho názoru nemůže být zejména:

- účast na jednáních orgánů obce (zastupitelstva, výborů, komisí apod.);
- řízení obecní policie;
- „oddávání“ při svatebních obřadech nebo také přímý výkon státní správy vztahující se k územní působnosti příslušné obce v rámci přenesené působnosti dané obce (povinnost přijímat prohlášení o uzavření manželství je dle § 11a odst. 1 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, svěřena starostovi, místostarostovi či jinému pověřenému členovi



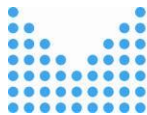
zastupitelstva obce). Tuto povinnost lze tedy bezesporu považovat za součást výkonu funkce člena zastupitelstva, pokud byl k tomuto úkonu pověřen;

- výkon slavnostních obřadů, pakliže je tato činnost vykonávána z pověření zastupitelstva obce, popř. v rámci činnosti výboru či komise. **Finanční zvýhodnění za provádění shora uvedených obřadů a činností neplyne**, záleží na zastupitelstvu obce, zda se rozhodne poskytovat všem svým neuvolněným členům maximální výši měsíční odměny bez rozdílu, či zda např. při stanovení výše odměny zohlední výkon uvedených činností;
- úkoly pro vybrané členy zastupitelstev vyplývající z dalších právních předpisů na úseku přenesené působnosti (např. úkoly v souvislosti s přípravou voleb, na základě krizového zákona apod.);
- činnost starosty, členů rady obce a dalších členů zastupitelstva obce v povodňových orgánech obcí a krajů dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů;
- činnosti, které starosta a místostarosta (jakožto funkcionáři tvořící ze zákona součást obecního úřadu) z titulu své funkce vykonávají jménem obecního úřadu, plnění povinností tajemníka na obecním úřadě starostou, pokud funkce tajemníka není zřízena, zabezpečení plnění úkolů obecního úřadu v samostatné a přenesené působnosti, vyřizování podání občanů, obsluha datové schránky apod.;
- činnosti, které by naplnily neslučitelnost funkce člena zastupitelstva obce s funkcí vykonávanou v pracovněprávním vztahu dle § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách“), tj. včetně správních činností v režimu zákona o úřednících.

Naproti tomu dle našeho názoru lze uzavřít dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti na:

- zajištění různých **manuálních a obslužných činností nejrůznějšího typu** (např. údržba veřejné zeleně, výsadba stromků v obecním lese, pravidelné sekání trávy, výkon zednických prací na obecních nemovitostech apod.);
- výkon určitých **speciálních odborných činností**, na které má příslušný člen zastupitelstva obce kvalifikaci, a bude proto pro obec hospodárnější, resp. výhodnější zadat takovou činnost a uzavřít dohodu s příslušným členem zastupitelstva obce (např. zpracovat projektovou dokumentaci na obci plánovanou stavbu, architektonický plán přestavby náměstí, finanční manažer na prostředky z EU, stavební dozor apod.), než zadávat provedení takové činnosti externím subjektům.

Z citovaného judikátu Nejvyššího soudu pak plyne, že možnost uzavření konkrétní dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr se členem zastupitelstva je třeba posuzovat vždy individuálně, tj. **s ohledem na obsah takové dohody** (předmět činnosti, která má být na jejím základě v daném případě vykonávána) **ve vztahu ke konkrétní funkci člena zastupitelstva** a její náplni. Dohodu o pracovní činnosti spočívající v odborné práci je tak možno uzavřít na práce nesouvisející s výkonem



funkce toho kterého člena zastupitelstva, nikoliv však např. na práce související s plněním úkolů, které mu byly uloženy zastupitelstvem nebo radou obce. Dle našeho názoru není také možné se členem zastupitelstva obce uzavřít dohodu o provedení práce nebo pracovní činnosti v té oblasti působnosti, která bude členovi zastupitelstva obce rozhodnutím zastupitelstva svěřena, byť by mohla přesáhnout rámec výkonu funkce „běžného“ člena zastupitelstva obce. Jedná se typicky o případy, kdy např. bude člen rady odpovídat za majetkoprávní oblast – v takovém případě s ním nebude možné uzavřít dohodu na odbornou komplexní přípravu smluvního zajištění dispozice s nemovitým majetkem, nebo bude-li člen rady odpovídat za oblast „správy lesů“, nebude s ním možné uzavřít dohodu na monitorování lesních porostů apod. S dalšími členy zastupitelstva, kteří nemají tuto oblast „svěřenu“ (ve své gesci), by však takovéto dohody bylo možno uzavřít. Výše uvedené závěry je možné vztáhnout jak na uvolněné členy zastupitelstva obce, tak i na neuvolněné členy zastupitelstva obce. V případě uvolněného člena zastupitelstva „bez vymezené oblasti“, resp. tam, kde nebude možné jednoznačně určit, zda by problematika spadala do jeho působnosti, bude třeba postupovat přiměřeně dané situaci a jeho úkolům.

Obdobný závěr dle našeho názoru platí i pro případ uzavírání smluv o dílo se členy zastupitelstva obce.

C) Kompetence orgánů obce k uzavírání dohod o provedení práce a dohod o pracovní činnosti

V praxi se bude lišit situace v obci, kde není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, a v obci, kde funkce tajemníka obecního úřadu zřízena je.

Podle § 110 odst. 4 písm. d) zákona o obcích **tajemník obecního úřadu plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele (včetně kompetence uzavírat pracovněprávní vztahy) podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu – jeho kompetence se tedy týkají** toliko těch zaměstnanců obce (včetně zaměstnanců obce na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr), kteří jsou zařazeni do obecního úřadu.

Dle ustanovení § 103 odst. 1 zákona o obcích *starosta zastupuje obec navenek, přičemž podle odst. 4 písm. b) téhož ustanovení starosta plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu, ...;* toto ustanovení nerozlišuje, zda se jedná o zaměstnance obce zařazené do obecního úřadu či nikoliv, ale obě shora citovaná ustanovení platí současně.

Zákon nevylučuje, resp. nesvěřuje danou kompetenci výslovně někomu jinému pro případ pracovněprávního vztahu v režimu zákoníku práce mezi obcí a fyzickou osobou, která současně vykonává funkci starosty. K situaci, kdy by starosta obce z titulu představitele obce uzavřel sám se sebou jako fyzickou osobou pracovní poměr, upozorňujeme na rozsudky Nejvyššího soudu, kdy již bylo zrušeno a zneplatněno několik smluv, jež byly **uzavřeny a podepsány stejnou osobou na straně jedné i druhé**. Zmiňujeme pro ilustraci rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. listopadu 1998, sp. zn. 21 Cdo 11/98, dále rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. prosince 2008, sp. zn. 21 Cdo 5313/2007 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne



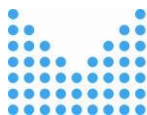
21. prosince 2010, sp. zn. 21 Cdo 3053/2010. Všechny tyto rozsudky spojuje obdobný právní názor, jenž lze shrnout v násl. smyslu: „rozdílnost zájmů zaměstnavatele a zaměstnance při uzavření smlouvy (dohody), která směřuje k založení, změně nebo zániku peněžitých nároků, vylučuje, aby jménem zaměstnavatele učinila takový právní úkon stejná fyzická osoba, která je druhým účastníkem smlouvy (dohody) jako zaměstnanec, neboť nemůže odpovídajícím způsobem „současně“ hájit své zájmy jako zaměstnance a zájmy společnosti jako zaměstnavatele“.

Zastupitelstvo obce má ze zákona vyhrazené pravomoci, přičemž v obci, kde se rada nevolí, jsou širší než v obci, kde rada je. Některá další související rozhodnutí si však zastupitelstvo obce může vyhradit svým usnesením na základě § 84 odst. 4 zákona o obcích, a to včetně koncepce, jak bude obec zajišťovat některé práce, či rozhodování o některých zásadních personálních záležitostech obce (nejedná se o ze zákona „vyhrazené“ kompetence starosty obce, resp. tajemníka obecního úřadu). Konkrétní pracovní smlouvu se starostou (místostarostou) obce pak může za obec podepsat i místostarosta (starosta) obce, event. tajemník obecního úřadu, pokud se týká samosprávných činností uložených obecnímu úřadu. **Předchozím souhlasem zastupitelstva obce** se souběhem výkonu funkce starosty a jeho pracovního poměru k obci **lze předejít event. výtkám ze strany veřejnosti**, že sám věc rozhodl ve střetu zájmů a v neprospěch obce.

D) Možnost posuzování dohod o provedení práce a dohod o pracovní činnosti

Ministerstvo vnitra je dle ustanovení § 123 a násl. zákona o obcích kompetentní provádět kontrolu výkonu samostatné působnosti obcí a dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti, a to z hlediska jejich zákonnosti, resp. dodržení veřejnoprávních předpisů. Z dozoru a kontroly Ministerstva vnitra jsou **výslovně vyloučeny případy porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a také případy, kdy jsou dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti obcí upraveny zvláštním právním předpisem.** Taktéž jsou z dozorové činnosti Ministerstva vnitra vyloučeny rozhodnutí a jiné úkony orgánů obce učiněné podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Vzhledem k výše uvedenému tak **v zásadě není předmětem kontrolní působnosti Ministerstva vnitra hospodaření územních samosprávných celků**, neboť přezkoumání jejich hospodaření je upraveno zvláštním procesním režimem stanoveným zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, přičemž přezkoumání hospodaření obcí provádí v závislosti na volbě obce místně příslušný krajský úřad, nebo zvolený auditor či auditorská společnost. Povinnost každého územního samosprávného celku dát si přezkoumat hospodaření za uplynulý kalendářní rok stanoví § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a pro obce pak konkretizuje ustanovení § 42 zákona o obcích. Ústředním správním úřadem pro



oblast přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a orgánem dozoru nad jeho prováděním je **Ministerstvo financí**.

Podotýkáme, že Ministerstvo vnitra není vzhledem k výše uvedené kompetenční výluce stanovené v § 124 odst. 6 a 129 odst. 3 písm. a) zákona o obcích příslušné řešit ani případné porušení pracovněprávních předpisů; posuzovat obsah dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr uzavřených obcí se členy jejího zastupitelstva Ministerstvu vnitra nepřísluší. **Ministerstvo vnitra tak posuzuje toliko soulad případného usnesení orgánu obce se zákonem** (zda příslušné usnesení bylo přijato nadpoloviční většinou členů příslušného orgánu obce, zda tento orgán obce byl usnášeníschopný, zda byl zachován princip veřejnosti zasedání zastupitelstva, resp. zda informace o konání zasedání zastupitelstva obce byla řádně zveřejněna, apod.).

Pro úplnost je třeba konstatovat, že další okolnosti pracovněprávních vztahů – dohody – prověřují místně příslušné oblastní inspektoráty práce. Inspektoráty práce jsou oprávněny kontrolovat dodržování pracovněprávních podmínek a posuzovat okolnosti nasvědčující porušení pracovněprávních předpisů; konkrétně dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr mohou orgány inspekce práce zkoumat z hlediska **procesního** (např., zda nebyla dohoda uzavřena až po vykonání práce). Zároveň jsou orgány inspekce práce kompetentní k posuzování skutečnosti, zda nebyl členovi zastupitelstva obce umožněn výkon nelegální práce, případně zda obec uzavřela se členem zastupitelstva obce dohodu o provedení práce písemně. Případné následné ocenění vykonané práce formou „daru“ z rozpočtu obce může svědčit o tom, že člen zastupitelstva obce vykonával pro obec závislou práci (dále viz níže).

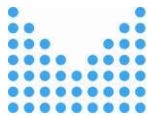
* * *

II. Možnost poskytování peněžitých darů členům zastupitelstva obce a problematika „mimořádných odměn“

A) Obecné právní východisko

Podle § 85 zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodování o některých v tomto ustanovení taxativně vypočtených majetkoprávních jednáních. Podle písm. b) tohoto ustanovení může **zastupitelstvo obce** rozhodnout o poskytnutí věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce; podle § 102 odst. 3 téhož zákona je do částky 20 000 Kč v této věci příslušná rozhodovat **rada obce**, pokud si tuto působnost nevyhradí zastupitelstvo obce. Pokud má být rozhodováno např. o poskytnutí peněžitého daru starostovi obce v obci, kde se rada obce nevolí, je vždy vhodnější, když daný krok „posvěť“ zastupitelstvo obce, tj. když si rozhodování o poskytnutí peněžitého daru v jakékoli výši zastupitelstvo obce vyhradí.

Nelze tedy vyloučit výše uvedený postup, jestliže se obec rozhodne ocenit člena zastupitelstva obce, neboť jako příjemce darů zákon výslovně nevylučuje ani ty fyzické osoby, které jsou členy zastupitelstva obce.



Vlastní **výkon funkce, a to v potřebné kvalitě a rozsahu, je však honorován**, s ohledem na právní úpravu, (jen) **formou odměny za výkon funkce**.

Záležitost eventuálního poskytnutí věcného či peněžitého daru členovi zastupitelstva obce (včetně starosty či místostarosty) je tak zapotřebí **vždy zcela oddělit od odměňování za funkci a její výkon**, tzn. postupovat obdobně jako u **kteréhokoli jiného občana obce**.

B) Možné případy, kdy lze členu zastupitelstva poskytnout dar

Členovi zastupitelstva obce, dle našeho názoru, může být poskytnut dar jakožto **fyzické osobě**, např. za určitý mimořádný a neplánovaný společensky prospěšný čin (záchrana života, odvrácení bezprostředně hrozícího nebezpečí), nikoli jakožto funkcionáři za úkoly či povinnosti, **které mu plynou z výkonu funkce, a za další činnosti, které s funkcí v rámci volených orgánů obce souvisí** (viz příklady uvedené výše u uzavírání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr).

Dle našeho názoru tak např. nad rámec výše uvedeného **nelze** ocenit tímto způsobem starostu či jiného člena zastupitelstva obce, který „získal pro obec mimořádné finanční zdroje, úspěšně realizoval náročnou investiční akci, aktivně řešil povodňovou situaci, vystupoval za obec v zahraničí“ apod. Byť jsou tyto činnosti jistě chvályhodné, spadají pod více či méně běžnou činnost starosty (jiného člena zastupitelstva obce) a nelze za ně poskytovat finanční dary. Smyslem a **účelem daru** dle zákona o obcích **v žádném případě není mimořádně navýšit měsíční odměnu** za výkon funkce (byť řádný) a ustanovení § 85 písm. b) zákona o obcích nelze k tomuto zneužívat.

Ministerstvo vnitra žádným způsobem nezpochybňuje možnost zastupitelstva obce, jakožto nejvyššího orgánu obce, udělovat komukoliv (včetně členů zastupitelstva obce) v rámci výkonu samostatné působnosti peněžité dary. Ministerstvo vnitra však v rámci svých dozorových pravomocí musí zkoumat, zda poskytování peněžitých darů členům zastupitelstev nelze považovat za formu mimořádné odměny za činnosti, které lze považovat za výkon funkce na základě zvláštních právních předpisů, kterou právní předpisy neumožňují.

Byť zákon jednoznačně nestanoví povinnost **zdůvodnit poskytnutí daru**, je tak dle našeho názoru třeba vždy učinit, aby mohla být věrohodně podložena díkce § 38 zákona o obcích, kdy dle odst. 1 *obec hospodaří se svým majetkem účelně a hospodárně*, a nevznikaly tak pochybnosti o těchto premisách. Naplňování kritérií hospodárnosti a účelnosti pak může být zohledňováno zejména při přezkoumání hospodaření.

C) Možnost posuzování poskytování darů

Ministerstvo vnitra posuzuje postup obce **z hlediska zákonnosti** (zda takovým postupem nedochází k porušení zákona, příp. jeho obcházení). Ministerstvo vnitra, jakožto orgán příslušný dle zákona o obcích k výkonu dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných

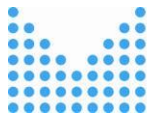


opatření orgánů obcí v samostatné působnosti, se v první řadě zaměřuje na posouzení zákonnosti daných usnesení z hlediska **stránky procesní**, tj. zkoumá zejména, zda rozhodl věcně příslušný orgán obce, zda tento orgán byl usnášeníschopný, zda příslušné usnesení bylo přijato v souladu s § 87, resp. § 101 odst. 2 zákona o obcích (tj. nadpoloviční většinou členů zastupitelstva obce, resp. rady obce) či zda byla prokázána veřejnost zasedání zastupitelstva obce ve smyslu § 93 zákona o obcích.

Ministerstvo vnitra se dále zaměřuje na **obsahovou stránku** předmětných usnesení, zejména na skutečnost, zda poskytnutí finančních darů členu zastupitelstva obce nelze považovat za určitou formu „odměny za výkon funkce“. Za tímto účelem je obec ze strany Ministerstva vnitra vyzvána ke **zdůvodnění poskytnutí uvedených darů**. V rámci prověřování relevantních skutečností vychází Ministerstvo vnitra pouze z podkladů poskytnutých obcemi (zejména ze zápisů ze zasedání orgánu, který o poskytnutí peněžitého daru rozhodl). Není-li ze strany Ministerstva vnitra nalezeno zdůvodnění (bližší upřesnění) toho, za co byl finanční dar poskytnut, v textu zápisů ze zasedání příslušného orgánu obce, je obec požádána o písemné vyjádření k důvodům a okolnostem jeho přiznání. **Odměňování členů zastupitelstva obce (dlouhodobě uvolněných i neuvolněných) se řídí zákonem o obcích. Podmínky pro poskytování odměn jsou stanoveny v nařízení vlády.** Odměnou se rozumí peněžitá plnění poskytovaná obcí členům zastupitelstva obce za výkon jejich funkce, přičemž dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce mají na odměnu právní nárok. O odměnách neuvolněných členů zastupitelstva obce rozhoduje v samostatné působnosti zastupitelstvo obce. Ať již se však jedná o uvolněné či neuvolněné členy zastupitelstva obce, měsíční odměna za výkon funkce představuje odměňování formou pevně (nebo za určitou dobu pevně) stanovené částky. Při této konstrukci se vychází z toho, že **množství úkolů** starosty, místostarosty, či jiného člena zastupitelstva obce v průběhu měsíce, roku nebo dokonce celého volebního období **kolísá a vyrovnává se v čase**; zákonem stanovená výše měsíčních odměn za výkon jednotlivých funkcí již počítá s tím, že jde o funkce náročné, s různorodými úkoly, které jsou vykonávány v maximální kvalitě. Měsíční odměnu za výkon funkce je tudíž nutné chápat jako **paušální odměnu za celý rozsah povinností a činností** člena zastupitelstva obce. Větší rozsah povinností mohou mít členové zastupitelstva obce např. v době povodní (ovšem nejen oni – též hasiči, záchranáři, vojáci, dobrovolníci i řadoví občané) či v době realizování rozsáhlých investic (budování kanalizace apod.); v jiném období je naproti tomu poklidněji.

Jelikož zákon o obcích nijak nedefinuje pracovní dobu členů zastupitelstva (jedná se o výkon veřejné funkce, která ze své povahy nemá a nemůže mít nějakým způsobem ohraničenou pracovní dobu), stejně tak není zákonem o obcích umožněna žádná „odměna za práci přesčas“. Není tedy možné obcházet zákon a formou daru odměňovat členy zastupitelstva za „práci přesčas“, která nadto vzhledem k charakteru této funkce ani nepřipadá v úvahu.

Pokud má být schválen peněžitý dar – a zvláště pak osobě, jež zároveň vykonává některou z honorovaných funkcí v zastupitelstvu obce, obdobně, jako v případě jiných výdajů z rozpočtu obce, je žádoucí v příslušném usnesení poskytnutí finančního daru náležitě odůvodnit. Avšak **zdůvodnění ve smyslu „za činnosti nad rámec výkonu funkce a zákonných povinností“ a „ve prospěch obce“ není dle**

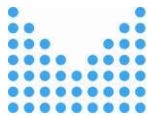


našeho názoru dostatečně transparentní zejména pro veřejnost. Dlužno však poznamenat, že takováto usnesení (bez dalších indicií a vysvětlení k možnosti posoudit individuální případ) nelze také považovat jako rozporná se zákonem. Obdobné závěry lze přijmout i k poskytnutí daru bez zdůvodnění.

Tzv. „rámec výkonu funkce“ není v právních předpisech jednoznačně a taxativně vymezeným pojmem. Že do tohoto „rámce“ spadají činnosti a povinnosti, jež členovi zastupitelstva obce určuje přímo zákon, je skutečnost zřejmá. Dále ovšem dle ustanovení zákona o obcích platí, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem (viz § 2), a že člen zastupitelstva obce skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib tohoto znění: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.“ (viz § 69 odst. 2). Zákon o obcích tedy **výslovně předpokládá činnost členů zastupitelstva obce ve prospěch obce**; právě za tyto činnosti je členům zastupitelstva obce v závislosti na rozsahu výkonu funkce (tj. rozdílně uvolněným a neuvolněným) poskytována již zmíněná měsíční odměna. Činnosti ve prospěch obce zákon nikterak „nezastropuje“ ani nelimituje a nelze nikdy objektivně změřit a vyhodnotit, „jak moc“ ve prospěch obce dotyčný člen zastupitelstva obce jednal, zdali toho býval mohl udělat pro obec a její občany ještě více či méně, a podle toho jej pak „nad rámec“ oceňovat – činnosti „ve prospěch obce“ jsou nezměřitelné a jejich posouzení do značné míry subjektivní.

Při posuzování důvodnosti (přípustnosti) poskytnutí daru lze dle našeho názoru brát rovněž na zřetel, zda se konkrétní činnost „odehrává“ „pod hlavičkou obce“, či se jedná o aktivitu, která je iniciována a vykonávána zcela nezávisle na ní. Nazíráno z tohoto úhlu pohledu je jinou situací, pokud např. obec sama pořádá nějakou vánoční akci (trhy, rozsvěcení stromku...), na níž se člen zastupitelstva obce osobně aktivně v rámci výkonu funkce podílí např. vystoupením (např. formou „zdravice“), ve srovnání se situací, kdy se tak neděje „pod hlavičkou obce“. Takovou situací může být, že např. v obci si občané z vlastní iniciativy sami uspořádají nějakou kulturní či sportovní akci a člen zastupitelstva je jen „jedním z nich“. Pokud se např. obec rozhodne udělit dar trenérům sportovních klubů za práci s mládeží a jeden z nich je i člen zastupitelstva obce, nelze patrně v takovém případě spatřovat porušení zákona o obcích. Na druhou stranu pořádá-li obec kulturní akci, na níž s projevem vystoupí člen zastupitelstva, bylo by možné tuto činnost podřadit pod výkon funkce člena zastupitelstva a udělený dar by byl „skrytou odměnou za výkon funkce“. Nicméně jak je uvedeno výše, tato hranice není zcela jednoznačná a je vždy třeba posuzovat individuální případ. Aby však došlo k posouzení usnesení jako rozporného se zákonem (tzn., že by se jednalo o „skrytou odměnu“), musela by být tato skutečnost prokazatelně podložena.

Ve vztahu k „právu na samosprávu“ a k právu „využití ustanovení § 85 písm. b) zákona o obcích“ si dovoluujeme upozornit též na judikát Ústavního soudu (ze dne 25. listopadu 2014, sp. zn. ÚS 2588/14), z něhož uvádíme následující: „...i v případech, kdy stát (respektive obec) vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích obec nedisponuje skutečně zcela autonomní vůlí a její jednání



se musí vždy řídit zákonem. Při posuzování pozice státu (obce) v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu (obce), tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy veřejnou moc...

„...je tak například vyloučeno, aby obec hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů.“

Zákon o obcích v § 38 odst. 1 výslovně stanovuje, že obec musí využívat svůj majetek **účelně a hospodárně** v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajících ze zákona vymezené působnosti a obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.

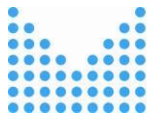
Upozornujeme, že dle výkladu Ministerstva financí by se přijatý dar posuzoval jako příjem ze závislé činnosti podle § 6 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

V této souvislosti však upozornujeme též na skutečnost, že v případě, kdy člen zastupitelstva obce vykonává či vykonal pro obec činnost nespádající do výkonu funkce a **tato činnost by vykazovala znaky závislé práce** dle ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce, vznikla by obci povinnost uzavřít se členem zastupitelstva této obce některý ze základních pracovněprávních vztahů. Jestliže by tak obec neučinila, dopustila by se správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, neboť by členu zastupitelstva umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 téhož zákona. Podotýkáme, že Ministerstvo vnitra není vzhledem ke kompetenční výluce stanovené v § 124 odst. 6 a § 129 odst. 3 písm. a) zákona o obcích příslušné řešit případné porušení pracovněprávních předpisů, avšak podnět v takové záležitosti by byl předán **Státnímu úřadu inspekce práce, resp. oblastnímu inspektorátu práce pro příslušný kraj**.

D) (Ne)poskytování mimořádných odměn členům zastupitelstva obce

Jak uvolněnému, tak neuvolněnému členovi zastupitelstva obce lze za výkon funkce poskytnout **pouze odměnu dle ustanovení zákona o obcích** (viz § 71 a § 72), přičemž zákon o obcích zná v současné době jen „**měsíční odměnu**“ (viz § 73) a „**odměnu při skončení funkčního období**“, resp. odměnu při skončení výkonu funkce v průběhu volebního období, která se však týká jen některých v zákoně taxativně vyjmenovaných funkcí členů zastupitelstva obce (viz § 75 zákona o obcích). **Kategorii „mimořádných jednorázových odměn“ zákon o obcích nezná**, a to zcela záměrně. Proto takovou odměnu za výkon funkce členovi zastupitelstva obce nelze přiznat – takové rozhodnutí kteréhokoli orgánu obce (zastupitelstva obce, rady obce či dokonce jen starosty) **by bylo nezákonné**.

Současně upozornujeme na **judikát Nejvyššího soudu z r. 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



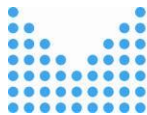
*nezná, je nepřipustné, aby takovou odměnu zastupitelstvo obce přiznalo, neboť k tomu nemá pravomoc. V opačném případě **by docházelo k nekontrolovanému rozdělování veřejných prostředků, jež není možné akceptovat**.*

V souvislosti s funkcí v zastupitelstvu a jejím výkonem tedy nelze členovi zastupitelstva obce poskytovat, dle našeho názoru, ani „mimořádné odměny“ ani dary (viz výše). Pakliže by se volené orgány obce rozhodly poskytnout členovi zastupitelstva z rozpočtu obce odměnu formou peněžitého daru, byť za vykonané **činnosti, které jednoznačně nelze chápat jako součást výkonu funkce**, poskytnutá částka by nadále měla **charakter odměny** (recipročního plnění). Navíc na základě stanoviska Státního úřadu inspekce práce poskytnutí „daru“ obcí za činnost nespádající do výkonu funkce člena zastupitelstva obce lze považovat za skutečnost svědčící o tom, že mezi obcí a obdarovaným členem zastupitelstva existoval vztah subordinace (nadřízenosti obce a podřízenosti člena zastupitelstva obce). Je zřejmé, že např. manuální činnosti (úklid, roznáška zboží, příprava pohoštění, zdobení prostor, zhotovení kancelářského nábytku) nespádají do výkonu funkce člena zastupitelstva obce. Jsou-li tyto činnosti vykonávány v zájmu obce a nezištně (pro občany) jedná se o občanskou výpomoc. Na takové jednání nahlíží orgány státní správy jako na jednání veřejně prospěšné. Jsou-li však tyto činnosti „odměňovány“ cestou daru z rozpočtu obce, jedná se o závislou práci a obec má povinnost s takovým členem zastupitelstva uzavřít některý ze základních pracovněprávních vztahů, jinak se dopustí správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Současně člen zastupitelstva obce by se v daném případě dopustil přestupku dle ustanovení § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Dle okolností případu by v úvahu mohlo přicházet ze strany obce ještě naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce.

V případě poskytování mimořádných odměn či peněžitých „darů“ již honorovaným členům zastupitelstva obce nelze pak vyloučit ani trestněprávní postih – a to i tehdy, pokud se prokáže nepravdivost odůvodnění příslušného výdaje z rozpočtu obce. Pokud zastupitelstvo obce schválí a obec vyplatí některému členovi zastupitelstva obce částku z rozpočtu obce „nad rámec“ odměn, jež mohou dotyčnému náležet dle zákona o obcích (příp. jiného právního předpisu), přičemž tato částka přesáhne hranici 25.000,- Kč, může se jednat o škodu způsobenou obcí, a tedy např. o **trestný čin** dle ustanovení § 220 – 221 trestního zákoníku – **porušení povinnosti při správě cizího majetku**.

Upozornění:

1. Stanovisko je obdobně aplikovatelné i v podmínkách krajů, hlavního města Prahy, městských částí hlavního města Prahy, městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst.
2. Stanovisko nehodnotí možné důsledky z hlediska přezkoumání hospodaření územních samosprávních celků, zejména s ohledem na kritéria přezkoumání hospodaření (hospodárnost, účelnost apod.).



Závěr:

- 1) Obec může se členem zastupitelstva (včetně starosty) uzavřít některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, nebude-li náplní daného pracovněprávního vztahu výkon funkce člena zastupitelstva obce a nepůjde-li ani o žádný z případů neslučitelnosti této funkce dle zákona o volbách.**
- 2) 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.**
- 3) 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.**
- 4) Členovi zastupitelstva lze poskytnout peněžitý dar (jako jakékoli jiné fyzické nebo právnické osobě) např. za určitý neplánovaný společensky prospěšný čin, nikoliv však v souvislosti s funkcí a jejím výkonem.**

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování,
- stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud.