

Rozhovor s Marií Kostruhovou

# Odměny členům zastupitelstev se vypočítají tak, aby v souhrnu nedošlo k jejich snížení



– říká ředitelka odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra Marie Kostruhová. Po více než roce se scházíme, abychom hovořily o nových legislativních změnách, připravovaných novinkách i o tom, jak se mají nově vypočítávat odměny pro představitele územně samosprávných celků.

**Zuzana Pacinová**

*Jakými činnostmi se odbor dozoru a kontroly v poslední době nejvíce zabýval?*

V letošním roce byla naše činnost ovlivněna přípravou nové legislativy. Byl to především zákon o obcích, který nabyl účinnosti k 1. červenci, dále příprava nové koncepce odměňování, která by měla nabýt účinnosti k 1. lednu 2018 a v současné době se projednává v Poslanecké sněmovně. Nyní se připravuje také novela stávajícího nařízení vlády o odměňování členů územně samosprávných celků, jejíž účinnost se předpokládá k 1. lednu 2017. Co se týká dozorové činnosti odboru, která spočívá především v dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek vydávaných obcemi, ta byla v letošním roce ovlivněna celou řadou změn zákonů. Ministerstvo vnitra se zabývalo například dopady nového zákona o hazardních hrách (má nabýt účinnosti k 1. 1. 2017) na obecní normotvorbu. Přestože tento zákon je v gesci Ministerstva financí, je nezbytné, aby v součinnosti obou ministerstev byla obcím poskytnuta dostatečná metodická pomoc v oblasti přípravy obecně závazných vyhlášek. V těchto dnech proto připravujeme společnou metodiku pro obce, která by jim měla pomoci se v problematice lépe zorientovat. Velkou aktivitu ze strany obcí vyvolala novela přestupkového zákona, která nabyla účinnosti od 1. října letošního roku. Přestože v novele nedošlo k žádné zásadní změně v oblasti regulace nočního klidu, objevila se ze strany

obcí řada dotazů. Tyto dotazy jsme v několika uplynulých měsících intenzivně řešili a snažili se obcím pomoci zorientovat se v dané problematice.

### **Co se vlastně změnilo?**

Nic zásadního, pouze došlo k úpravě způsobu vymezování výjimečných případů, kdy se doba nočního klidu zkracuje či nevymezuje. Obcím zůstala i po novelizaci přestupkového zákona možnost tyto výjimečné případy vymezovat, nově však pouze formou obecně závazné vyhlášky. Bohužel se ve sdělovacích prostředcích objevila celá řada nepřesných a zavádějících informací, a to zejména k možnosti konání rodinných oslav a svatebních obřadů, tedy činností, kterých se udělování výjimek z nočního klidu de facto netýká. Je nezbytné si uvědomit, že pokud někdo ruší noční klid, musí počítat s tím, že se dopouští přestupku.

### **Nejlepší zřejmě je, když se sousedé domluví.**

Ano, ale sousedské rozpory zákon neřeší a ani dříve neřešil. Pokud někdo slaví svatbu nebo třeba padesátiny, lze doporučit, aby se se sousedy domluvil na určité toleranci. Pokud se někdo přesto bude cítit dotčen na svých právech, může zavolat obecní nebo městskou policii, která bude věc řešit, stejně jako před novelou přestupkového zákona, jako přestupek.

### **V rámci novelizace vyhlášek o zvláštní odborné způsobilosti a uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávních celků došlo k určitým změnám.**

V rámci vyhlášky o zvláštní odborné způsobilosti (č. 512/2002 Sb.) došlo k aktualizaci výčtu správních činností, k jejichž výkonu je třeba prokázat zvláštní odbornou způsobilost (nyní je takto vymezeno celkem třicet správních činností), u vyhlášky o uznání rovnocennosti vzdělání (č. 304/2012 Sb.) došlo k aktualizaci bakalářských a magisterských studijních programů, po jejichž absolvování úředník není povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost, a to buď pro obecnou, nebo zvláštní část zvláštní odborné způsobilosti v rámci výkonu dané správní činnosti.

Tyto studijní programy mají svá čísla (kód studijního programu), která jsou uvedena ve vyhlášce. Pokud úředník svému zaměstnavateli doloží vystudovaný bakalářský nebo magisterský studijní program, který svým názvem i kódem studijního programu přesně odpovídá vyhlášce, má automaticky ze zákona uznánu zvláštní odbornou způsobilost pro správní činnost k tomu ve vyhlášce uvedenou. Stejně je to i pro uznání vstupního vzdělávání a vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů. Na Ministerstvo vnitra se pak obrazejí úředníci, kteří ve vyhlášce kód svého studijního programu nenajdou, resp. se liší název jejich studijního programu nebo oboru. V rámci správního řízení vedeného ministerstvem o uznání rovnocennosti vzdělání se dokládají skutečnosti (i důkazy), že vystudovaný studijní program a obor je rovnocenný přípravnému vzdělávacímu programu zakončenému zkouškou zvláštní odborné způsobilosti pro danou správní činnost. Ministerstvo vnitra vydává rozhodnutí (na základě § 34 zákona o úřednících), zda rovnocennost je, nebo není uznána.

### **V novele zákona o územně samosprávných celcích se řeší případy – územní anomálie –, kdy je v katastru obce zahrnuto i území jiné obce. V zákoně je uvedeno, že pokud se obce nedohodnou na řešení, rozhodne Ministerstvo vnitra.**

Tyto anomálie vznikly na základě „divokého“ osamostatňování obcí v devadesátých letech (po sametové revoluci), kdy podmínka jednotného katastru nebyla uplatňována. V oblasti územních anomálií spolupracujeme s Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním, který nám dal přehled těchto anomálií – je jich více než sto (ve vztahu mezi obcemi). Ministerstvo vnitra již udělalo první kroky – všechny dotčené obce byly vyzvány dopisem, ve kterém jim byl vysvětlen postup (podle § 26a ve zmíněné novele zákona). Obce jsme vyzvali, aby si zkontrolovaly, zda se jich územní anomálie týkají, nebo ne. V každém kraji jsme vytvořili pracovní týmy, ve kterých jsou jak pracovníci Ministerstva vnitra, tak i metodik Českého úřadu zeměměřického a katastrálního. Tyto týmy objíždějí

(do konce října a v první polovině měsíce listopadu) všechny potřebné obce, nabízejí jim metodickou pomoc a vysvětlují, proč je třeba, aby došlo k dohodám. Pokud by se obce v roční lhůtě nedohodly, bude zahájeno správní řízení a rozhodne Ministerstvo vnitra na základě místní znalosti, analýzy podkladů a zjištění skutečností (z archivů), komu historicky jednotlivá území patřila. V minulosti mohla být ve věci uskutečněna nějaká místní referenda, i jejich výsledky by v takovém případě ministerstvo zkoumalo. Chtěla bych připomenout, že jako Ministerstvo vnitra řešíme pouze dohodu o katastru, a pokud by mezi dvěma obcemi vznikl spor o majetek, tento spor by řešil soud. Víme například o případech, kdy obecní úřad jedné obce stojí na katastru obce druhé, a v takových případech se musí nějak dohodnout (nebo rozhodne soud). Pozitivní je, že již nyní máme několik případů, kdy obce nahlásily, že se dohodnou.

### **Po přijetí nového občanského zákoníku se do právního systému nově vrátily pachtý a výprosy. Nebylo ale vyjasněno, který orgán obce má rozhodování o nich ve vyhrazené pravomoci, a nebylo jasné, zda zveřejnit záměr obce či nikoli.**

Na základě novely zákona o obcích (účinná od 1. července 2016) je stanoveno, že povinnost zveřejnit záměr se vztahuje na propachtování obecní hmotné nemovitě věci či práva stavby i jejich poskytnutí jako výprosy. Rozhodování o pachtech a výprosách náleží do nevyhrazené (zbytkové) pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Rada obce může rozhodování o pachtech a výprosách zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu. Zastupitelstvo jako nejvyšší orgán obce je oprávněno si rozhodování o pachtech a výprosách vyhradit podle § 84 odst. 4 zákona o obcích.

### **Jak je to s odůvodňováním ceny odlišné od ceny v místě a čase obvyklé při prodeji nemovitosti obcí?**

Odůvodňování odchylky od ceny obvyklé v podstatě vychází ze stávající judikatury a jednoznačně potvrzuje, že je nutné, aby obec zdůvodňovala od-

chylku od ceny obvyklé, jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné. Zákon přesně nestanoví, kde má být odůvodnění zapsáno. Ideální je, když je odůvodnění uvedeno již v usnesení ze zasedání zastupitelstva, kde se vysvětlí, proč se věc prodává za cenu nižší, než je cena v místě a čase obvyklá. Odůvodnění může být zapsáno i v zápise ze zasedání zastupitelstva nebo v podkladových materiálech pro zasedání zastupitelstva. Podstatné je, aby se zastupitelé o tom, že rozhodují o ceně nižší než obvyklé, a o důvodu pro tuto odchylku prokazatelně dozvěděli ještě před přijetím rozhodnutí, tj. aby toto rozhodnutí přijímali s vědomím odchylky a se znalostí relevantního důvodu pro ni.

***V Poslanecké sněmovně se aktuálně projednávají návrhy zákonů o obcích, krajích a hlavním městě Praze, které by měly přinést změny v odměňování členů zastupitelstev územně samosprávných celků. Jaký je hlavní cíl navržených změn?***

Nejvýznamnějším cílem je sjednotení dosud nejednotné právní úpravy u obcí, krajů a hlavního města Prahy a odstranění nedůvodných disparit v odměňování mezi jednotlivými územními samosprávnými celky, vyřešení stávajících aplikačních problémů a zjednodušení systému, aby byl transparentní a lehce aplikovatelný. V současné době je výpočet odměn zejména pro obce velmi složitý. Odměny se počítají dvousložkově jako pevná část a příplatek podle počtu obyvatel, přičemž u některých funkcí je třeba zohledňovat každou stovku obyvatel. Je to pracné a dochází k velké chybovosti, protože odměny se počítají pro každého zvlášť. Novinka spočívá v tom, že nově se předpokládá jedna společná tabulka pro obce, kraje a hlavní město Prahu. Obce samotné už nebudou muset nic počítat – jen se podívají do tabulky, jaká výše odměny náleží pro jednotlivou funkci. Výsledná tabulka bude rovněž nastavena transparentním způsobem, aby byly zřejmé vzájemné vazby mezi výší odměn u jednotlivých funkcí, čímž se částečně eliminují i zmíněné disproporce.

***Pro uvolněné a neuvolněné zastupitele je jiný způsob výpočtu odměny?***

Základní princip zůstává stejný. Uvolněný zastupitel má nárok na odměnu přímo ze zákona, není o ní tedy potřeba rozhodovat na zastupitelstvu. Neuvolnění zastupitelé mají stanovenou maximální výši odměny a zastupitelstvo rozhoduje o její výši od nuly do maximální výše. Maximální (nepřekročitelná) výše odměny pro neuvolněné zastupitele bude stanovena v nařízení vlády. Podstatné je také, že výše odměny se nebude měnit po celé volební období. Měnila by se pouze tehdy, pokud by byl nárůst obyvatel obce vyšší než dvacet procent. Velikostní kategorie obcí jsme rozšířili z původních osmi na současných jedenáct.

***Mohlo by se stát, že by v novém systému výpočtu odměn přišli starostové či zastupitelé o nějaké finanční prostředky?***

Celý systém je v souhrnu nastaven tak, aby nedošlo ke snížení výše odměn oproti stávajícímu stavu, ale naopak k jejímu zvýšení. V tomto smyslu bych ráda všechny uklidnila (smích).

***Jak se postupuje, pokud člen zastupitelstva vykonává více různých funkcí?***

V současné době není kumulace odměn za výkon neuvolněných funkcí (s výjimkou hlavního města Prahy) v samosprávě nijak omezena. Problémy v každodenní praxi nastávaly zejména při formulaci souvisejících usnesení, co je a co není samostatná funkce, resp. jakým způsobem lze odměny kumulovat. Jako problematický se jevil i systém neomezené možnosti odměny kumulovat, neboť pokud byl člen zastupitelstva zvolen například do 15 komisí či výborů, bylo možné sčítat odměny za výkon všech těchto funkcí. V současné době jsou navržena jasná pravidla pro možnost sčítat odměny za jednotlivé v zákoně samostatně vyjmenované funkce s tím, že bude možné kumulovat odměny jen za tři funkce.

***Mělo by tedy dojít k omezení možnosti zneužití čerpání příliš velkého množství prostředků?***

Ano, takový je návrh, který se nyní v Poslanecké sněmovně projednává.

V jednom městě se neuvolněný člen zastupitelstva účastnil v deseti patnácti komisích či výborech a byla mu vyplácena odměna v desítkách tisíc korun. Na rozvoj obce pak zůstávalo méně finančních prostředků. K podobné situaci by nyní již nemělo docházet.

***Co kdyby někdo namítl, že se jedná o vlastní rozpočet obce?***

Rozpočty územních samosprávných celků mají charakter veřejných rozpočtů a z velké části jsou tvořeny ze soustavy daní, to znamená, že se jedná o prostředky všech občanů.

***Na popud Svazu měst a obcí ČR chystá Ministerstvo vnitra návrh valorizace odměn zastupitelů tak, aby od 1. ledna 2017 byly odměny zvýšeny o čtyři procenta.***

V současné době je ukončováno meziresortní připomínkové řízení, přičemž časově byly termíny nastaveny tak, aby byl materiál do vlády předložen s dostatečným předstihem a obce se mohly na tuto situaci připravit. Protože výpočet odměn v obcích pro příští rok se i při valorizaci bude vypočítávat ještě podle stávajícího systému (nový by měl platit od 1. 1. 2018), připravíme pro obce metodiku se vzorovými příklady výpočtu. Na zastupitelstvu obce bude záležet, jestli valorizaci přiznají i neuvolněným členům zastupitelstva, kteří, jak jsme už uvedli, nemají na odměnu nárok automaticky.

***Jaké novinky se připravují pro samosprávu obcí pro následující období?***

Ve spolupráci s Ministerstvem financí připravujeme již zmíněnou metodiku k novému zákonu o hazardu a s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy metodiku ke zřizování školských obvodů mateřských škol. Připravuje se rovněž rozsáhlá aktualizace metodiky k regulaci akcí typu technoparty. S ohledem na šíři problematiky je však v této oblasti potřeba součinnosti mnoha dalších ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Zřizujeme také pracovní skupinu pro novelizaci zákona o úřednících územních samosprávných celků. Rádi bychom zkvalitnili průběžné vzdělávání úředníků tak, aby se zkvalitnil i výkon jednotlivých



správních činností. Ministerstvo vnitra provádí akreditace vzdělávacích institucí a programů. Jsou programy, které zaručují kvalitu výkonu správních činností, a pak jsou tzv. měkké dovednosti, respektive kurzy měkkých dovedností. V současné době je podstatná část z osmnácti dnů předepsaných ze zákona o úřednících na vzdělávání (v rámci tří let) obvykle spotřebována na zmíněné měkké činnosti a kurzům ke správním činnostem se nevěnuje dostatečný čas. Uvažujeme o snížení celkového počtu dnů povinného vzdělávání na devět s tím, že i například jeden den účasti na odborné konferenci by mohl být počítán jako den věnovaný vzdělávání. V praxi vidíme, že je potřeba zvýšit kvalitu výkonu správních činností. K tomu mnohdy nepřispívá ani kvalita jednotlivých kurzů. Proto bychom rádi stanovili standardy jednotlivých vzdělávacích programů, aby bylo jasné, co minimálně mají zahrnovat. Kromě tohoto povinného základu by samozřejmě obce mohly využívat i programy obsahující výuku dalších znalostí a dovedností nad rámec povinného základu.

### ***V čem obce v posledním období nejvíce chybovaly z pohledu dozoru a kontroly a v čem se naopak zlepšují?***

V letošním roce jsme dosud provedli celkem 105 kontrol obcí. Z toho bylo 96 kontrol u obcí I. typu a devět kontrol u obcí II. a III. typu., dvě kontroly u krajských úřadů a čtyři kontroly přenesené působnosti krajů, včetně hlavního města Prahy. Ke stále se opakujícím nedostatkům patří vedení evidence právních předpisů a nekvalitní zápisy z jednání zastupitelstva či rady, kdy v zápisech nejsou dodrženy zákonem stanovené náležitosti, které způsobují další problémy. V případě zápisů ze zasedání zastupitelstva lze však oproti předchozím letům spatřovat dílčí kvalitativní zlepšení. Bohužel se stále setkáváme i s nedodržením zákonného postupu při prodeji nemovitého majetku, který má pro obce ty nejzávažnější důsledky. Značná část pochybení je zjišťována při kontrole zákona o svobodném přístupu k informacím. Rovněž bych zmínila i zjištěná porušení zákona při uplatňování práv občanů obce (podle § 16 zákona o obcích).

### ***V čem dochází k nedodržení práv občana?***

Občan obce má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem. To znamená, že mu musí být dána možnost vyjádřit se k věci aktuálně projednávané, a to dříve, než je přijato příslušné usnesení a věc definitivně vyřízena. Stává se, že občanovi obce je sice umožněno vyjádřit se, ale až na závěru zasedání zastupitelstva, kdy jsou již všechny body programu projednány a vyřízeny. Takový postup nelze označit za souladný se zákonem. Obec je povinna pořídit do deseti dnů po skončení zasedání zastupitelstva zápis, který musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. Není-li zápis vyhotoven v zákonem stanovené lhůtě, je tento nežádoucí postup způsobilý omezit právo občana obce nahlédnout do příslušného zápisu ze zasedání zastupitelstva a pořídit si z něho výpis. K porušení povinnosti obcí dochází také v rámci

dispozic s majetkem v tom smyslu, že není respektován zákonem nastavený systém pravomocí jednotlivých orgánů obce (zejména zastupitelstva obce a rady obce) a dochází k situacím, kdy tu kterou majetkoprávní dispozici schválí k tomu nepřislušný orgán. Důsledkem takových pochybení je nezákonnost přijatých usnesení vedení obce, neplatnost smluv apod.

### ***V čem se obce zlepšují?***

Posun lze zaznamenat například v evidenčních činnostech. Oproti předchozím letům se zlepšilo vedení evidence vydaných právních předpisů. Kvitovat lze rovněž lepší využívání metodické pomoci nabízené a poskytované Ministerstvem vnitra při přípravě obecně závazných vyhlášek. Obce mnohem častěji využívají možnosti konzultovat s ministerstvem návrhy obecně závazných vyhlášek již před jejich schválením v zastupitelstvu obce, což vede ke snížení počtu zjišťovaných nezákonností. ■



FOTO: RADOSLAV BERNAT 2x