



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

5.3

Odměňování a ostatní související
nároky a peněžité plnění členů
zastupitelstva obce

podle právního stavu
k 1. srpnu 2016

ODBOR
VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY
MINISTERSTVA VNITRA
2016

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

5.3

Odměňování a ostatní související
nároky a peněžitá plnění členů
zastupitelstva obce

www.mvcr.cz/odk



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Odměňování a ostatní související nároky a peněžitá plnění členů zastupitelstva obce

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Autoři: Mgr. Petra Horová, Ing. Jana Krumlová, Ing. Bc. Tomáš Pösl

Odsouhlaseno: odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra

Schválila: Ing. Marie Kostruhová

Grafická úprava a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 1159/4, 149 01, Praha 4

Počet stran: 104

Místo a rok vydání: Praha, 2016

ISBN: 978-80-87544-29-7

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	7
ÚVOD	8
ODMĚŇOVÁNÍ A OSTATNÍ SOUVISEJÍCÍ NÁROKY A PENĚŽITÁ PLNĚNÍ ČLENŮ ZASTUPITELSTVA OBCE	9
I. PRÁVNÍ VZTAH ČLENA ZASTUPITELSTVA K OBCI	12
Výkon funkce člena zastupitelstva obce v souladu se zákonem o obcích a zákoníkem práce	12
II. OBECNÉ OTÁZKY ODMĚŇOVÁNÍ	14
1) Pravidla pro poskytování odměn členům zastupitelstva obce	14
2) Rozdíly mezi výkonem funkce (včetně poskytování odměny) uvolněného a neuvolněného člena zastupitelstva obce	17
3) Poskytování odměny v případě souběhu výkonu několika funkcí	20
4) Zásady poskytování příplatku podle počtu obyvatel	22
5) Poskytování zvýšené měsíční odměny – aplikace § 1 odst. 3 nařízení vlády	26
6) Vyplácení měsíční odměny členům zastupitelstva obce	28
7) Zákonné odvody a jiné srážky z odměn členů zastupitelstva obce	30
8) „Krácení“ měsíční odměny a osobní překážky výkonu funkce člena zastupitelstva obce	32
9) „Vzdání se“ odměny za výkon funkce člena zastupitelstva obce	39
10) Neoprávněné ne/vyplácení měsíčních odměn členům zastupitelstva obce	42
11) Výpočet měsíční odměny po novele nařízení vlády s účinností od 1. ledna 2016	43
12) Konkrétní příklady výpočtu měsíční odměny	45
13) Měsíční odměny za výkon funkce versus ostatní příjmy členů zastupitelstva obce	48
14) Poskytování náhrady výdělku neuvolněným členům zastupitelstva obce	52
15) Uzavírání pracovních poměrů a dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se členy zastupitelstva obce	54
16) Poskytování peněžitých darů členům zastupitelstva obce a problematika mimořádných odměn	57
17) Využití tzv. sociálního fondu pro členy zastupitelstva obce	61

18) Náhrada škody při výkonu funkce člena zastupitelstva obce	62
19) Čerpání dovolené, její převádění a proplácení	63
20) Poskytování odměny v případě zániku mandátu přede dnem voleb, vzdání se nebo odvolání z funkce člena zastupitelstva obce	70
21) Poskytování odměny náhradníkům nastoupivším na uprázdněný mandát	77
22) Odměňování členů výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce, kteří nejsou členy zastupitelstva obce	79
III. ODMĚŇOVÁNÍ PO VOLBÁCH A VE VOLEBNÍM MEZIDOBÍ	84
1) Odměna při skončení funkčního období	84
2) Výplata odměny	89
3) Odměňování starosty, místostarosty a členů rady obce ve volebním mezidobí	91
4) Dočasná pracovní neschopnost starosty v průběhu volebního mezidobí	93
5) Odměňování ostatních členů zastupitelstva obce v souvislosti s volbami	95
6) Ukončení výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce a jeho návrat k původnímu zaměstnavateli	98

ÚVODNÍ SLOVO

Dostává se Vám do rukou aktualizované metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, které pro Vás připravil odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Jedná se o nedílnou součást řady metodických doporučení, která by měla přispět ke zvýšení míry informovanosti územních samosprávných celků. Obsažené informace jsou cíleny na pomoc územním samosprávným celkům, a to především v problematikách spadajících do tzv. samostatné působnosti. Tematická zaměření jednotlivých metodických doporučení jsou vybírána na základě podnětů a dotazů, se kterými se odbor veřejné správy, dozoru a kontroly setkává nejčastěji. V případě změny právních výkladů v souvislosti s přijetím nových zákonů jsou metodické pomůcky průběžně aktualizovány. Toto metodické doporučení reaguje především na legislativní změnu v oblasti odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků (nařízení vlády č. 352/2015 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů) s účinností od 1. ledna 2016, a zároveň zohledňuje nová stanoviska a judikaturu.

Věříme, že metodické doporučení přispěje k usnadnění Vaší každodenní činnosti.

Pro úplnost doplňujeme, že pro oblast odměňování se připravuje zcela nová právní úprava, jejíž účinnost je předpokládána od počátku roku 2018. O průběhu vývoje těchto příprav Vás budeme průběžně informovat.

Praha, srpen 2016

Mgr. Jana Vildumetzová
náměstkyně ministra vnitra pro řízení
sekce veřejné správy

ÚVOD

Toto doplněné a rozšířené vydání souboru metodických doporučení je zaměřeno na výklad některých konkrétních ustanovení zákona o obcích týkajících se problematiky poskytování odměn členům zastupitelstev obcí, přičemž se vychází zejména z praktických poznatků a zkušeností obcí a měst. Autoři předkládají výklad nejčastějších dotazů nejen z oblasti „odměňování“, ale zaměřili se také na výklad dalších souvisejících nároků a peněžitých plnění členů zastupitelstva obce a fyzických osob vykonávajících veřejnou funkci.

Druhá část metodického doporučení, která podstatným způsobem rozšířila toto vydání, je zaměřena na problematiku pravidel poskytování odměn po volbách a v tzv. volebním mezidobí.

Příručka je přehledně uspořádána formou *dotaz – odpověď* a je určena pro starosty, místostarosty, členy kontrolních výborů zastupitelstev obcí, tajemníky obcí, personalisty a mzdové účetní měst a obcí, a dále pro pracovníky krajských úřadů, kteří provádějí kontrolu hospodaření obcí podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Poznámka: Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, je v textu označen jako *zákon o obcích*, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění, je v textu označen jako *zákon o krajích*, zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, v platném znění, je označen jako *zákon o volbách*, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění, je v textu označen jako *zákoník práce*, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění, je v textu označen jako *občanský soudní řád*, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, v platném znění, je v textu označen jako *exekuční řád*, zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v platném znění, je v textu označen jako *zákon o střetu zájmů*, zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, v platném znění, je v textu označen jako *zákon o nemocenském pojištění*, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění, je v textu označen jako *trestní zákoník*, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění, je v textu označen jako *trestní řád*, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, je v textu označen jako *správní řád*, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění, je v textu označen jako *zákon o zaměstnanosti* a zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v platném znění, je v textu označen jako *zákon o Policii ČR*. Nařízením vlády je vždy míněno nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů. Pokud se v textu uvádí ustanovení zákona bez jeho bližší konkretizace, rozumí se jím ustanovení zákona o obcích.

ODMĚŇOVÁNÍ A OSTATNÍ SOUVISEJÍCÍ NÁROKY A PENĚŽITÁ PLNĚNÍ ČLENŮ ZASTUPITELSTVA OBCE

K rámcovému seznámení s problematikou odměňování a ostatních souvisejících nároků na peněžitá plnění členů zastupitelstva obce považujeme za vhodné uvést úvodem stručný přehled základních zásad, jak vyplývají ze související platné právní úpravy v zákoně o obcích.

1. *Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. To vyplývá z ustanovení § 70 zákona o obcích. Taktéž pak z ustanovení § 201 odst. 2 zákoníku práce vyplývá, že výkonem veřejné funkce je například výkon funkce poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu, senátora Senátu Parlamentu, člena zastupitelstva územního samosprávného celku nebo přisedícího.*
2. Právní úprava rozlišuje 2 základní skupiny členů zastupitelstev obcí, resp. členů zastupitelstev územních samosprávných celků, a to:
 - a) *členy zastupitelstva obce, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, a členy zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce, dále jen „**uvolněný člen zastupitelstva obce**“ (viz § 71 odst. 1 zákona o obcích),*
 - b) *ostatní členy zastupitelstva obce, kteří nejsou uvedeni v odstavci 1, resp. ve shora uvedeném bodě a), dále jen „**neuvolněný člen zastupitelstva obce**“ (viz § 71 odst. 4 zákona o obcích).*

Právní nároky uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstva, pokud jde o jejich odměňování, se základním způsobem liší, což vyplývá zjm. z podstatné odlišnosti rozsahu a časové náročnosti vykonávané uvolněné a neuvolněné funkce člena zastupitelstva obce.

3. **Uvolněným členům zastupitelstva obce poskytuje obec za výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva obce odměnu podle tohoto zákona. Odměna se vyplácí z rozpočtových prostředků obce (viz § 71 odst. 1 zákona o obcích).** Pro uvolněné členy zastupitelstva obce je tudíž odměna za výkon funkce nároková ze zákona. Obec ji musí členovi zastupitelstva poskytovat ve výši stanovené zákonem (resp. prováděcím nařízením vlády).

Odměnou podle odstavce 1 (tj. § 71 odst. 1 zákona o obcích) je

- a) *měsíční odměna,*
- b) *odměna při skončení funkčního období.*

Odměna se uvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytuje ode dne, kdy byl zvolen nebo jmenován do funkce, za kterou odměna náleží (viz § 77 odst. 1 zákona o obcích).

4. Neuvolněným členům zastupitelstva,

- a) **jsou-li v pracovním poměru, poskytně** zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy; rozsah doby potřebné k výkonu funkce v konkrétním případě určí obec; náhradu mzdy, včetně pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, uhradí obec jejich zaměstnavateli podle zvláštního předpisu;
- b) **kteří nejsou v pracovním nebo jiném obdobném poměru, poskytují** obec ze svých rozpočtových prostředků náhradu výdělku ušlého v souvislosti s výkonem jejich funkce paušální částkou, jejíž výši stanoví zastupitelstvo obce vždy na příslušný kalendářní rok.

Na finanční kompenzace dle shora uvedeného bodu a) nebo b) má neuvolněný člen zastupitelstva obce dle ustanovení § 71 odst. 4 zákona o obcích zákonný nárok. Vedle toho dle ustanovení § 72 zákona o obcích **neuvolněným členům zastupitelstva obce může být** za výkon funkce **poskytnuta** měsíční odměna. Její maximální výši stanoví prováděcí právní předpis.

Výši měsíční odměny za výkon funkce neuvolněného člena zastupitelstva obce **stanovuje** (resp. ve smyslu shora citovaného ustanovení může a nemusí stanovit) ve vyhrazené pravomoci dle ustanovení § 84 odst. 2 písm. n) zákona o obcích **zastupitelstvo obce**. Odměna se neuvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytuje ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce.

5. **Měsíční odměna** je peněžité plnění poskytované měsíčně podle druhu vykonávané funkce a podle počtu obyvatel obce ve výši a za podmínek, které stanoví prováděcí právní předpis. Měsíční odměnu tvoří pevná složka stanovená podle druhu vykonávané funkce a příplatek podle počtu obyvatel obce (dohromady tvoří jednu výslednou částku měsíční odměny). Při určení výše příplatku podle počtu obyvatel obce se vychází z počtu obyvatel, kteří jsou k 1. lednu příslušného kalendářního roku hlášeni v obci k trvalému pobytu. Počet obyvatel obce se zaokrouhluje na celé stovky nahoru.
6. Pokud člen zastupitelstva obce vykonává v souběhu několik funkcí (z titulu členství v zastupitelstvu obce, protože ho zastupitelstvo zvolilo za člena několika výborů či komisí, nebo také za člena rady obce apod.),
 - a) náleží uvolněnému členovi zastupitelstva obce měsíční odměna podle funkce, za kterou se poskytuje nejvyšší odměna,
 - b) lze neuvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytnout měsíční odměnu až do výše souhrnu odměn za jednotlivé funkce (pokud to stanoví zastupitelstvo obce - i zde se v plném rozsahu aplikuje vyhrazená působnost zastupitelstva obce **stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce**).

7. Nárokem na odměnu při skončení funkčního období, resp. na odměnu při skončení výkonu funkce v průběhu volebního období, je dotčen jen omezený, zákonem taxativně vyjmenovaný okruh funkcí, a to v různé výši a za zákonem přesně stanovených podmínek (viz § 75 odst. 1, 2, 3, 4 a 7 zákona o obcích).
8. *Splatnost a výplata odměny členům zastupitelstva obce, jakož i srážky z odměny se řídí právními předpisy upravujícími platové poměry zaměstnanců obcí a zákoníkem práce. Pro tyto účely se odměna členů zastupitelstva obce posuzuje jako plat zaměstnanců obce v pracovním poměru; obec se posuzuje jako zaměstnavatel a členové zastupitelstva obce se posuzují jako zaměstnanci (viz § 76 zákona o obcích).*
9. *Členovi zastupitelstva obce náleží v souvislosti s výkonem jeho funkce cestovní náhrady ve výši a za podmínek stanovených právními předpisy platnými pro zaměstnance v pracovním poměru, tj. v zásadě dle právní úpravy v zákoníku práce (viz § 78 zákona o obcích).*
10. Uvolněný člen zastupitelstva obce má nárok na dovolenou podle tohoto zákona v délce 5 týdnů za kalendářní rok. Pokud jeho funkční období netrvalo po dobu celého kalendářního roku, má nárok na poměrnou část dovolené, která činí za každý i započatý kalendářní měsíc trvání výkonu jeho funkce jednu dvanáctinu dovolené za kalendářní rok. Měsíční odměna podle tohoto zákona mu náleží i po dobu dovolené.

Poznámka:

*S odvoláním na základní principy územní samosprávy je nutné konstatovat, že **finanční výdaje, které se v jednotlivých obcích pojí s odměňováním jejich členů, nejsou primárně determinovány nastavením výše odměn členům zastupitelstev právě platnou právní úpravou, ale zejména politickými rozhodnutími zastupitelstva obce:***

- *kolik členů zastupitelstvo obce (v rámci rozpětí stanoveného zákonem) bude mít (počet členů zastupitelstva kraje stanovuje zákon),*
- *pro jaké funkce budou členové zastupitelstva obce uvolněni,*
- *zda bude zřízena rada obce, kolik bude zřízeno výborů zastupitelstva obce a komisi rady obce apod.,*
- *o výši měsíčních odměn neuvolněných členů zastupitelstva obce (v rozpětí od 0 do přípustného maxima), zda se při výkonu více funkcí bude poskytovat měsíční odměna za každou jednotlivou funkci, tj. jednomu členovi zastupitelstva za 2, 3, 5 funkcí v součtu nebo jen za jednu, nejlépe placenou funkci,*
- *o personálních změnách ve funkcích starosty a místostarosty z důvodu odvolání z funkce, vzdání se funkce či mandátu) v průběhu funkčního období – tyto personální změny mají do rozpočtů obcí velké dopady, jelikož se na tyto akty váže povinnost výplaty odchodného.*

I. PRÁVNÍ VZTAH ČLENA ZASTUPITELSTVA K OBCI

Výkon funkce člena zastupitelstva obce v souladu se zákonem o obcích a zákoníkem práce

? **Dotaz č. 1: Vzniká členovi zastupitelstva obce pracovní poměr k obci? Jakou právní úpravou se jeho právní vztah k obci zejména řídí?**

Podle ustanovení § 70 zákona o obcích je funkce člena zastupitelstva obce **veřejnou funkcí**. Člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. Výkonem funkce je přitom třeba rozumět výkon práv a povinností, jež jsou součástí mandátu člena zastupitelstva obce.

Podle zákoníku práce je výkon veřejné funkce **překážkou v práci na straně zaměstnance z důvodu obecného zájmu** (srov. § 200 zákoníku práce). V souladu s ustanovením § 201 zákoníku práce se výkonem veřejné funkce pro účely tohoto zákona rozumí plnění povinností vyplývajících z funkce, která je

- a) vymezena funkčním nebo časovým obdobím
- b) a obsazovaná na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenováním podle zvláštních právních předpisů.

Výkonem veřejné funkce je například výkon funkce poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu, senátora Senátu Parlamentu, **člena zastupitelstva územního samosprávného celku** nebo přisedícího.

Členům zastupitelstva obce, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, **nevzniká k obci pracovní poměr**, a to ani v případě, že v průběhu funkčního období jejich zaměstnavatel zanikl. Obdobně je třeba posuzovat i ty členy zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce.

Neuvolněným členům zastupitelstva obce také nevzniká k obci pracovněprávní vztah. Podle ustanovení § 71 odst. 4 zákona o obcích ostatním členům zastupitelstva obce (tzn. neuvolněným členům zastupitelstva obce), jsou-li v pracovním poměru u nějakého zaměstnavatele, **poskytne tento zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy**; rozsah doby potřebné k výkonu funkce v konkrétním případě určí obec. Tuto náhradu mzdy, včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, uhradí obec jejich zaměstnavateli. Neuvolněným členům zastupitelstva obce, kteří nejsou v pracovním nebo jiném obdobném poměru, poskytuje obec náhradu výdělku ušlého v souvislosti s výkonem jejich

funkce paušální částkou, jejíž výši stanoví zastupitelstvo obce vždy na příslušný kalendářní rok.

Je třeba zdůraznit, že **výkon funkce člena zastupitelstva obce se řídí zejména zákonem o obcích, ze zákoníku práce lze využít pouze ta ustanovení, ve kterých je výslovně řečeno, že se týkají výkonu veřejné funkce.** V tomto smyslu je zapotřebí zákon o obcích ve vztahu k zákoníku práce chápat jako zákon speciální, jehož aplikace má přednost před zákoníkem práce (srov. s ustanovením § 5 odst. 1 zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů: „*Na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se tento zákon vztahuje, pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy.*“).

Jelikož starostovi, místostarostovi ani jiným členům zastupitelstva obce nevzniká k obci pracovní poměr v režimu zákoníku práce, s výkonem jejich funkce se nepojí ani kategorie „pracovní doba“ se všemi konsekvencemi – stanovená pracovní doba, **přesčasová práce**, plat a příplatek za práci přesčas atd. **Starosta, místostarosta ani jiný člen zastupitelstva obce nemá při výkonu své funkce 5denní pracovní týden** jako např. jeho sekretářka, i když budou trávit na úřadě obvykle stejnou dobu. Dokonce ani tzv. „úřední hodiny“ se s výkonem funkce členů volených orgánů obce nepojí. Institut úředních hodin se na základě usnesení vlády č. 595/1995 ustálil v praxi státních orgánů a zprostředkovaně i orgánů územních samosprávných celků – pro ty ovšem nejsou usnesení vlády, ve vztahu k samostatné působnosti, závazná. K tomu jen poznamenáváme, že starosta (místostarosta) je ve své funkci nepřetržitě od okamžiku zvolení do doby, kdy výkon funkce ukončí (rezignací, v důsledku odvolání, zvolení jiného apod.) To však neznamená, že nemá nárok na odpočinek, soukromé volno pro rodinu apod. Jen je do určité míry pánem svého času a záleží pouze na něm, jak své funkční povinnosti, odpočinek a soukromé záležitosti z hlediska časového zorganizuje.

II. OBECNÉ OTÁZKY ODMĚŇOVÁNÍ

1) Pravidla pro poskytování odměn členům zastupitelstva obce

Dotaz č. 2: Musí být členům zastupitelstva obce poskytnuta nějaká odměna? Kdo o tom rozhoduje?

Odměňování uvolněných i neuvolněných členů zastupitelstva obce se řídí zákonem o obcích; odměna je vyplácena za podmínek uvedených v nařízení vlády. Odměna se vyplácí z rozpočtových prostředků obce, přičemž **obec má ze zákona povinnost vyplácet měsíční odměnu pouze ve vztahu k dlouhodobě uvolněným členům zastupitelstva obce** (§ 71 zákona o obcích).

Konkrétní funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni, určuje zastupitelstvo obce [§ 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích]. Tím, že zastupitelstvo obce určí tyto funkce, zároveň nepřímou stanoví, že ostatní takto „neurčené“ funkce budou vykonávány neuvolněnými členy zastupitelstva obce. Zákon o obcích přitom zastupitelstvo obce v jeho rozhodování, kolik členů bude uvolněných a kolik neuvolněných, výslovně nijak neomezuje. I v podobně velkých obcích (městech) stejného typu nemusí být počet ani druh uvolněných funkcí vždy stejný. Skutečný (i potřebný) stav se bude zpravidla lišit dle „personálních možností“, rozdělení úkolů a organizace příslušných povinností.

Dle ustanovení § 72 zákona o obcích může být neuvolněným členům zastupitelstva obce za výkon funkce poskytnuta měsíční odměna. Její maximální výši stanoví prováděcí právní předpis (nařízení vlády). Poskytnutí měsíční odměny neuvolněnému členovi zastupitelstva obce musí schválit zastupitelstvo obce, přičemž nesmí být překročena maximální výše odměny stanovená prováděcím předpisem, tj. nařízením vlády. Dle ustanovení § 77 odst. 2 zákona o obcích se odměna neuvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytuje ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce. **Na jakoukoliv výši měsíční odměny nemá tedy neuvolněný člen zastupitelstva obce právní nárok, pokud ji zastupitelstvo obce zákonem stanoveným způsobem neschválí.**

Zákon o obcích rozlišuje pouze dva druhy odměn, kterými jsou **měsíční odměna** a **odměna při skončení funkčního období**. Jiné nároky členům zastupitelstva obce ze zákona o obcích neplynou. Pevné výše měsíčních odměn u dlouhodobě uvolněných členů zastupitelstva obce a maximální výše měsíčních odměn u neuvolněných členů zastupitelstva obce jsou stanoveny shora uvedeným prováděcím právním předpisem.

Dotaz č. 3: Zastupitelstvo obce má na programu stanovení výše odměn pro neuvolněné členy zastupitelstva obce včetně starosty. Jakou podobu by mělo mít příslušné usnesení?

Dle ustanovení § 72 zákona o obcích může být neuvolněným členům zastupitelstva obce za výkon funkce poskytnuta měsíční odměna. Pokud k tomuto **fakultativnímu rozhodnutí** zastupitelstvo obce přistoupí, bude o příslušné záležitosti rozhodovat obvyklým způsobem, jako v případě jakéhokoli jiného usnesení – buď jej schválí, nebo neschválí. Zastupitelstvo obce, jakožto kolektivní orgán, vždy rozhoduje většinou, přičemž **k platnému usnesení** nebo rozhodnutí je **třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech** jeho členů (viz § 87 zákona o obcích).

Usnesení zastupitelstva obce o měsíční odměně neuvolněného člena zastupitelstva obce musí splnit několik požadavků:

- musí **určit funkce**, za které bude měsíční odměna náležet (např. za výkon funkce řadového člena zastupitelstva..., za výkon funkce člena/předsedy výboru..., za souběh výkonu funkce řadového člena zastupitelstva a člena/předsedy výboru... apod.); současně je třeba, aby usnesení obsahovalo i **pravidla pro možnost sčítání (kumulování) odměn za výkon jednotlivých funkcí**,
- musí **stanovit výši** měsíční odměny (ta nesmí být vyšší než maximální částka plynoucí z nařízení vlády),
- a musí **stanovit den**, od kterého je měsíční odměna poskytována.

Všechny tyto náležitosti vyplývají z § 72 a § 77 odst. 2 zákona o obcích. Není přímo nezbytné, aby je usnesení uvádělo výslovně, z přijatého usnesení by však měly vždy **jednoznačně vyplývat**. Je vhodné, když usnesení zastupitelstva pamatuje i na takové případy, kdy někdo začne vykonávat funkci v průběhu volebního období (tj. případ nástupu náhradníků na uvolněný mandát, nově obsazovaných funkcí ve výborech, v radě apod.). Pro dané hypotetické situace může zastupitelstvo obce např. stanovit, že měsíční odměna náleží členovi zastupitelstva obce ode dne zvolení do této funkce, od 1. dne následujícího kalendářního měsíce po zvolení člena zastupitelstva obce do funkce apod.

Výši měsíční odměny neuvolněným členům zastupitelstev obcí lze stanovit několika způsoby:

- a) Zastupitelstvo schválí **určitou konkrétní částku v korunách**, buďto v maximální nebo jakékoli nižší hodnotě dle přílohy č. 1 nařízení vlády.
- b) Zastupitelstvo schválí **určitý podíl z maximální částky**, např. v procentech. V tomto případě doporučujeme přesně specifikovat konkrétní funkci ve spojení s maximální (stoprocentní) výší měsíční odměny, z níž by se procentuální částka vypočítala tak, aby nevznikly pochybnosti ohledně vůle zastupitelstva obce směřující ke stanovení výše měsíční odměny.

c) Zastupitelstvo přijme usnesení s odkazem na „**maximální výši**“ **měsíční odměny** bez určení konkrétní částky. Tento způsob [popř. postup dle bodu b)] lze též akceptovat, ovšem za výše uvedeného předpokladu, že alespoň z kontextu vyplývá, za kterou funkci (funkce) budou členové zastupitelstva odměňováni, a pokud je z usnesení zřejmé, zda se maximum (popř. podíl z maxima) vztahuje k aktuálně platnému nařízení vlády, nebo též k nařízením vlády platným v budoucnu v případě přijetí legislativních změn. Zastupitelstvo svým rozhodnutím **projevilo vůli poskytovat měsíční odměny neuvolněným členům zastupitelstva v maximální výši**; pokud je usnesení v této věci přijato nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva obce, je platné. Konkrétní výši měsíční odměny lze potom snadno vypočítat, neboť se jedná o součet pevné složky v maximální výši za výkon konkrétní funkce a maximální výše příplatku podle počtu obyvatel.

Obecně však doporučujeme, aby zastupitelstvo obce schválilo konkrétní částku a případně určilo, zda bude měsíční odměna poskytována za jednu či více funkcí. Pouhý odkaz na příslušné nařízení vlády **bez jakékoliv bližší specifikace výše měsíční odměny**, ať už v maximální či jiné částce, je zcela **nedostatečný** (v důsledku nejednoznačnosti).

Pokud obec přijme ne zcela konkrétní usnesení, vystavuje se riziku nejasností ve vztahu k přesnému určení obsahu přijatého usnesení. To může vést ke špatné interpretaci daného usnesení, zpochybnění nároku členů zastupitelstva obce, nebo dokonce faktické nevykonatelnosti usnesení. Samozřejmě to také může vést k výplatě měsíčních odměn v rozporu s vůlí zastupitelstva obce nebo dokonce v rozporu se zákonem, což by představovalo neoprávněný výdaj z rozpočtu obce, resp. neoprávněný příjem příslušného člena zastupitelstva obce. Je proto **nutné, aby formulace přijatých usnesení neumožňovala více výkladů, než jeden**. Obecně platí, že usnesení zastupitelstva obce by měla být vždy jasná a srozumitelná pro všechny, tedy jak pro zastupitelstvo obce, zaměstnance obce (zejm. účetní) a občany obce, tak i např. pro orgány dozoru nad zákonností právních aktů vydávaných obcemi a pro orgány přezkumu hospodaření obcí.

Současně se doporučuje určit **pravidla pro případné možné budoucí změny** (zejména pokud nastoupí na uvolněný mandát náhradník, pokud je zvolen nový starosta apod.) – podrobněji viz níže.

2) Rozdíly mezi výkonem funkce (včetně poskytování odměny) uvolněného a neuvolněného člena zastupitelstva obce

Dotaz č. 4: Je nějaký rozdíl mezi výkonem funkce uvolněného člena a neuvolněného člena zastupitelstva obce?

Obecné právní postavení z hlediska mandátu uvolněného i neuvolněného člena zastupitelstva obce je z pohledu zákona o obcích stejné. Rozdíl spočívá v rozsahu výkonu funkce a v odlišném způsobu odměňování.

Členům zastupitelstva obce, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni (tj. vzniká u nich překážka v práci na straně zaměstnance z důvodu obecného zájmu a zaměstnavatel má povinnost poskytnout jim pracovní volno pro výkon veřejné funkce), a členům zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce, poskytuje obec za výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva obce odměnu podle zákona o obcích. **Nárok na odměnu vyplývá ze zákona o obcích**, přičemž odměna musí být vyplacena v souladu s platným nařízením vlády.

Jak již bylo uvedeno výše, o tom, který člen zastupitelstva obce bude pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, rozhoduje v samostatné působnosti zastupitelstvo obce dle § 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích. Podle tohoto ustanovení platí, že zastupitelstvu obce je **vyhrazeno určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni**. Z toho vyplývá (přestože i právní předpisy dále využívají pojem „uvolněný člen zastupitelstva“), že uvolnění se nepojí s konkrétními fyzickými osobami, nýbrž s funkcemi, které tyto osoby vykonávají. Ustanovení § 71 odst. 1 zákona o obcích rozšiřuje okruh osob, jež mohou být potencionálně pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, tak, aby se možnost „uvolnění“ nevztahovala jen na osoby v pracovním poměru, ale též např. na osoby vykonávající činnost na základě jiného pracovněprávního vztahu, na osoby ve služebním poměru, či na fyzické osoby, které v době zvolení ekonomicky aktivní nebyly (důchodci, studenti, uchazeči o zaměstnání). Dle našeho názoru není ani vyloučeno, aby byla pro výkon funkce dlouhodobě uvolněna i osoba samostatně výdělečně činná. Ovšem dokud (a pokud) zastupitelstvo obce „uvolněné“ funkce svou většinovou vůlí (platně přijatým usnesením) neurčí, žádnému členovi zastupitelstva automaticky nevznikají zákonné nároky pojící se s výkonem uvolněné funkce (nestačí např. prohlášení člena zastupitelstva obce, že bude vykonávat funkci „ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce“). To, že některý člen zastupitelstva obce „vykonává funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce“ znamená, že na něm obec na základě roz-

hodnutí zastupitelstva obce požaduje plnění úkolů ve stejném rozsahu, jaký by požadovala na ze zaměstnání fakticky uvolněném členovi zastupitelstva obce.

Podle ustanovení § 71 odst. 4 zákona o obcích ostatním členům zastupitelstva obce (tzn. neuvolněným členům zastupitelstva obce), jsou-li v pracovním poměru, poskytne zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy (ve výši průměrného výdělku); rozsah doby potřebné k výkonu funkce v konkrétním případě určí obec a související náklady (zákonnou výši vyplacené náhrady včetně odpovídající částky pojistného na sociální a veřejné zdravotní pojištění) příslušnému zaměstnavateli uhradí. Neuvolněným členům zastupitelstva obce, kteří nejsou v pracovním nebo jiném obdobném poměru, poskytuje obec náhradu výdělku ušlého v souvislosti s výkonem jejich funkce paušální částkou.

Uvolněný člen zastupitelstva obce má na rozdíl od neuvolněného člena zastupitelstva obce zákonný nárok na odměnu, a to ode dne, kdy byl zvolen či jmenován do funkce, za kterou odměna náleží. Poskytnutí měsíční odměny neuvolněnému členovi zastupitelstva obce vždy schvaluje zastupitelstvo obce, přičemž nesmí být překročena maximální výše odměny stanovená platným prováděcím předpisem, tj. nařízením vlády. Na jakoukoliv výši měsíční odměny nemá tedy neuvolněný člen zastupitelstva obce právní nárok, pokud (a dokud) ji zastupitelstvo zákonem stanoveným způsobem neschválí (§ 72 zákona o obcích). Nárok na měsíční odměnu neuvolněným členům zastupitelstva obce nemůže nikdy vzniknout z rozhodnutí jiného orgánu obce, např. pouze starosty, a to ani v případě, kdyby jej k tomu zastupitelstvo obce pověřilo – zastupitelstvo nemůže svou vyhrazenou kompetenci delegovat. Zároveň je v návaznosti na ustanovení § 84 odst. 2 písm. n) zákona o obcích vyloučeno, aby např. rada obce stanovila odměny neuvolněným členům zastupitelstva obce zvoleným do funkcí v komisích, přestože se jedná o „její“ poradní a iniciativní orgány.

Podotýkáme, že zastupitelstvo obce může svým usnesením změnit výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva na neuvolněného člena zastupitelstva a naopak. Nic nebrání tomu, aby počet uvolněných i neuvolněných členů zastupitelstva obce (resp. počet „uvolnění“ pro výkon jednotlivých funkcí) byl v průběhu volebního období měněn.

? **Dotaz č. 5: Do jaké míry může zastupitelstvo obce regulovat odměnu neuvolněným členům zastupitelstva?**

Jedině zastupitelstvo obce je **oprávněno kdykoli** se na svém zasedání **usnést, jak na samotném stanovení odměny** pro neuvolněné členy zastupitelstva, **tak i na změně** výše odměny pro tyto členy. Rozhodnutí o změně výše odměny lze pak v souvislosti se zastupitelstvem obce chápat jako jeho pravomoc (zastupitelstvo obce může k danému kroku přistoupit a nemusí) – přitom bez přijetí nového usnesení, nebo doplnění toho původního, nevzniká nic „automaticky“ (pokud

jsou v původním usnesení např. přesně stanovené částky či funkce/osoby a mají je nahradit jiné částky či funkce/osoby).

Měsíční odměny za výkon funkce neuvolněným členům zastupitelstva mohou být stanoveny „obecně“, tedy ve vztahu ke každému členovi zastupitelstva obce, nebo např. ke každému starostovi či místostarostovi, kterého obec má nebo v budoucnu bude mít. Zastupitelstvo obce však může rozhodnout i o odměně pouze pro některé funkce (např. pouze pro předsedy výborů), nebo může omezit poskytnutí měsíční odměny za výkon funkce člena zastupitelstva obce pouze ve vazbě na konkrétního zastupitele, jenž tuto funkci vykonává. **Není povinností zastupitelstva obce stanovit vždy odměny všem svým neuvolněným členům.** Dokonce je možné, aby zastupitelstvo obce již jednou schválené odměny později snížilo či zcela „odebralo“ (např. když chce snížit výdaje obce, dostala se do rozpočtových problémů aj.). Není ani vyloučeno, aby pro stejné funkce byla stanovena rozdílná výše odměny, ať již vyšší (stále však do její maximálně přípustné výše dle přílohy č. 1 nařízení vlády), či nižší. Důvody pro stanovení rozdílné výše odměny mohou být různé, např. náročnost jednotlivých funkcí a stanovení úkolů pro členy zastupitelstva obce, časová vytíženost, četnost jednání konkrétního výboru či komise apod. Ta se také může v průběhu funkčního období změnit (i s důsledky do výše odměny z rozhodnutí zastupitelstva obce) - např. v obci bylo potřebné přerozdělit plnění úkolů mezi starostou a místostarostou, resp. jednotlivými místostarosty v důsledku dlouhodobé nemoci jednoho z nich, nástupu na mateřskou dovolenou v případě starostky, změny zaměstnání nebo místa výkonu práce s náročnějším dojížděním) tak, aby úřad obce pokračoval nepřetržitě dál dle možností zúčastněných. Jedním z důvodů může být i žádost člena zastupitelstva obce, kterou projeví vůli „vzdát se“ celé odměny či její části (doporučujeme uvést do zápisu). Je však žádoucí, aby zastupitelstvo obce respektovalo nepřípustnost diskriminace (viz Listina základních práv a svobod) a nestanovovalo rozdílné výše odměn jednotlivým členům zastupitelstva jako sankci či kárné opatření nebo na základě zcela neopodstatněných nebo až absurdních důvodů (např. členství v opoziční straně – znevýhodnění opozice, příbuzenství – zvýhodnění rodiny apod.), nebo dokonce zcela bezdůvodně. Obec by vždy měla být schopna rozdílnou výši odměn objektivně zdůvodnit.

3) Poskytování odměny v případě souběhu výkonu několika funkcí

Dotaz č. 6: Člen zastupitelstva obce vykonává více funkcí najednou. Jakým způsobem lze v tomto případě poskytnout odměnu?

a) Odměňování uvolněných členů zastupitelstva obce

Podle § 77 odst. 3 písm. a) zákona o obcích v případě souběhu výkonu několika funkcí **náleží uvolněnému** členovi zastupitelstva obce měsíční odměna podle funkce, za kterou se poskytuje **nejvyšší odměna**. Není tedy možné např. uvolněnému starostovi obce přičíst k jeho měsíční odměně částku za výkon funkce člena investičního výboru či předsedy stavební komise apod.

b) Odměňování neuvolněných členů zastupitelstva obce

Podle písm. b) téhož ustanovení zákona o obcích lze **neuvolněnému** členovi zastupitelstva obce v případě souběhu několika funkcí **poskytnout měsíční odměnu až do výše souhrnu odměn za jednotlivé funkce**. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že se jedná o:

- možnost („lze“) poskytovat odměny až do výše souhrnu odměn stanovených za výkon jednotlivých funkcí, nikoliv povinnost (stejně tak může zastupitelstvo obce rozhodnout, že se neuvolněnému členovi zastupitelstva bude poskytovat odměna jen za jeho náročnější funkci, nebo že se za náročnější funkci bude poskytovat celá odměna a za méně náročnou jen polovina apod.),
- účel citovaného ustanovení je směřován k tomu, aby obec mohla více odměnit ty členy zastupitelstva, kteří souběžně vykonávají **několik „jednotlivých“ funkcí** a jsou zapojeni svými funkcemi ve prospěch obce v různých orgánech obce; cit. ustanovení by nemělo být používáno (resp. zneužíváno) k tomu, jak zvýšit odměnu všem neuvolněným členům zastupitelstva bez rozdílu,
- sčítat odměny za výkon funkce nelze s odvoláním na nařízení vlády, ale jen s odvoláním na ustanovení § 77 odst. 3 písm. b) zákona o obcích,
- **u žádné funkce se odměny za výkon jednotlivých funkcí nesčítají automaticky** (ani se odměna automaticky nezvyšuje proto, že jde také o členy zastupitelstva - ba naopak, jde jen o členy zastupitelstva) - vždy to **musí být z rozhodnutí zastupitelstva a jedná-li se o souběh více funkcí**.

Príslušná ustanovení zákona o obcích a návazně prováděcí nařízení vlády řeší výlučně jen odměňování členů zastupitelstev obcí. Skutečnost, že dotyčný vykonává funkci člena zastupitelstva, nepředstavuje eventuálně možnou alternativu, ale základní podmínku, která platí bez výjimky pro všechny, pokud mají být

daným způsobem odměňování. **Všechny sazby odměn v nařízení vlády tedy počítají s tím, že jde o členy zastupitelstva obce.** Měsíční odměna dle sloupce 12 (s příplatkem dle sloupce 13) přílohy č. 1 nařízení vlády, je v nařízení vlády samostatně uvedena zejména pro účely odměňování „řadového člena zastupitelstva“ obce, jenž nevykonává žádné další ocenitelné funkce. Analogická právní úprava platí pro kraje, zákon o hlavním městě Praze však žádnou kumulaci odměn ani u neuvolněných funkcí vůbec nepřipouští – i když člen zastupitelstva v Praze vykonává 5 neuvolněných funkcí, odměnu pobírá nanejvýš za 1 z nich). Zákon o obcích však poskytování souhrnné odměny připouští a funkce, které lze honoretovat v souběhu, blíže nespecifikuje. Ze zákona tedy přímo nevyplývá nepřipustnost souhrnu jedné odměny za výkon některé z nařízení vlády vyjmenovaných funkcí a další odměny za výkon funkce řadového člena zastupitelstva. V zásadě tak lze „sčítat“ odměny za funkce uvedené ve sloupcích 6, 7 a 9 až 12 přílohy č. 1 nařízení vlády, resp. **takový postup nelze napadnout pro nezákonnost.**

Neuvolněný člen zastupitelstva obce, který **vykonává funkci předsedy výboru (komise)** je z tohoto titulu také členem téhož výboru (komise) – a nemůže tomu být jinak (zaujímá v něm jediné místo, má jediný hlas atd.). V daném případě nejde o kumulaci dvou samostatných funkcí, ale o funkci jednu. Jelikož nejde o dvě funkce, ale jednu, **nelze** v tomto případě **kumulovat** ani **odměny, tedy sčítat odměnu za výkon funkce předsedy + člena téhož výboru (komise). Výkon funkce předsedy a současně též člena téhož výboru (komise) lze odměnit pouze jednou odměnou** (za výkon funkce předsedy, samozřejmě pokud ji zastupitelstvo obce stanovilo).

V případě výkonu funkce starosty nebo místostarosty je nutno vzít v potaz ustanovení § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích, dle něhož je zastupitelstvu obce vyhrazeno „*volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce*“. Dále též platí, že „*radu obce tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce*“ (§ 99 odst. 3 zákona o obcích). Zákon o obcích tedy výslovně stanoví, že **starosta ani místostarosta nejsou do rady voleni**, nevykonávají samostatnou funkci „člena rady“, ale v radě jsou zastoupeni právě z toho titulu, že vykonávají funkce starosty a místostarosty. Řečeno jinými slovy, členství v radě je odvozeno od funkce starosty nebo místostarosty a se zánikem funkce starosty nebo místostarosty zaniká i členství v radě (§ 99 odst. 4 zákona o obcích). Dle našeho názoru proto z logiky věci vyplývá, že v případě funkce starosty a místostarosty a jejich členství v radě („radního“ v jedné osobě) se **nejedná o výkon dvou jednotlivých funkcí, ale jen jedné (a to starosty či místostarosty). Nelze tak kumulovat odměnu za výkon funkce starosty (místostarosty) s odměnou za výkon funkce člena rady.**

Dle našeho názoru je obtížně oddělitelná funkce „řadového“ člena zastupitelstva obce s funkcí starosty či místostarosty, a proto případnou kumulaci odměn

za tyto funkce nedoporučujeme, nicméně je třeba dodat, že takovou případnou kumulaci odměn nepovažujeme za rozpornou se zákonem.

V ostatních případech souběhu více funkcí **přísluší zastupitelstvu obce** rozhodnutí o tom, zda a jakým způsobem se bude příslušné ustanovení zákona o obcích ve spojení s příslušným prováděcím předpisem aplikovat. Zastupitelstvo obce však musí měsíční odměnu jako odměnu *za souběh* konkrétních funkcí **v usnesení stanovit**, tj. z příslušného usnesení by mělo jasně vyplývat, že jde o měsíční odměnu za souběh funkcí. V této souvislosti doporučujeme, aby byly zcela jednoznačně v první řadě stanoveny odměny **pro konkrétní jednotlivé funkce** (každou měsíční odměnu vždy tvoří pevná složka a příplatek dle počtu obyvatel obce – blíže viz kapitola 4) a teprve **poté** bylo přijato usnesení o souhrnu odměn za dané funkce (o „pravidlech kumulace“). S ohledem na transparentnost je nutné formulovat příslušné usnesení zastupitelstva obce tak, aby bylo **zcela zřejmé**, jak budou jednotlivé kombinace (souběhy) funkcí koncipovány a odměňovány (mj. i s ohledem na odměňování v tzv. volebním mezidobí, kdy může být odměňování za jednotlivé funkce ukončeno v různých okamžicích). Samozřejmě by z takového usnesení mělo pak také vyplynout, jaká zůstane měsíční odměna členovi zastupitelstva obce, který později o jednu z dosud zastávaných funkcí přijde. Stále přitom platí, že sazby pro funkce neuvolněných členů zastupitelstva uvedené v příloze č. 1 nařízení vlády představují pouze maximální možné výše, zastupitelstvo tudíž **může schválit jakékoli nižší měsíční odměny** – tedy např. rozhodnout o tom, že některé „souběhy“ budou honorovány pouze částečně. Stejně tak může zastupitelstvo obce od shora citovaného ustanovení § 77 odst. 3 písm. b) zákona o obcích abstrahovat a dle možností diferencovat větší či menší rozsah jedním členem zastupitelstva obce zastávaných úkolů už (jen) v rámci stanovení jedné větší či menší odměny za výkon té nejlépe honorované funkce.

4) Zásady poskytování příplatku podle počtu obyvatel

Dotaz č. 7: Lze neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, který vykonává více funkcí a odměna byla zastupitelstvem obce schválena jako souhrn odměn za jednotlivé funkce, poskytnout příplatek ke každé dílčí odměně?

Vzhledem k tomu, že podle § 77 odst. 3 písm. b) zákona o obcích lze **neuvolněnému** členovi zastupitelstva obce poskytnout měsíční odměnu až do výše souhrnu odměn za jednotlivé funkce a **každá** měsíční odměna se obecně stanoví jako součet pevné složky podle vykonávané funkce a příplatku podle počtu obyvatel (jinými slovy, každá měsíční odměna za výkon funkce je „dvosložková“), Ministerstvo vnitra zastává názor, že příplatek podle sloupce 13 přílohy č. 1 nařízení vlády (příp. podle sloupce 8) **lze poskytnout** ke každé dílčí odměně, resp. **ke každé dílčí pevné složce. Příplatek podle počtu obyvatel se neposkytuje jako samostatná „odměna“, ale v rámci stanovené měsíční odměny**, tj. v sou-

čtu s pevnou složkou (viz § 73 odst. 1 zákona o obcích). Jedná se o pouhou kalkulační jednotku pro stanovení celkové výše měsíční odměny.

Podle § 2 odst. 1 nařízení vlády jsou měsíční odměny podle příloh tohoto nařízení stanoveny ve výši, která by obcí **mohla být maximálně poskytnuta**. Pokud by se obec rozhodla podle § 77 odst. 3 písm. b) zákona o obcích poskytnout **neuvolněnému** členovi zastupitelstva obce měsíční odměnu stanovenou jako souhrn odměn za souběh jednotlivých funkcí, mohla by výši těchto jednotlivých odměn (jak jejich pevných složek, tak příplatků za počet obyvatel) poskytnout v maximální výši, nebo je přiměřeně snížit, a to snížit odměny za každou jednotlivou souběžně vykonávanou funkci nebo jen jednu z nich. Stanovení výše odměn podle tohoto nařízení vlády tedy také připouští, že např. odměny nemusí být vypláceny žádné nebo že jen příplatek bude nulový.

Obec dle našeho názoru tedy má možnost poskytnutí příplatku podle počtu obyvatel za každou dílčí odměnu (pevnou složku) v případě kumulace odměn za výkon více funkcí.

Dotaz č. 8: Lze do počtu obyvatel obce pro účely stanovení výše příplatku zahrnout také cizince žijící na území obce?

Podle ustanovení § 73 odst. 1 zákona o obcích se při určování výše příplatku podle počtu obyvatel vychází z počtu obyvatel, kteří jsou k 1. lednu příslušného kalendářního roku hlášeni v obci k trvalému pobytu (počet obyvatel se zaokrouhluje na celé stovky nahoru). Citované ani jiné ustanovení zákona o obcích neobsahuje podmínku, že by se do počtu obyvatel pro stanovené účely měli zahrnout jen občané České republiky. Je třeba připustit, že obyvatelem obce může být i cizinec, i když pro účely určení výše příplatku podle počtu obyvatel musí být splněna podmínka, že příslušná osoba je v obci **hlášena k trvalému pobytu**.

Ve vztahu k předmětné otázce je dle našeho názoru rozhodující institut trvalého pobytu (od něhož je třeba odlišovat jakoukoliv jinou, časově omezenou formu pobytu cizince na území ČR včetně „pobytu dlouhodobého“) a nikoliv skutečnost, zda jsou údaje o dotčených osobách evidovány na základě zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, nebo na základě jiného právního předpisu. Institut trvalého pobytu cizinců je přitom platnou legislativou upraven, konkrétně zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, popř. zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů. Z tohoto důvodu je dle našeho názoru možno zohlednit při stanovení výše příplatku za počet obyvatel všechny cizince, kterým byl povolen trvalý pobyt.



Dotaz č. 9: Z jakých zdrojů lze vycházet při zjišťování počtu obyvatel?

I když zákon o obcích v předmětném ustanovení § 73 nekonkretizuje zdroj požadovaných informací, lze vycházet z dikce zákona o obcích, jenž uvádí obyvatele, kteří jsou „hlášení“ v obci k trvalému pobytu. V tomto smyslu preferujeme zákonem předpokládanou evidenci osob přihlášených k trvalému pobytu v obci.

V souladu se zákonem č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, a dalšími souvisejícími právními předpisy je v provozu systém základních registrů, který slouží mj. jako základní informační systém pro potřeby veřejné správy včetně obcí. Jedním ze základních registrů je **registr obyvatel**, v němž jsou vedeny referenční údaje o fyzických osobách. Jedná se o občany ČR a EU, cizince s povolením pobytu v ČR a cizince, kterým byla na území České republiky udělena mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany. Zdrojem dat jsou současné relevantní evidence. Registr sdílí potřebná data s ostatními základními registry. Jeho správcem je Ministerstvo vnitra (Správa základních registrů).

Ministerstvo vnitra společně se Správou základních registrů poskytuje v mezinárodním právu příslušného zákona službu umožňující **hromadný výdej údajů z registru obyvatel a z agendového informačního systému evidence obyvatel**. Tento postup zjednodušuje získávání aktuálních údajů o obyvatelích, kteří mají pobyt na území obce, přičemž nahrazuje dřívější praxi poskytování tzv. „změnových sestav“ obecními úřady s rozšířenou působností obcím I. a II. typu. Získávání referenčních údajů z registru obyvatel a z agendového informačního systému evidence obyvatel je možné prostřednictvím elektronického formuláře „Žádost o využití údajů z Registru obyvatel a agendového informačního systému evidence obyvatel“ na Portálu veřejné správy. Na základě žádosti úřadu, zasláné do datové schránky Správy základních registrů, bude do datové schránky příslušné obce odeslán soubor s příslušnou informací. Žádost o poskytnutí údajů o fyzických osobách, které mají pobyt na území příslušné obce, může podat starosta („statutární orgán“) nebo jím pověřená osoba. Každý výdej osobních údajů z těchto systémů se řídí zákonem o ochraně osobních údajů a žádost je nutné podat vždy minimálně 15 pracovních dní před požadovaným datem zpracování.

Pro usnadnění práce úřadů se získáváním dat z těchto systémů byl pro potřeby obcí vytvořen podrobný manuál, který je publikován na webových stránkách Správy základních registrů, Ministerstva vnitra ČR a na Portálu veřejné správy.

Pro úplnost uvádíme, že provozovatelem a správcem informačního systému cizinců je podle § 163 odst. 1 písmeno c) zákona o pobytu cizinců **Ředitelství služby cizinecké policie**. Lze tedy v rámci zjišťování celkového údaje o osobách (cizincích) majících trvalý pobyt na území obce vycházet též z evidence vedené Policií ČR v informačním systému cizinců podle zákona o pobytu cizinců. Dále jsou

na internetových stránkách Ministerstva vnitra v sekci Informační servis – Statistiky (viz <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatele-v-obcích.aspx>) každoročně zveřejňovány **informativní počty** občanů ČR a cizinců v jednotlivých obcích k 1. lednu příslušného kalendářního roku.

Údaje o počtu obyvatel v jednotlivých obcích zveřejňuje také Český statistický úřad (ČSÚ), ty však představují statistický demografický ukazatel bez přímé vazby na evidenci (registr) obyvatel. ČSÚ tyto údaje zpracovává na základě statistických hlášení matričních úřadů o narození, úmrtí, stěhování apod., a postupně je přičítá k výsledkům posledního sčítání lidu, domů a bytů. Sám ČSÚ v předmluvě k těmto statistickým údajům dále uvádí: *Považujeme za nutné upozornit na možné, objektivně nutné odchylky uvedených počtů obyvatel od evidence obecních a městských úřadů. ČSÚ nemá evidenci obyvatel a zpracování bilance je založené na jiných dokladech než evidence obyvatel, vedená podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, v platném znění. Veškeré údaje se týkají všech obyvatel, kteří mají v ČR trvalé bydliště, a to bez ohledu na státní občanství. Údaje zahrnují také cizince s vízy nad 90 dnů, cizince s přiznaným azylem, občany zemí EU s přechodným pobytem na území ČR a občany třetích zemí s dlouhodobým pobytem* (viz <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcích-k-112015>). Protože podle ustanovení § 73 odst. 1 věta třetí zákona o obcích „Při určení výše příplatku podle počtu obyvatel obce se vychází z počtu obyvatel, kteří jsou... hlášení v obci k **trvalému pobytu**“, považuje Ministerstvo vnitra **použití tohoto statistického ukazatele pro účely stanovení příplatku podle počet obyvatel dle ustanovení § 73 odst. 1 zákona o obcích za postup riskantní (nevhodný), který by mohl vést ke stanovení výše měsíční odměny člena zastupitelstva obce v rozporu se zákonem.**

Podotýkáme ovšem, že **odpovědnost** za stanovení počtu obyvatel k 1. lednu daného kalendářního roku je vždy **přímárně na obci**. Na obci by bylo vždy rovněž prokázat, jakým způsobem postupovala při stanovení počtu obyvatel k 1. lednu při eventuálním posuzování zákonnosti usnesení zastupitelstva obce, případně při přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků.

Dotaz č. 10: Jaký dopad má na stanovení příplatku situace, kdy počet obyvatel hlášených k trvalému pobytu v obci poklesne v průběhu kalendářního roku pod hranici „stovky“ (např. z 503 na 498)?

I v této situaci nadále platí dikce ustanovení § 73 odst. 1 zákona o obcích, která stanoví: „Měsíční odměna je peněžité plnění poskytované měsíčně podle druhu vykonávané funkce a podle počtu obyvatel obce ve výši a za podmínek, které stanoví prováděcí právní předpis. Měsíční odměnu tvoří pevná složka stanovená podle druhu vykonávané funkce a příplatek podle počtu obyvatel obce. Při určení výše příplatku podle počtu obyvatel obce se vychází z počtu obyvatel, kteří jsou k 1. lednu příslušného kalendářního roku hlášení v obci k trvalému pobytu. Počet obyvatel obce se zao-

krouhluje na celé stovky nahoru.“ Pokud tedy v průběhu kalendářního roku poklesne v řádech „100“ počet obyvatel (hlášených v obci k trvalému pobytu) po jeho zaokrouhlení na celé stovky nahoru, **důsledek této změny bude rozhodný až k 1. lednu následujícího kalendářního roku.** Pro odměnu v běžném kalendářním roce je rozhodující počet obyvatel k 1. lednu příslušného kalendářního roku.

Dále je třeba upozornit, že pokles obyvatel (503 obyvatel se zaokrouhlovalo na 600, 498 obyvatel se zaokrouhlí na 500) se projeví „jen“ v poklesu měsíční odměny **uvolněných členů zastupitelstva a z neuvolněných funkcí jen u starosty, místostarosty, event. předsedy zvláštního orgánu nebo komise pověřené výkonem státní správy** (viz funkce uvedené ve sl. 1 až 7 přílohy č. 1 nařízení vlády), neboť **jen pro tyto funkce je** v příplatku za počet obyvatel **rozhodných každých 100 obyvatel.** Pro ostatní neuvolněné funkce (dle sl. 9 až 12 přílohy č. 1) se příplatek za každých 100 obyvatel nekalkuluje – u nich je rozhodných nejméně 1000 obyvatel (příplatek za počet obyvatel dle sloupce 13 se připočítává v absolutní hodnotě **a počtem stovek**, resp. tisícovek ve větších obcích a městech, **se nenásobí**).

Každá obec by si měla k 1. lednu příslušného kalendářního roku zjistit aktuální údaj o počtu obyvatel s trvalým pobytem v obci. Pokud se po jeho zaokrouhlení na celé 100 nahoru tento počet v řádech stovek změnil, je nutné neprodleně řešit dopad této změny na nárokovou výši měsíčních odměn uvolněných členů zastupitelstva obce (event. také dopad této změny na maximální výši měsíčních odměn neuvolněných členů zastupitelstva obce).

5) Poskytování zvýšené měsíční odměny – aplikace § 1 odst. 3 nařízení vlády

Dotaz č. 11: Zákon a současně nařízení vlády upravuje případy, kdy se některým členům zastupitelstva obce zvyšuje měsíční odměna. Za jakých podmínek k tomuto dochází?

Podle ustanovení § 73 odst. 2 zákona o obcích se měsíční odměna **zvyšuje** o částku stanovenou prováděcím právním předpisem **uvolněným** členům zastupitelstva obce v obcích s rozšířenou působností, v obcích s pověřeným obecním úřadem, v obcích s matričním úřadem a v obcích se stavebním úřadem. (Pokud jde o vymezení pojmu pověřený obecní úřad a obec, resp. obecní úřad obce s rozšířenou působností, lze odkázat na ustanovení § 64 a § 66 zákona o obcích a příslušný zvláštní zákon).

Zmíněné ustanovení zákona o obcích (a návazně na to ani ustanovení § 1 odst. 3 nařízení vlády) není aplikovatelné pro členy zastupitelstva, jež vykonávají své funkce jako neuvolnění. Ustanovení § 1 odst. 3 nařízení vlády však konkretizuje nároky na analogické zvýšení měsíční odměny uvolněným členům zastupitelstev

městských obvodů nebo městských částí územně členěných statutárních měst. Konkrétně se dle ustanovení § 1 odst. 3 nařízení vlády zvyšuje měsíční odměna uvolněným členům zastupitelstva:

- v obcích s rozšířenou působností a dále v městských obvodech nebo městských částech územně členěných statutárních měst a v městských částech hlavního města Prahy, na jejichž úřady byla statutem nebo zákonem přenesena alespoň část působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností (o částky uvedené pod písm. a/),
- v obcích s pověřeným obecním úřadem a dále v městských obvodech nebo městských částech územně členěných statutárních měst a v městských částech hlavního města Prahy, na jejichž úřady byla statutem nebo zákonem přenesena alespoň část působnosti pověřeného obecního úřadu (o částky uvedené pod písm. b/),
- v obcích se stavebním úřadem nebo s matričním úřadem a dále v městských obvodech nebo městských částech územně členěných statutárních měst a v městských částech hlavního města Prahy, na jejichž úřady byla zákonem nebo statutem přenesena alespoň část působnosti stavebního úřadu nebo matričního úřadu (o částku uvedenou pod písm. c/).

V situacích, kdy příslušná obec svěřenou přenesenou působnost zcela nebo z části fakticky nevykonává, např. z důvodů uvedených v § 63 nebo v § 66a zákona o obcích (uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi), příp. z důvodů uvedených v § 65 nebo v § 66b zákona o obcích (z rozhodnutí krajského úřadu nebo Ministerstva vnitra) zákon ani nařízení vlády specifický postup ani eliminaci shora uvedených nároků nestanovuje. Taktéž toto právní úprava nestanovuje pro podmínky v územně členěných statutárních městech. Rozhodující je, zda ta která městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města na základě příslušné obecně závazné vyhlášky (statutu), v platném znění (včetně příloh, které jsou její nedílnou součástí), splňuje podmínku z ustanovení § 1 odst. 3 nařízení vlády, že je příslušná k výkonu **alespoň části, tj. alespoň jedné z působností** obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo pověřeného obecního úřadu, stavebního či matričního úřadu.

Dotaz č. 12: Bude v obci s rozšířenou působností náležet zvýšená měsíční odměna členovi zastupitelstva obce, jenž byl uvolněn pro výkon funkce předsedy Komise pro projednávání přestupků, avšak později se stal také členem rady obce (zastupitelstvo obce zřídilo na ustavujícím zasedání 5člennou radu obce s tím, že všechny funkce radních budou vykonávány jako neuvolněné)?

Podle ustanovení § 84 odst. 2 zákona o obcích zastupitelstvo obce jedná určuje funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni (písm. k), a současně stanovuje počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva (písm. m).

Právní nároky a odměňování uvolněných i neuvolněných členů zastupitelstva pak vyplývají z ustanovení § 71 a násl. zákona o obcích a dále, v intencích zákona, z prováděcího nařízení vlády.

Pokud zastupitelstvo obce ve svém usnesení výslovně určilo, že dotčený člen zastupitelstva **bude uvolněn pro výkon agendy předsedy Komise pro projednávání přestupků** (tj. komise s agendou, která je výkonem státní správy), přestože tento nyní souběžně vykonává funkci **neuvolněného** člena rady (neboť zastupitelstvo obce dle shora citovaného ustanovení § 84 odst. 2 písm. k/ a m/ zákona o obcích právě jím zastávanou funkci člena rady, resp. žádnou funkci radního jako „uvolněnou“ neurčilo), **není možné jeho odměnu navýšit** dle § 1 odst. 3 písm. a) nařízení vlády o 2 000 Kč.

6) Vyplácení měsíční odměny členům zastupitelstva obce

Dotaz č. 13: Kdy a jakým způsobem má být členům zastupitelstva obce odměna vyplácena?

Charakteristika měsíční odměny je popsána v § 73 odst. 1 zákona o obcích. Jedná se o peněžitě plnění **poskytované měsíčně** podle druhu vykonávané funkce a podle počtu obyvatel obce ve výši a za podmínek, které stanoví příslušný prováděcí předpis, tj. nařízení vlády. Dále je třeba vzít v úvahu ustanovení § 76 zákona o obcích, jež výslovně odkazuje na zákoník práce. Podle tohoto ustanovení se zákoník práce a další právní předpisy, které upravují platové poměry zaměstnanců obcí, **vztahují i na splatnost a výplatu odměn členům zastupitelstva obce**, a to včetně srážek z těchto odměn. Pro dané účely se odměna členů zastupitelstva obce posuzuje jako plat zaměstnanců obce v pracovním poměru, obec se posuzuje jako zaměstnavatel a členové zastupitelstva obce se posuzují jako zaměstnanci. Výše uvedené se týká uvolněných i neuvolněných členů zastupitelstva obce. **Obecně lze konstatovat, že nelze stanovit splatnost a výplatu této odměny s jiným časovým intervalem než měsíčním, např. čtvrtletně.** Pro úplnost dodáváme, že podrobněji je problematika splatnosti a výplaty platu zaměstnanců (a v souladu s § 76 zákona o obcích tedy i odměn členů zastupitelstva obce) obsažena v § 141 až 144 zákoníku práce. Řečeno jinými slovy, na vyplácení konkrétní výše měsíční odměny **vzniká neuvolněnému členovi zastupitelstva obce nárok poté, co ji zastupitelstvo obce zákonem stanoveným způsobem schválilo** a obec je následně povinna tuto odměnu vyplácet.

Podle shora uvedených ustanovení se při výplatě odměny postupuje obdobně jako při výplatě platu, tedy odměna je vyplácena **nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci (členovi zastupitelstva) právo na plat.** Pokud z nějakého důvodu nevykoná člen zastupitelstva obce svou funkci po celý měsíc, např. vzhledem ke vzniku, nebo naopak

zániku mandátu, vyplatí se mu **aliquotní část** měsíční odměny, a to podle počtu kalendářních dní v příslušném měsíci (aliquotní díl za 13 dnů měsíce ledna je 13 krát jedna jednatřicetina, za 13 dnů měsíce února v nepřestupném roce je 13 krát jedna osmadvacetina, za 13 dnů měsíce dubna je 13 krát jedna třicetina z částky příslušné měsíční odměny).

Podle § 3 odst. 2 nařízení vlády platí, že **měsíční odměna členům zastupitelstev nenáleží ode dne následujícího po dni, kdy jim zanikl mandát, anebo byli odvoláni z funkce nebo se vzdali funkce, za jejíž výkon jim byla odměna vyplácena.**

Dotaz č. 14: Lze odměnu členům zastupitelstva obce vyplácet zpětně, tedy např. od 1. ledna 2016, ačkoli o stanovení výše této odměny rozhodlo zastupitelstvo obce později (např. na zasedání, které se konalo 18. ledna)?

Dle ustanovení § 77 odst. 2 zákona o obcích se odměna neuvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytuje ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce. Zákon o obcích tento „rozhodný okamžik“ blíže nespecifikuje. Z logiky věci však platí, že odměnu nelze přiznávat zpětně, takže rozhodným dnem může být **nejdříve den přijetí příslušného usnesení zastupitelstva** obce (rozhodnutí zastupitelstva je podmínkou vzniku nároku a nemůže působit retroaktivně).

Ministerstvo vnitra konzistentně zastává názor, že nárok člena zastupitelstva obce na určitou výši odměny **nemůže být založen se zpětnou platností**, tedy nikoliv dříve, než zastupitelstvo o této věci rozhodlo. Argumentačně lze tento závěr podpořit mj. tím, že opačný výklad by ve svém důsledku připouštěl schválení odměny i za několik let zpětně, což nepochybně není cíl sledovaný zákonem. Kromě toho lze analogicky vyjít i z nároku na odměnu uvolněného člena zastupitelstva obce, kterému rovněž náleží odměna ode dne, kdy byl zvolen do funkce anebo ode dne, kdy zastupitelstvo rozhodlo, že určitá funkce bude vykonávána jako uvolněná, nikoliv za celý kalendářní měsíc.

Neuvolněným členům zastupitelstva obce (na rozdíl od uvolněných členů) na měsíční odměnu nevzniká automaticky nárok ze zákona, proto nelze argumentovat tím, že jim „automaticky“ může, či snad dokonce musí odměna plynout již ode dne zvolení do funkce a faktického řádného výkonu funkce. Dokud se zastupitelstvo obce **výslovně nerozhodne** a svou většinovou vůlí neusnese, že neuvolněným členům zastupitelstva bude poskytována měsíční odměna v určité výši, pak do této doby žádný nárok na měsíční odměnu neexistuje, tudíž **nelze ani rozhodný okamžik pro výplatu odměny stanovit od data, kdy na ní nárok ještě neexistoval**. Se zvolením do uvolněné funkce se nárok na měsíční odměnu automaticky pojí z důvodu, že dotčným členem zastupitelstva obce je (jednak pro vzniklou překážku v práci a jednak pro značný rozsah úkolů a povinností) nucen zcela opustit nebo alespoň výrazně omezit svou dosavadní výdělečnou činnost

a přichází tudíž o svůj běžný příjem. To však v případě neuvolněných členů zastupitelstva obce neplatí (mj. je jim ze zákona poskytováno pracovní volno s náhradou mzdy); naopak se dá říci, že pro ně měsíční odměna představuje určitý pravidelný „benefit“, jehož „zpětné přiznání“ je nemyslitelné.

Má-li dojít na otázku odměňování členů zastupitelstva obce (např. v důsledku vzniku nového volebního období či očekávané změny nařízení vlády), zastupitelstvo obce nepochybně má možnost předem se připravit, a podle toho schválit měsíční odměny pro neuvolněné členy zastupitelstva již např. na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce, příp. na některém ze zasedání, jež předchází účinnosti novely nařízení vlády – dřívější schválení odměn s pozdější účinností jejich výplaty je plně legitimní. Pokud však zastupitelstvo obce schválí např. navýšení měsíčních odměn členům zastupitelstva na zasedání konaném dne 18. ledna, musí nést „následek“ svého pozdějšího rozhodnutí v podobě „pozdější účinnosti“ schválení měsíčních odměn – tedy nikoli od 1. ledna, ale nejdříve od 18. ledna.

7) Zákonné odvody a jiné srážky z odměn členů zastupitelstva obce

Dotaz č. 15: Jaká pravidla platí pro zákonné odvody z odměn členů zastupitelstva obce?

Problematika zákonných odvodů (povinných srážek) z odměn není obsahem zákona o obcích ani nařízení vlády, nýbrž je upravena zvláštními právními předpisy, které nejsou v gesci Ministerstva vnitra. Zákon o obcích pouze v § 76 stanovuje, že *splatnost a výplata odměny členům zastupitelstva obce, jakož i srážky z odměny se řídí právními předpisy upravujícími platové poměry zaměstnanců obcí a zákoníkem práce.*

V této souvislosti odkazujeme na **speciální právní úpravu** obsaženou v zákoně č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, náležející do věcné příslušnosti **Ministerstva zdravotnictví** (zdravotní pojištění) a **Ministerstva práce a sociálních věcí** (sociální pojištění). V souvislosti s nemocenským a důchodovým pojištěním podotýkáme, že Ministerstvo práce a sociálních věcí je též věcně příslušné k výkladu zákona o nemocenském pojištění, přičemž je zároveň dle tohoto zákona jedním z orgánů nemocenského pojištění (dalšími jsou pak např. okresní správy sociálního zabezpečení a Česká správa sociálního zabezpečení).

Konkrétní záležitosti proto doporučujeme konzultovat s příslušnými resorty nebo místně příslušnými správními úřady či pracovišti, jimiž jsou:

- Ministerstvo financí, finanční úřad pro příslušný kraj, příp. jeho obci bližší pracoviště (daň z příjmu fyzických osob),
- Ministerstvo práce a sociálních věcí, okresní správa sociálního zabezpečení (pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti),
- a Ministerstvo zdravotnictví, úřadovny jednotlivých zdravotních pojišťoven, u nichž jsou příslušní členové zastupitelstva pojištěni (pojistné na veřejné zdravotní pojištění).

Doplňujeme, že základní informace k zákonným srážkám z odměn členů zastupitelstev obcí jsou podrobněji obsaženy v Metodickém doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 6.1 *Správa obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů*.

Jen pro základní orientaci uvádíme, že odměny za výkon funkce a plnění poskytovaná v souvislosti se současným nebo dřívějším výkonem funkce členům zastupitelstev v orgánech obcí a jiných orgánech územní samosprávy jsou funkčními požitky a **podléhají dani z příjmu formou tzv. zálohové daně, tj. ve stejném režimu jako plat zaměstnanců v pracovním poměru** (viz § 6 zákona č. 586/1992 Sb., o dani z příjmu, ve znění pozdějších předpisů). Jak uvolnění tak neuvolnění členové zastupitelstva jsou pojištěnci a **plátcí pojistného na veřejné zdravotní pojištění** podle zvláštního zákona. Nemocensky a důchodově jsou pojištěni jen uvolnění členové zastupitelstva, proto se **odvod pojistného na sociální zabezpečení týká jen uvolněných členů zastupitelstev**. Jak v případě sociálního, tak zdravotního pojištění má obec za jednotlivé pojištěnce ohlašovací povinnost vzniku a ukončení jejich „zaměstnání“, a to v zákonem stanovených lhůtách (obvykle do 8 dnů od určité události).

Speciální a odborné záležitosti vztahující se k předmětným problematikám je vhodné konzultovat nejprve s místně příslušnými správními úřady či pracovišti, jak byly uvedeny výše. Těm se také mj. odvádějí příslušné platby a ty také mají ve vztahu k příslušným plátcům (obcím) návazné kontrolní pravomoci.

? **Dotaz č. 16: Může být na odměnu člena zastupitelstva obce uvalena exekuce?**

Občanský soudní řád stanoví v § 299 odst. 1, že ustanovení o výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy se použijí i na výkon rozhodnutí srážkami z platu, z odměny z dohody o pracovní činnosti, z odměny za pracovní nebo služební pohotovost, **z odměny členů zastupitelstva územních samosprávných celků** a z dávek státní sociální podpory a pěstounské péče, které nejsou vyplaceny jednorázově. Zákoník práce a další právní předpisy, které upravují platové poměry zaměstnanců obcí, se vztahují i na splatnost a výplatu odměn členům zastupitelstva, a to včetně srážek z těchto odměn. Toto se týká nejen uvolněných členů zastupitelstva obce,

ale i těch neuvolněných. Zákoník práce stanoví v § 146 písm. a), že srážky ze mzdy smějí být provedeny jen v případech stanovených tímto zákonem nebo zvláštním zákonem. Podle § 147 odst. 2 zákoníku práce se exekuce vedená soudním exekutorem řídí zvláštním právním předpisem, tj. občanským soudním řádem a exekučním řádem.

Z výše uvedeného lze tudíž vyvodit, že občanský soudní řád vztahuje výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy na odměny členů zastupitelstva územních samosprávných celků. Na srážky z těchto odměn, včetně odměn neuvolněných členů zastupitelstva obce, **se vztahuje zákoník práce, který připouští srážky ze mzdy na základě zvláštního právního předpisu**, tj. i srážky exekuční podle občanského soudního řádu a exekučního řádu. Lze tedy mít za to, že § 299 odst. 1 občanského soudního řádu se vztahuje i na odměny zastupitelů obce a že **na tyto odměny lze vést exekuci srážkami ze mzdy**.

8) „Krácení“ měsíční odměny a osobní překážky výkonu funkce člena zastupitelstva obce

? **Dotaz č. 17: V jakých konkrétních případech se členům zastupitelstva obce odměna krátí? Náleží členovi zastupitelstva obce odměna i v době jeho nemoci?**

Obecně lze konstatovat, že důvody, kdy členovi zastupitelstva obce nenáleží odměna za výkon funkce, jsou taxativně vyjmenovány v ustanovení § 73 odst. 3 zákona o obcích. Znění § 73 odst. 3 zákona o obcích účinné od 1. ledna 2009 výslovně stanoví, že jde výhradně o **uvolněného člena zastupitelstva obce (Nevykonává-li uvolněný člen zastupitelstva obce funkci z důvodu *dočasné pracovní neschopnosti, karantény, těhotenství nebo péče o dítě do 3 let věku, měsíční odměna mu nenáleží, nestanoví-li se jinak v odstavci 4; v kalendářním měsíci, v němž z těchto důvodů uvolněný člen zastupitelstva obce vykonával funkci jen po část měsíce, náleží mu měsíční odměna v poměrné výši.)* Obci tedy nevyplývá ze zákona povinnost (resp. možnost) krátit zastupitelstvem obce již stanovenou měsíční odměnu **neuvolněnému členovi** zastupitelstva obce z důvodu jeho dočasné pracovní neschopnosti (nemoci), těhotenství, mateřství apod. (Pozn.: od toho je nutné odlišit vyhrazenou působnost zastupitelstva obce „stanovit odměnu neuvolněným členům zastupitelstva“, a to i stanovit ji nově v průběhu volebního období všem, nebo jen některým členům zastupitelstva).**

Návazně také úprava v § 73 odst. 4 zákona o obcích, která pak stanovuje, jaká náhrada za dobu nemoci nebo karantény náleží, se týká jen **uvolněných členů zastupitelstva obce** (pozn.: do okruhu nemocensky pojištěných osob dle zvláštního zákona jsou zahrnuti výslovně jen uvolnění členové zastupitelstev územních

samosprávných celků). Na základě stávající právní úpravy platí, že uvolněnému členovi zastupitelstva obce

- a) za první 3 dny nemoci (**včetně soboty a neděle**) měsíční odměna ani žádná její náhrada nenáleží,
- b) odměna s výpočtem dle § 73 odst. 4 zákona o obcích náleží za dobu od 4. do 14. kalendářního dne nemoci (a od 1. do 14. dne karantény), a to za každý kalendářní den, tj. včetně sobot a nedělí,
- c) pokud doba nemoci (karantény) přesahuje 14 dní, od 15. dne nemoci (karantény) nastupuje režim dávek nemocenského pojištění podle zákona o nemocenském pojištění, prostřednictvím příslušné okresní správy sociálního zabezpečení.

Pro úplnost uvádíme, že výpočet denní částky odměny, která náleží za jeden den nemoci v období od 4. do 14. dne nemoci je komplikovaný, protože se zde analogicky aplikuje již složitý výpočet dávek nemocenského pojištění podle zákona o nemocenském pojištění, který platí i pro jiné skupiny plátců nemocenského pojištění. Obecně tedy platí následující:

- podle ustanovení § 73 odst. 4 zákona o obcích náleží od 4. do 14. dne nemoci za každý kalendářní den měsíční odměna ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny, dále jen „1/30“, přičemž se vypočtená „1/30“ upraví stejným způsobem, jakým se upravuje denní vyměřovací základ pro stanovení nemocenského z nemocenského pojištění (viz věta druhá cit. ustanovení), tj. teprve z takto upravené (dále redukované) „1/30“ se počítá 60 %,
- způsob redukce „1/30“ vyplývá z ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění: do částky první redukční hranice se počítá 90 %, z částky nad první redukční hranici do druhé redukční hranice se počítá 60 %, z částky nad druhou redukční hranici do třetí redukční hranice se počítá 30 % a k částce nad třetí redukční hranici se nepřihlíží,
- výši redukčních hranic vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením na **každý jednotlivý kalendářní rok** (dle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění). Redukční hranice pro rok 2016 pak vyplývají ze sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 272/2015 Sb., kterým se vyhláší pro účely nemocenského pojištění výše redukčních hranic pro úpravu denního vyměřovacího základu platných v roce 2016 (I. 901 Kč, II. 1 351 Kč, III. 2 701 Kč),
- jen polovina jindy nárokové denní odměny za nemoc náleží, pokud si nemocný svůj stav přivodil způsobem uvedeným v § 31 zákona o nemocenském pojištění (tj. při rvačce, v opilosti, při páchání úmyslného trestného činu apod.),
- výsledná částka se zaokrouhluje na celé koruny nahoru.

V souvislosti s výše uvedeným upozorňujeme, že právní úprava je předmětem častých legislativních změn, tudíž je potřeba ji soustavně sledovat nebo předmět-

nou problematiku pro jistotu konzultovat s příslušnými orgány nemocenského pojištění.

**Dotaz č. 18: Je možné stanovit měsíční odměnu v závislosti na účasti čle-
na zastupitelstva obce na zasedání zastupitelstva?**

Pozor: Změna právního názoru

Měsíční odměna je v zákoně o obcích charakterizována jako „*peněžitě plnění poskytované měsíčně podle druhu vykonávané funkce a podle počtu obyvatel ve výši a za podmínek, které stanoví provádění právní předpis*“ (viz § 73 odst. 1 věta první zákona o obcích), přičemž odměna se neuvolněnému členovi zastupitelstva obce *poskytuje ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce* (§ 77 odst. 2 zákona o obcích).

Usnesení, jímž zastupitelstvo obce stanoví výši odměny v daném měsíci v závislosti na účasti na jednání daného orgánu, **nelze dle našeho názoru hodnotit jako v rozporu se zákonem**. Na rozdíl od uvolněných členů zastupitelstva obce, v případě neuvolněných členů zastupitelstva je v pravomoci zastupitelstva obce rozhodovat o tom, zda jeho členům bude odměna poskytována, či nikoli, zdali jen některým členům či všem, od jakého data, v jaké výši (do zákonem přípustného maxima) a za výkon kterých funkcí – popř. zdali za výkon jen jedné funkce nebo více funkcí vykonávaných v souběhu. Jelikož povaha „měsíční“ odměny není v souvislosti s výkonem neuvolněné funkce člena zastupitelstva obce v zákoně blíže specifikována, lze připustit, že se nejedná o povinnost vyplácet konkrétní „neměnnou“ výši schválené odměny neuvolněným členům zastupitelstva obce za každý měsíc, kdy tento člen zastával příslušnou funkci, nýbrž že se jedná toliko o vymezení „měrné jednotky“ odměny, která přísluší právě za jeden měsíc (nikoli např. za období kratší). Pakliže je dostatečně **naplněna podmínka objektivních a předem známých kritérií stanovení výše odměny**, lze tedy pro jednotlivé měsíce podmíněně rozdílné, případně též nulové výše odměn akceptovat. V praxi se tak může jednat o případy, kdy zastupitelstvo podmíní výplatu odměny konáním zasedání příslušného orgánu obce v daném měsíci, nebo podmíní výplatu jednotlivému členu zastupitelstva účastí na zasedání příslušného orgánu obce v daném měsíci (či ji stanoví sazbou za účast na jednotlivém zasedání).

Ačkoli zákon stanovuje pro uvolněné funkce jiný „režim“ a jiné „možnosti“, než pro neuvolněné funkce (tj. uvolněným členům zastupitelstva např. nelze vyplácet jakoukoli jinou výši odměny, než konkrétní a nárokovou výši za výkon funkce stanovenou v příslušném nařízení vlády v jeho platném znění), tak stále je třeba mít na zřeteli, že pokud zastupitelstvo obce rozhodne o poskytování odměn neuvolněným členům zastupitelstva, **i těmto členům vzniká od určitého data na měsíční odměnu zákonný nárok**.

Doporučujeme také před stanovením odměny v závislosti na konání či účasti člena zastupitelstva zvážit i související aspekty. Zejména je třeba poznamenat, že **výkon funkce člena zastupitelstva nespočívá pouze v účasti na zasedání toho kterého orgánu**, ačkoli jde o zpravidla nejběžnější a nepochybně nejzjevnější formu. Členové zastupitelstva tak mohou vykonávat řadu velmi podstatných a záslužných úkolů pro obec a při nevhodném nastavení by tato činnost nemusela v měsíční odměně být zohledněna. Aplikační problémy by rovněž mohl způsobit i způsob „evidence“ účasti či systém omluv z konání zasedání apod.

Dotaz č. 19: Je možné nějakým způsobem pokrátit nebo nevyplatit odměnu členovi zastupitelstva obce, jenž svou funkci nevykonává řádně?

Členové zastupitelstva jsou povinni vykonávat svůj mandát osobně v souladu se svým slibem (a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy). **Zákon však nestanoví žádné „sankce“**, pokud tomu tak není. Zastupitelstvo obce je kolektivním orgánem, který je ze své činnosti odpovědný především občanům – voličům. Ačkoliv tedy člen zastupitelstva obce je obecně povinen plnit úkoly uložené mu orgány obce, jejichž je členem, je věcí jeho osobního uvážení a politické odpovědnosti, jakým způsobem bude mandát vykonávat (včetně účasti na zasedání zastupitelstva a plnění uložených úkolů). „**Sankční prvky**“ (krácení či nevyplácení odměny např. z důvodu neúčasti na jednání orgánů obce, pakliže nejsou usnesením **předem** dána příslušná kritéria stanovení podmíněně rozdílné výše odměny pro jednotlivé měsíce) **nelze s poskytováním odměny nijak spojovat**, neboť zákon o obcích ve vztahu k odměňování členů zastupitelstva obce žádné sankce neukládá, a v zásadě ani neumožňuje. Není tedy možné, aby zastupitelstvo (či jiný orgán obce) zpětně krátilo či jinak zasahovalo do odměny člena zastupitelstva obce v souvislosti s jeho neúčastí či „nedostatečnou“ činností apod.

Na druhou stranu, jestliže některý z neuvolněných členů zastupitelstva obce trvale a dlouhodobě nevyvíjí ve vztahu ke své funkci žádnou činnost ve prospěch obce a nadto se ani nezúčastňuje zasedání zastupitelstva obce (bez omluvy), tj. fakticky svou **funkci nevykonává**, je jen věcí zastupitelstva obce, zda v průběhu volebního období k této situaci přihledne, ve srovnání s aktivními členy zastupitelstva obce (zastupitelstvo obce může, ale nemusí odměnu za výkon funkce neuvolněného člena zastupitelstva obce stanovit – blíže viz kapitola 2). Lze tak však učinit do budoucna, nikdy ne zpětně.

Dotaz č. 20: Pokud je v obci zvolena starostka obce a tato nastoupí na mateřskou dovolenou, bude jí i nadále náležet měsíční odměna v došavadní výši?

Z hlediska zákona o obcích těhotenství a mateřství může a nemusí být překážkou výkonu funkce starostky. Zákon o obcích s těhotenstvím a mateřstvím členky zastupitelstva obce počítá v ustanovení § 73 odst. 3 zákona o obcích – avšak

pro tento případ stanoví jen to, že „**Nevykonává-li uvolněný člen zastupitelstva funkci z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, karantény, těhotenství nebo péče o dítě do 3 let věku, měsíční odměna mu nenáleží.**“ Nic víc.

Uvolnění členové zastupitelstva jsou podle zákona o nemocenském pojištění ze své funkce nemocensky pojištěni. Pokud tedy nastane příslušná okolnost, při splnění zákonem stanovených podmínek jim z nemocenského pojištění náleží nemocenské, peněžité pomoc v mateřství aj. Jako podmínku na tyto dávky však předmětný zákon stanoví to, že po tu dobu pojištěnec nevykonává v pojištěné činnosti, ze které tyto dávky náleží, práci, ani mu v této době z tohoto zaměstnání nenáleží nadále započitatelný příjem (viz § 16 zákon o nemocenském pojištění). Z uvedeného tedy vyplývá, že **uvolněná starostka v době mateřství, pokud má brát peněžitou pomoc v mateřství, nemůže vykonávat svou funkci – jinak by totiž musela pobírat odměnu za výkon funkce a mateřská by jí proto nenáležela.**

Zda bude starostka obce v době těhotenství a mateřství vykonávat v plném rozsahu svou funkci starostky, je věcí jejího osobního rozhodnutí. Nebude-li starostka z důvodu péče o dítě do 3 let věku (včetně obvyklé doby před porodem) svou uvolněnou funkci vykonávat, měsíční odměna za výkon funkce jí po tu dobu nebude náležet (viz cit. § 73 odst. 3 zákona o obcích) – místo ní jí bude náležet peněžité pomoc v mateřství. Ovšem po tuto dobu zůstává nadále ve funkci, do které jí zastupitelstvo obce zvolilo.

Řada souvisejících záležitostí je věcí v samostatné působnosti obce – zabezpečení chodu obecního úřadu, rozsah úředních hodin pro veřejnost, zda a v jakém rozsahu bude starostce umožněno vykonávat svůj úřad z domu, pokud tato bude chtít funkci nadále vykonávat (zda na vlastní náklady či prostřednictvím nainstalované výpočetní techniky v majetku obce) aj.

Často uvolněné starostky obce nastupující na „mateřskou dovolenou“ mají osobní zájem pokračovat ve výkonu funkce, avšak, vzhledem k okolnostem, se snížením objemu jí dosud zastávaných úkolů, tj. s tím, že část jejich dosavadních úkolů převezme místostarosta, resp. jeden z místostarostů apod. V této souvislosti upozorňujeme na obecnou možnost zastupitelstva obce ve své vyhrazené působnosti kdykoli změnit charakter výkonu funkce starosty z formy uvolněné na neuvolněnou.

Pro úplnost je třeba poznamenat, že obdobná práva po určitou dobu trvale pečovat o dítě do 3 let věku dítěte (ve smyslu „rodičovské dovolené“) nelze upírat ani v případě, kdy funkci uvolněného starosty vykonává muž a ten se rozhodne pečovat osobně a celodenně o nově narozené dítě.

Dotaz č. 21: Může neuvolněná místostarostka obce, která nastoupila na mateřskou dovolenou, vykonávat nadále funkci místostarostky (dočasně v kombinaci s home office) nebo musí výkon funkce přerušit? Bude jí po tu dobu náležet odměna za výkon funkce?

Zákon o obcích pojem „mateřská dovolená“ nezná. Jde o pojem definovaný zákoníkem práce (viz § 195) pro ženy v pracovním poměru k určitému zaměstnavateli – tyto ženy mají v souvislosti s porodem a péčí o narozené dítě nárok na mateřskou dovolenou po zákonem stanovenou dobu. Ze zaměstnání vykonávaného v pracovním poměru jsou nemocensky pojištěny za podmínek stanovených zákonem o nemocenském pojištění, mají nárok na peněžitou pomoc v mateřství s obvyklou podpůrní dobou.

Jak už bylo vysvětleno u předchozího dotazu, z titulu výkonu funkce člena zastupitelstva obce jsou nemocensky pojištěni jen uvolnění členové zastupitelstva obce. Příslušná právní úprava v zákoně o nemocenském pojištění je i pro uvolněné členy zastupitelstva obce propojena s právní úpravou v zákoně o obcích – podle ustanovení § 73 odst. 3 *nevykonává-li uvolněný člen zastupitelstva obce funkci z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, karantény, těhotenství nebo péče o dítě do 3 let věku, měsíční odměna mu nenáleží...* Aby uvolněná místostarostka mohla pobírat peněžitou pomoc v mateřství, nesmí současně pobírat odměnu za výkon funkce – tudíž nemůže funkci vykonávat, protože jinak by na odměnu za výkon funkce měla nárok.

Ovšem nic z toho, co bylo výše uvedeno pro uvolněné členy zastupitelstva obce, se neuvolněných členů zastupitelstva obce netýká –

- neuvolnění členové zastupitelstva nejsou z titulu této funkce nemocensky pojištěni, tudíž z této činnosti nemají nárok na dávky nemocenského pojištění. Naproti tomu však,
- pokud jim zastupitelstvo obce stanovilo měsíční odměnu, nenastává u nich automatické krácení měsíční odměny právě z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, těhotenství, mateřství apod., tj. obdobný postup stanovený v § 73 odst. 3 zákona o obcích se pro ně neuplatní; zákon o obcích ani nepředpokládá, že by neuvolněný člen zastupitelstva z důvodu nemoci, těhotenství, mateřství měl přerušit výkon neuvolněné funkce,
- z toho však neplyne jakékoliv omezení pro zastupitelstvo obce z hlediska jemu vyhrazené pravomoci zvolit k jednomu místostarostovi ještě druhého místostarostu, přerozdělit dosud jím stanovené úkoly či přijmout jiná potřebná (navazující) rozhodnutí (viz § 84 odst. 2 zákona o obcích aj.),
- to, že neuvolněná místostarostka nastoupila ze svého hlavního zaměstnání na mateřskou dovolenou, neznamená, že musí přerušit výkon funkce neuvolněné místostarostky, nemusí na funkci rezignovat ani to není důvod, aby ji zastupitelstvo obce z funkce odvolalo,

- z důvodu nástupu neuvolněné místostarostky na mateřskou dovolenou (z jejího hlavního zaměstnání) z hlediska úřadu místostarostky (asi s výjimkou určitých organizačních věcí a přechodných změn) se de facto nemusí nic změnit.

Z pohledu zákona o obcích těhotenství a mateřství není zákonnou překážkou výkonu funkce neuvolněné místostarostky. To závisí na jejím osobním uvážení, jak dosavadní funkci s novými osobními a rodinnými okolnostmi skloubí, nepochybně po dohodě se starostou obce, protože místostarosta ze zákona zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti a plní další úkoly, které mu zastupitelstvo obce uložilo. Jak dalece bude vykonávat funkci z domova a nikoliv na obecním úřadě, je opět jen věcí v samostatné působnosti obce.

Dotaz č. 22: Má obec poměrným způsobem krátit odměnu uvolněnému místostarostovi obce, který jí předložil Rozhodnutí o potřebě ošetřování člena rodiny?

Ustanovení § 73 odst. 3 zákona o obcích, a to ve vazbě na obecnou „nárokovost“ na měsíční odměnu u uvolněných členů zastupitelstva obce (např. i v době, kdy funkci nevykonávají z důvodu čerpání dovolené), stanovuje pro případ osobních překážek **speciální postup „krácení měsíční odměny“ jen pro taxativně vyjmenované případy** (*dočasné pracovní neschopnosti, karantény, těhotenství nebo péče o dítě do 3 let věku*). **Z jiných důvodů v zákoně neuvedených** (např. z důvodu péče o dítě starší 3 let nebo z důvodů péče o člena rodiny) měsíční odměnu uvolněného člena zastupitelstva obce **automaticky krátit nelze**. Takový postup v zákoně o obcích oporu nemá, byť zákon o nemocenském pojištění řeší „ošetřovné“ jako dávku nemocenského pojištění pro případ ošetřování nemocného dítěte až do 10 let věku a taktéž pro případ ošetřování jiného nemocného člena rodiny – avšak s podmínkou současné ztráty započitatelného příjmu ze zaměstnání, ze kterého je ošetřovné poskytováno (dávka nenáleží za období, za které náleží zaměstnanci započitatelný příjem, tj. uvolněnému členovi zastupitelstva, dle našeho názoru, nebude náležet ošetřovné, když měl v předmětném období nárok na měsíční odměnu za výkon funkce). Opětovně však upozorňujeme, že v této části (nemocenské pojištění) už jde o problematiku příslušející do věcné působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, resp. České správy sociálního zabezpečení.

„Pro úplnost rovněž poznamenáváme, že podle ustanovení § 103 odst. 4 písm. i) zákona o obcích starosta plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu. Proto, nastane-li u uvolněného člena zastupitelstva obce (místostarosty) obdobná situace s naléhavou potřebou pečovat po přechodnou dobu o nemocného člena rodiny, považujeme za vhodné (už z organizačních a běžných provozních důvodů), aby o tom dotčený člen zastupitelstva informoval starostu.

9) „Vzdání se“ odměny za výkon funkce člena zastupitelstva obce

Dotaz č. 23: Zastupitelstvo obce schválilo vyšší měsíční odměny všem neuvolněným členům zastupitelstva obce. Někteří členové zastupitelstva obce se chtějí této odměny vzdát ve prospěch obce. Je to v souladu se zákonem?

Žádný právní předpis neupravuje podmínky, za nichž by se neuvolnění členové zastupitelstva obce „vzdali“ své odměny. Zákon také nezná „smluvní vyšší měsíční odměny“, a to ani pro případ, že by smluvená částka odměny byla nižší než nároková. Pokud zastupitelstvo obce schválí na svém zasedání určitou konkrétní vyšší měsíční odměny neuvolněným členům zastupitelstva obce a někteří členové zastupitelstva obce projeví ihned nebo i v budoucnu vůli „vzdát se“ celé této částky, případně její části, teoreticky proti tomu nelze v obecné rovině nic namítat. Nicméně **je třeba položit si otázku, zda může obec** jakožto veřejnoprávní korporace (obecní úřad či účetní obce) na základě soukromoprávního aktu člena zastupitelstva obce „vzdání se nároku na odměnu“ **nevypлатit** tomuto členovi zastupitelstva obce ze zákona nebo z rozhodnutí zastupitelstva **nárokovou odměnu za výkon funkce** a ponechat si ji ve svůj prospěch (tj. ve prospěch rozpočtu obce).

Obec je veřejnoprávní korporací a jejím nejvyšším samosprávným orgánem je zastupitelstvo obce. Právní poměry členů zastupitelstev se řídí **především zákonem o obcích, tj. normou z oblasti práva veřejného**; ze zákoníku práce se použijí jen ta ustanovení, pokud to zákoník práce sám stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní zákon, tj. zákon o obcích. Dle ustanovení § 76 odst. 1 **zákona o obcích** platí, že „**splatnost a výplata odměny členům zastupitelstva obce, jakož i srážky z odměny se řídí právními předpisy upravujícími platové poměry zaměstnanců obcí a zákoníkem práce**. Pro tyto účely se odměna členů zastupitelstva obce posuzuje jako plat zaměstnanců obce v pracovním poměru; obec se posuzuje jako zaměstnavatel a členové zastupitelstva obce se posuzují jako zaměstnanci.“ Prostřednictvím citovaného ustanovení se tak **obec musí při výplatě odměny členům zastupitelstev řídit** ustanoveními části šesté, hlavy VII a VIII (§ 141 – § 150 se společnými ustanoveními o výplatě mezd a platů a srážek z nich) a dalšími souvisejícími ustanoveními zákoníku práce (§ 4a odst. 4 o vzdání se nároku na plat, § 328 o přechodu práv na plat v případě smrti zaměstnance), tj. též následujícími ustanoveními zákoníku práce:

- (§ 141 odst. 1) *Mzda nebo plat jsou splatné po vykonání práce, a to nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci právo na mzdu nebo plat nebo některou jejich složku.*

- (§ 144 odst. 1) Zakazuje se postoupit právo na mzdu, plat, odměnu z dohody nebo jejich náhradu.
- (§ 144 odst. 2) Zakazuje se použít právo na mzdu, plat, odměnu z dohody nebo jejich část anebo jejich náhradu k zajištění dluhu; to neplatí v případě dohody o srážkách ze mzdy.
- (§ 144 odst. 3) Odchýlí-li se smluvní strany od zákazů uvedených v odstavcích 1 a 2, nepřihlíží se k tomu.

Současně je v § 4a odst. 4 zákoníku práce zakotvena zásada, že **vzdá-li se zaměstnanec práva**, které mu tento zákon, kolektivní smlouva nebo vnitřní předpis poskytuje, **nepřihlíží se k tomu**.

Na základě výše uvedeného – dle našeho názoru, zákon o obcích a potažmo zákoník práce **neumožňuje**, aby obec (obecní úřad, účetní obce) nevyplatila členovi zastupitelstva obce ze zákona nebo z rozhodnutí zastupitelstva obce pro něho nárokovou odměnu za výkon funkce, přestože se příslušný člen zastupitelstva práva na odměnu vzdal. Pro takový postup **nelze v zákoně o obcích ani v zákoníku práce nalézt oporu** (principy soukromého práva, dle našeho názoru, k legalizaci takového postupu obce nestačí). Pouze zastupitelstvo obce rozhoduje svým usnesením mj. o odměňování členů zastupitelstva obce a takto konstituovaná vůle v jemu vyhrazených věcech je **směrodatná** – jak pro další orgány obce, tak pro jednotlivé členy zastupitelstva obce a obecní úřad (účetní obce nevyjímaje).

Pakliže zastupitelstvo obce stanovilo měsíční odměny nevolněným členům zastupitelstva obce (všem bez rozdílu) a některý z členů chce vykonávat svou funkci trvale bez nároku na odměnu, měl by toto dotčený člen zastupitelstva obce **přednést na zasedání zastupitelstva**. Zastupitelstvo obce (na základě relevantním způsobem projevené vůle příslušného člena zastupitelstva obce, např. písemně předem nebo v rámci projednávání daného bodu na zasedání zastupitelstva obce) pak může svým usnesením určit novou výši odměny, případně stanovit, že odměna bude v jeho případě „nulová“ a nebude mu tedy nadále vyplácena.

Pokud by zastupitelstvo obce příslušnou individuální žádost člena zastupitelstva obce odmítlo (což nepokládáme za pravděpodobné) nebo do doby, než zastupitelstvo obce přijme odpovídající usnesení o „nulové“ výši měsíční odměny pro konkrétního člena zastupitelstva obce, může dotčený situaci řešit tak, že po zaúčtování dané výše odměny k výplatě (po zákonných srážkách zálohy na daň z příjmu a pojistného) má možnost plně disponovat se svými prostředky, tedy i např. formou darování příslušné částky ve prospěch obce. Doporučujeme, aby tak bylo ze strany dotčeného člena zastupitelstva obce učiněno soukromoprávním a zcela jednoznačným projevem jeho vůle, který bude řádným dokladem pro obec.

Dotaz č. 24: Může se uvolněný člen zastupitelstva obce vzdát části (např. 50 %) své měsíční odměny?

„Vzdání se“ měsíční odměny, ať již celé nebo jen části, je akceptovatelné jen do určité míry – a to (jak bylo výše popsáno) buď za předpokladu, že se dotčený uvolněný člen zastupitelstva obce, třeba i opakovaně „vzdá odměny“ až **po jejím zúčtování, resp. vyplacení**, de facto formu darování celé výplaty nebo jím určené částky dané obci nebo jinému konkrétnímu příjemci, příp. vznese-li vůči zastupitelstvu obce požadavek na určení jím zastávané funkce jako **neuvolněné**, s jejímž výkonem se nárok na měsíční odměnu pojí podle rozhodnutí zastupitelstva obce – nikoli ze zákona.

Do **vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce** náleží rozhodování o tom, pro které funkce budou členové zastupitelstva obce uvolněni (viz ustanovení § 84 odst. 2 písm. k/ zákona o obcích). Zastupitelstvo obce není nijak omezeno v tom, kolik uvolněných funkcí zřídí – pokud to bude pro obec finančně únosné, teoreticky i všechny funkce (s výjimkou „řadového“ člena zastupitelstva a člena výboru zastupitelstva nebo komise rady) mohou být zřízeny jako uvolněné. Pakliže by zastupitelstvo obce přistoupilo k tomuto kroku, a následně by se každý jednotlivý člen zastupitelstva obce do budoucna zřekl části (poloviny, čtvrtiny, X %) své nárokové měsíční odměny v zákonem stanovené výši, de facto by to znamenalo obcházení zákona a nerespektování maximální výše měsíčních odměn pro neuvolněné členy zastupitelstva obce dle prováděcího nařízení vlády. Nelze „opustit“ dvě dosavadní možné formy výkonu funkce člena zastupitelstva obce (buď „uvolněný“ nebo „neuvolněný“) a zkorigovat je na jednu „univerzální“. Fakticky by to znamenalo eliminaci rozdílů mezi uvolněnými a neuvolněnými členy zastupitelstva a nepřiměřené rozvolnění zastropovaných odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce.

Vzdáním se měsíční odměny – resp. jejím nevyplácením z rozpočtu obce, nelze řešit ani situaci, kdy byl člen zastupitelstva obce zvolen do některé z uvolněných funkcí, avšak tento není z určitého důvodu ochoten přerušit výkon dosavadního zaměstnání (např. kvůli potřebě „doděláním“ něčeho) – uvolněný člen zastupitelstva **má nárok** na odměnu za výkon funkce a nenáleží **jen** v zákonem stanovených případech. Dočasnou „nemožnost“ vykonávání uvolněné funkce lze řešit prostřednictvím domluvy – zastupitelstvo obce např. může dotčeného člena zastupitelstva obce pro výkon funkce uvolnit (resp. určit danou funkci jako uvolněnou) až k určitému budoucímu datu.

10) Neoprávněné ne/vyplácení měsíčních odměn členům zastupitelstva obce

Dotaz č. 25: Jak má postupovat člen zastupitelstva obce, kterému vznikl nárok na některou z odměn za výkon funkce, ale obec mu ji odmítá vyplatit?

Zákon o obcích případy, kdy obec nechce/nemůže dostát svým závazkům, blíže neupravuje a neřeší. Pokud by se některý z členů zastupitelstva obce cítil ze strany obce poškozen tím, že mu obec nevyplatila všechny nárokové odměny a nedostála tak svým závazkům, lze se nápravy domáhat soudní cestou. Jelikož spory tohoto typu mají výlučně soukromoprávní charakter, jejich autoritativní řešení, obdobně jako v případě ostatních sporů pracovníprávního charakteru a sporů o náhradu škody, přísluší jen soudům. Těmto také přísluší vydávání závazných právních výkladů k dané věci. Lze však doporučit, aby se každý člen zastupitelstva obce v takovém případě vždy nejprve obrátil (průkazným způsobem, tj. nejlépe písemně) se žádostí na příslušný orgán obce (o doplatek odměny, která mu měla být vyplacena a nebyla, o poskytnutí náhrady jemu způsobené škody apod.), a až v případě neúspěchu touto cestou (dohodou ve sporu zúčastněných stran) volit cestu soudního sporu (v režimu občanského soudního řádu, který může vést k rozsudku s uložením povinnosti k plnění ze strany obce jako strany žalované, viz § 152 občanského soudního řádu, viz též § 142 a násl. o náhradě nákladů řízení).

Obec, stejně jako jiná právnická nebo fyzická osoba, vystupuje v právních vztazích svým jménem a **nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající** (viz § 2 odst. 1 zákona o obcích), přičemž tato odpovědnost se vztahuje i k problematice odměňování členů zastupitelstva obce.

Dotaz č. 26: Jaké jsou důsledky nedodržení pravidel pro stanovení a vyplácení odměn členům zastupitelstva obce?

Za uspokojování nároků za výkon funkce člena zastupitelstva obce je odpovědná výlučně jen konkrétní obec, pro kterou je funkce vykonávána. **Pokud by byla členovi zastupitelstva obce (uvolněnému i neuvolněnému) vyplacena měsíční odměna vyšší než je „maximální výše stanovená prováděcím právním předpisem“** pro jím vykonávanou funkci v obci dané velikostní kategorie, eventuelní částka vyplacená navíc by představovala z hlediska jednotlivého člena zastupitelstva obce přeplatek nad rámec zákonného nároku (neoprávněný příjem) a z hlediska obce neoprávněný výdaj z rozpočtu obce, který by bylo nutné dalším opatřením obce napravit. Jinými slovy, ze strany obce by se jednalo o porušení zákona a ze strany příslušného člena zastupitelstva obce o neoprávněný majetkový prospěch.

Způsob nápravy již vzniklého stavu, resp. nesprávného postupu obce, by měl být volen tak, aby chyba byla fakticky „opravena“ – je potřebné nesprávně zúčtovanou výplatu odměny přepočítat a výsledné přeplatky žádoucím způsobem vyrovnat. To je možné různými způsoby, např. tak, že člen zastupitelstva obce vrátí přeplatky na účet obce, nebo formou tzv. započtení na úkor jiných výplat, které obec dotyčným naopak dluží nebo které mu bude v budoucnu poskytovat, event. odepsáním přeplatku jako škody vzniklé na straně obce, kterou bude vymáhat atd. Jak bude obec v konkrétních případech postupovat, je na rozhodnutí příslušných orgánů obce v její samostatné působnosti, samozřejmě optimálně po předchozím projednání s odměnou za výkon funkce „přepřelacným“ členem zastupitelstva. V souvislosti s tím se nabízí připomenout, že povinnost dodržovat platnou právní úpravu přitom platí pro všechny – pro obec jako právnickou osobu, v poloze fyzické osoby pro starostu obce, pro místostarostu i pro ostatní členy zastupitelstva obce, i pro zaměstnance (účetní obce). Vykonávat funkci v zájmu obce a v souladu s Ústavou a zákony ČR je součástí slibu každého člena zastupitelstva obce.

Podotýkáme, že jako neoprávněný výdaj z rozpočtu obce, resp. neoprávněný příjem formou měsíční odměny za výkon funkce, by v jednotlivých případech mohly být posuzovány i odměny vyplacené na základě nezákonného, neplatného či nicotného usnesení zastupitelstva obce (např. přijatého na neveřejném zasedání zastupitelstva obce nebo neschváleného většinou ze všech členů zastupitelstva obce, působícího retroaktivně apod.). **Schvalování příslušných záležitostí na zasedání zastupitelstva obce je proto nutné věnovat z procesního hlediska náležitou pozornost a dané usnesení (vůli) zastupitelstva v dané věci znamenávat zcela přesně.**

Nicméně i ve shora uvedených případech konečné rozhodnutí, zda byla výplata ve prospěch příslušného člena zastupitelstva obce v konkrétním jednotlivém případě neoprávněná, resp., zda je příslušný člen zastupitelstva obce povinen příslušnou částku obci vrátit, by příslušelo jen **soudu**, který by daný „občanskoprávní spor“ rozhodl na základě žaloby jedné ze zúčastněných stran.

11) Výpočet měsíční odměny po novele nařízení vlády s účinností od 1. ledna 2016

Dotaz č. 27: Co se vše změnilo v rámci odměňování členů zastupitelstev obcí po novele nařízení vlády č. 37/2003 Sb., jež nabyla účinnosti 1. ledna 2016?

S účinností od 1. ledna 2016 se opětovně (po navýšení v lednu roku 2014 a v dubnu roku 2015) **zvýšily částky stávajících měsíčních odměn** členů zastupitelstva obce. Nová výše měsíčních odměn je pro členy zastupitelstva obce

stanovena v příloze č. 1 k nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění **nařízení vlády č. 352/2015 Sb.**

Již od novely nařízení vlády č. 459/2013 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2014, je možné, jestliže se zastupitelstvo obce rozhodne poskytovat odměnu neuvolněnému starostovi, schválit tuto měsíční odměnu **až do výše 0,6násobku výše měsíční odměny** stanovené podle přílohy č. 1 k nařízení vlády pro **uvolněného člena zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty**. To znamená, že měsíční odměna neuvolněného starosty může činit až maximálně 60 % odměny, která by v příslušné obci náležela starostovi, kdyby tuto funkci vykonával jako uvolněný. Maximální výše měsíčních odměn neuvolněných starostů v obcích již tedy nevyplývá z konkrétního, pro ně vyhrazeného sloupce v příloze č. 1 nařízení vlády (z ní byl sloupec pro „neuvolněné starosty a primátory“ vypuštěn), ale je upravena přímo v textu nařízení vlády, přičemž zároveň došlo k přečíslování sloupců v této příloze.

Měsíční odměnou se i v tomto případě rozumí pevná složka a příplatek podle počtu obyvatel. Pokud se zastupitelstvo obce rozhodne schválit neuvolněnému starostovi obce maximální možnou výši měsíční odměny, musí vycházet z toho, že 0,6násobek odměny se vztahuje k celkové výši měsíční odměny, nikoli např. k pevné složce zvláště a k příplatku zvláště. Jde-li však o starostu obce, která je matričním či stavebním úřadem, obcí s pověřeným obecním úřadem nebo obcí s rozšířenou působností, **navýšení odměny uvolněných starostů o 2 000 až 3 000 Kč dle ustanovení § 1 odst. 3 a 4 nařízení vlády se pro účely stanovení maximální odměny neuvolněným starostům nezapočítává** (to se totiž dle úpravy v § 73 odst. 2 zákona o obcích týká výslovně jen uvolněných členů zastupitelstva obce). Postup při výpočtu odměny neuvolněného místostarosty nebyl novou právní úpravou nijak dotčen, v tomto případě stále platí, že odměnu lze poskytnout až do výše stanovené citovaným nařízením vlády.

Ani jednou z novel nařízení vlády se **nic nezměnilo na dosavadních zásadách poskytování** (viz § 71 až § 77 zákona o obcích) **a výpočtu** měsíčních odměn členům zastupitelstev obcí **s výjimkou „sazeb“** a – od ledna roku 2014 (viz výše), také výpočtu maximální výše měsíční odměny neuvolněného starosty (pozn.: i jemu je nadále možno schválit též jakoukoliv nižší částku, např. bez příplatku).

Při stanovení odměn uvolněným členům zastupitelstva obce podle právní úpravy platné od 1. ledna 2016 je nutno zohlednit fakt, že **uvolnění členové zastupitelstva** mají právní nárok na odměnu v zákonem stanovené výši. Nová výše odměny dle nařízení vlády č. 352/2015 Sb. se jim poskytuje **již za měsíc leden 2016** bez dalšího usnesení zastupitelstva obce. Jelikož **neuvolněným členům zastupitelstva obce** právní nárok na měsíční odměnu nevzniká přímo ze zákona, ale až v případě, že odměnu stanoví zastupitelstvo obce, rozhodnutí o tom, **zda bude odměna** neuvolněnému členovi (viz § 72 zákona o obcích) **poskytnuta**, resp. schválena a v jaké výši (v daném případě, **zda bude odměna navýšena dle**

novely nařízení vlády), je zcela **v kompetenci zastupitelstva obce** – v návaznosti na pravomoc stanovenou v § 84 odst. 2 písm. n) zákona o obcích. **Obec nemá povinnost, ale možnost výši dosavadní odměny upravit.** Lze tedy neuvolněným členům zastupitelstva obce jejich dosavadní výši měsíční odměny ponechat v nezměněné podobě (nepřesahuje-li maximum), nebo může zastupitelstvo obce na svém zasedání „využít nových možností“ daných novelou nařízení vlády a **schválit změnu** výše odměny.

Pokud zastupitelstvo obce svým **neuvolněným členům** již dříve stanovilo měsíční odměny **v maximální výši dle přílohy č. 1** k nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, **ve znění pozdějších předpisů** (tedy bez konkretizace částky), smí se i jim již od 1. ledna 2016 poskytovat odměny dle přílohy č. 1 novelizovaného nařízení vlády, aniž by zastupitelstvo muselo schválit nové usnesení, či jeho úpravu (v opačné situaci, kdy usnesení neobsahuje dovětek „ve znění pozdějších předpisů“, tj. i ve znění novel nařízení vlády přijatých po datu přijetí daného usnesení nebo naopak zahrnuje konkrétní částky, nově schválené částky odměn nelze ani v tomto případě „přepočítávat“ zpětně a začít je vyplácet od data, kdy ještě platné rozhodnutí o změně výše měsíčních odměn neexistovalo). V každém případě, bez ohledu na dosavadní formu a obsah usnesení o odměnách členům zastupitelstev, opět **shledáváme změny v sazbách odměn za zřetelohodný důvod, proč odměny** za výkon funkce neuvolněných členů zastupitelstva obce v roce 2016 na nejbližším zasedání zastupitelstva obce **znovu projednat**, event. stanovit jejich výši nově (nebo nově jen pro vybrané funkce). Obce by měly vždy v první řadě zvážit, jestli je případné navýšení měsíčních odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce ještě únosné pro rozpočet obce.

Poznámka:

Zásady a postup, které jsou výše uvedeny v odpovědi na dotaz týkající se změny nařízení vlády, resp. navýšení odměn s účinností od 1. ledna 2016 lze zobecnit a analogicky by se postupovalo, pokud by vláda odměny členům zastupitelstev územních samosprávných celků znovu valorizovala. Jen rozhodné datum (1. ledna 2016, leden 2016) by se aktualizovalo podle data účinnosti další novely.

12) Konkrétní příklady výpočtu měsíční odměny

Upozornění: Dále uvedené příklady vycházejí z právního stavu k 1. 1. 2016 (nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění **nařízení vlády č. 352/2015 Sb.**). V případě další novelizace tohoto nařízení vlády je nutné nahradit již neplatná čísla novými.

Dotaz č. 28: Jakým způsobem lze vypočítat odměnu uvolněnému starostovi v obci s 1 194 obyvateli?

Při výpočtu odměny doporučujeme použít následující postup:

- 1) Počet obyvatel se zaokrouhlí na 1 200 obyvatel.
- 2) Pevná částka poskytovaná za výkon funkce uvolněného starosty je 29 237 Kč (vyhledá se v příloze č. 1 k nařízení vlády, ve sloupci 1).
- 3) Příplatek podle počtu obyvatel je nutno vypočítat: 13 899 Kč + 207,80 Kč na každých 100 obyvatel nad 1000 obyvatel; tj. $13\,899 + (207,80 \times 2) \rightarrow$ tj. 14 314,60 Kč (sloupec č. 1 + sloupec č. 8 pro danou velikost obce).
- 4) Pevná složka + příplatek $(29\,237 + 14\,314,60) = 43\,551,60$ Kč.
- 5) Výsledek se zaokrouhlí na celé koruny nahoru, tj. 43 552 Kč.
- 6) V případě, že by v obci byl např. matriční úřad, zvýšila by se vypočtená odměna v souladu s nařízením vlády, o částku 2 000 Kč.

Dotaz č. 29: Jakým způsobem lze vypočítat odměnu neuvolněným členům zastupitelstva obce v obci s 240 obyvateli?

Výpočet odměn pro jednotlivé kategorie funkcí (pozn.: pro ilustraci uvádíme maximální možné výše měsíčních odměn) se provede následujícím způsobem:

neuvolněný starosta:

- pevná složka dle sloupce 1 přílohy č. 1 nařízení vlády + příplatek dle sloupce 8 přílohy č. 1 nařízení vlády $\times 0,6$,
- tj. $[29\,237 \text{ Kč} + (1391 \text{ Kč} \times 3)] \times 0,6 = 20\,046 \text{ Kč}$ (zaokrouhleno na celé koruny nahoru),

neuvolněný místostarosta:

- pevná složka dle sloupce 6 přílohy č. 1 nařízení vlády + příplatek dle sloupce 8 přílohy č. 1 nařízení vlády,
- tj. $[8\,005 \text{ Kč} + (1391 \text{ Kč} \times 3)] = 12\,178 \text{ Kč}$,

předseda výboru/komise:

- pevná složka dle sloupce 10 přílohy č. 1 nařízení vlády + příplatek dle sloupce 13 přílohy č. 1 nařízení vlády,
- tj. $938 \text{ Kč} + 192 \text{ Kč} = 1\,130 \text{ Kč}$,

člen výboru/komise:

- pevná složka dle sloupce 11 přílohy č. 1 nařízení vlády + příplatek dle sloupce 13 přílohy č. 1 nařízení vlády,
- tj. $608 \text{ Kč} + 192 \text{ Kč} = 800 \text{ Kč}$,

řadový člen zastupitelstva obce:

- pevná složka dle sloupce 12 přílohy č. 1 nařízení vlády + příplatek dle sloupce 13 přílohy č. 1 nařízení vlády,
- tj. 299 Kč + 192 Kč = 491 Kč.

Dotaz č. 30: Jakým způsobem lze vypočítat odměnu neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, který je zároveň předsedou finančního výboru a členem sociálně-kulturní komise v obci s 842 obyvateli?

Při výpočtu odměny doporučujeme použít následující postup:

- 1) Počet obyvatel se zaokrouhlí na celé stovky nahoru, tj. 900 obyvatel.
- 2) Zastupitelstvo obce stanoví měsíční odměnu za výkon funkce „řadového“ člena zastupitelstva obce v jím určené částce ... – např. ve výši 350 Kč [z maximální částky 491 Kč (299 + 192) stanovené dle sl. 12 a 13 přílohy č. 1 nařízení vlády].
- 3) Zastupitelstvo obce stanoví měsíční odměnu za výkon funkce člena (kteréhokoliv nebo jmenovitě určeného) výboru nebo komise v jím určené částce ... – např. ve výši 650 Kč [z maximální částky 800 Kč (608 + 192) stanovené dle sl. 11 a 13 přílohy č. 1 nařízení vlády].
- 4) Zastupitelstvo obce stanoví měsíční odměnu za výkon funkce předsedy (kteréhokoliv nebo jmenovitě určeného) výboru nebo komise v jím určené částce ... – např. ve výši 1 000 Kč [z maximální částky 1 130 Kč (938 + 192) stanovené dle sl. 10 a 13 přílohy č. 1 nařízení vlády].
- 5) Zastupitelstvo obce s odvoláním na ustanovení § 77 odst. 3 písm. b) rozhodne, že v případě souběhu výkonu funkce
 - ⇒ člena zastupitelstva obce, předsedy výboru/komise a člena jiného výboru/komise bude náležet měsíční odměna **v plné výši souhrnu odměn** (jak je zastupitelstvo stanovilo pro jednotlivé funkce) ⇒ tj. celkem 1 000 + 650 + 350 = **2 000 Kč** (poznámka: pak takto nastavená odměna bude platit obecně pro předsedy a členy různých výborů a komisí);
 - nebo
 - ⇒ člena zastupitelstva obce, předsedy výboru/komise a člena jiného výboru/komise bude náležet měsíční odměna **ve ¾ výši souhrnu odměn** (jak je zastupitelstvo stanovilo pro jednotlivé funkce) ⇒ tj. celkem (1 000 + 650 + 350) * 0,75 = **1 500 Kč** (poznámka: pak takto nastavená odměna bude platit obecně pro předsedy a členy různých výborů a komisí);
 - ⇒ člena zastupitelstva obce, předsedy finančního výboru a člena sociálně-kulturní komise bude náležet měsíční odměna **v plné výši souhrnu odměn** (jak je zastupitelstvo stanovilo pro jednotlivé funkce) ⇒ tj. celkem 1000 + 650 + 350 = **2 000 Kč** (poznámka: pak bude takto nastavená odměna platit jen právě pro tuto kombinaci).

Poznámka: Zastupitelstvo může také rozhodnout, že za výkon funkce člena zastupitelstva, předsedy výboru/komise a člena jiného výboru/komise bude náležet jen měsíční odměna v plné výši souhrnu odměn za práci ve výborech a komisích, tj. celkem $1\ 000 + 650 = 1\ 650$ Kč, ale i jinak. Možných řešení je mnoho, přijaté řešení bude záviset na individuálních podmínkách a vůli zastupitelstva příslušné obce a taktéž na náročnosti a objemu úkolů funkcí, o jejichž souběh v konkrétním případě půjde.

13) Měsíční odměny za výkon funkce versus ostatní příjmy členů zastupitelstva obce

? *Dotaz č. 31: Existuje možnost kombinovat po určitou dobu výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva obce s dosavadním zaměstnáním formou řádného pracovního poměru na „plný úvazek“?*

Pozor – změna právního názoru

V čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod je zaručeno právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců a na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek. Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí – to vyplývá z § 70 zákona o obcích, ale též z příslušných ustanovení zákoníku práce v části, která se týká překážek v práci z důvodu obecného zájmu (viz § 201 odst. 2 zákoníku práce).

Funkci člena zastupitelstva obce lze z hlediska pracovněprávního vykonávat dvěma způsoby:

- jako neuvolněný člen zastupitelstva obce, tj. vedle hlavního zaměstnání s nárokem na tzv. krátkodobé pracovní volno s náhradou mzdy v rozsahu, který určí obec (viz § 71 odst. 4 zákona o obcích), nebo
- jako uvolněný člen zastupitelstva obce. Přitom patří do výlučné pravomoci zastupitelstva obce *určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni* [viz § 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích], tj. určovat funkce, se kterými se pojí takový rozsah úkolů, které vyžadují tzv. „dlouhodobé plné uvolnění pro výkon funkce“ a nelze je vykonávat mimo pracovní dobu (viz § 71 odst. 1 zákona o obcích a § 200 zákoníku práce).

Každý z uvedených způsobů výkonu funkce člena zastupitelstva obce s sebou nese, a to z osobního hlediska pro příslušnou fyzickou osobu, zásadní rozdíly, popř. výhody a nevýhody – na straně jedné pracovněprávního, hmotného i nehmotného charakteru (z hlediska nároku na zaručenou odměnu a její výši, nároku na dovolenou, důchodového a nemocenského pojištění aj.) – a na straně druhé z hlediska „profesního“. Zatímco funkci neuvolněného člena zastupitelstva obce lze vykonávat při zaměstnání, **výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva obce většinou znamená opustit či přerušit, alespoň na určitou dobu, profes-**

ní kariéru a vyměnit ji za činnost ve prospěch územní samosprávy, resp. kariéru v komunální politice. Smysl dlouhodobého uvolnění pro výkon funkce spočívá právě v tom, že rozhodnutím zastupitelstva obce je příslušný člen zastupitelstva obce zcela oprostěn od povinností vyplývajících z jeho pracovněprávního vztahu (z něhož byl uvolněn), aby se mohl adekvátně věnovat činnosti pro obec, která ho bude plně vytěžovat (srov. § 83 odst. 1 zákona o obcích).

Pokud člen zastupitelstva obce byl zvolen do funkce uvolněného člena zastupitelstva, je povinen tuto funkci vykonávat osobně a v souladu se svým slibem (viz § 69 zákona o obcích: „*Slibuji, že svou funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce ...*“). Současně má právo, aby ho zaměstnavatel k výkonu této funkce bez dalších podmínek uvolnil, přičemž nesmí být pro výkon funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního poměru a je chráněn zákazem výpovědi dané zaměstnavatelem (s výjimkou výpovědi z důvodu některých tzv. organizačních změn, z důvodu, pro který může zaměstnavatel okamžitě zrušit pracovní poměr, anebo pro jiné porušení povinnosti vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci).

Pakliže stávající zaměstnavatel na svém zaměstnanci, který byl zvolen do funkce uvolněného člena zastupitelstva obce, požaduje, aby nadále (po přechodnou dobu) vykonával své zaměstnání v rozsahu sjednané pracovní smlouvy (tj. nechce akceptovat jeho právo na přístup k veřejné funkci), jedná se o požadavek, k němuž není dle zákona – a to jak ve smyslu zákona o obcích, tak ve smyslu zákoníku práce (k výkladu zákoníku práce je příslušné Ministerstvo práce a sociálních věcí) – oprávněn. Zaměstnavatel je povinen akceptovat právo zaměstnance na jeho uvolnění pro výkon veřejné funkce a s tím související důsledky pro výkon dosaďadního zaměstnání dotčeného člena zastupitelstva obce.

Výslovný zákaz souběhu výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce a výkonu práce v pracovním poměru zákoník práce, zákon o obcích ani jiný právní předpis neupravuje.

Z kontextu právní úpravy překážek v práci na straně zaměstnance vyplývá právo zaměstnance (avšak nikoliv povinnost), nastane-li na jeho straně některá ze zákonem předvídaných překážek v práci, uplatnit u zaměstnavatele právo na pracovní volno v nezbytném rozsahu. Tomu odpovídá povinnost zaměstnavatele zaměstnanci pracovní volno poskytnout. Pokud zaměstnanec i přesto, že u něj nastala překážka v práci z důvodu obecného zájmu, tuto překážku u zaměstnavatele neuplatní a nadále pro zaměstnavatele koná práci, nelze podle našeho názoru tuto skutečnost považovat za rozpornou se zákonem. V případě, že však zaměstnanec překážku v práci u zaměstnavatele uplatní, nesmí mu po dobu uvolnění pro výkon funkce zaměstnavatel práci v rámci pracovního poměru, z něhož byl zaměstnanec uvolněn, přidělovat.

Výše nastíněný výklad odpovídá z hlediska rovných podmínek výkonu funkce člena zastupitelstva i tomu, že v případě uvolněného člena zastupitelstva, který je podnikající fyzickou osobou nebo osobou provozující jinou samostatně výdělečnou činnost, žádné omezení jeho podnikání nebo jiné výdělečné činnosti stanoveno není a je ponecháno čistě na něm samotném, jak souběh výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva na jedné straně a podnikání či jiné výdělečné činnosti na straně druhé vyřeší.

Zároveň je třeba upozornit na to, že i při přijetí výše uvedeného výkladu, příkládnějšího se k možnosti souběhu výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva a výkonu práce v pracovním poměru, je především na zaměstnavateli a na územním samosprávném celku, aby výkon práce, resp. výkon funkce člena zastupitelstva v odpovídajícím rozsahu po zaměstnanci/členovi zastupitelstva vyžadovali.

Dotaz č. 32: Je možné, aby uvolněný člen zastupitelstva obce (např. starosta) vykonával funkci na „zkrácený úvazek“ souběžně s pracovním poměrem u dosavadního zaměstnavatele?

Jak již bylo uvedeno, právní povaha funkce člena zastupitelstva obce je vymezena v ustanovení § 70 zákona o obcích, dle něhož funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva obce není ve vztahu k obci, do jehož zastupitelstva byl zvolen, v pracovním nebo jiném obdobném poměru. Právní postavení člena zastupitelstva obce, jeho práva a povinnosti jsou následně upraveny v dalších ustanoveních zákona o obcích. Definicí veřejné funkce (včetně demonstrativního výčtu veřejných funkcí) popisuje zákoník práce v ustanovení § 201 odst. 1 a 2.

Výkon veřejné funkce nelze rozhodně zaměňovat nebo ztotožňovat s pracovními vztahy, tj. takovými vztahy, které vznikají při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Ve vztahu k členům zastupitelstva obce **nelze tedy připustit „sjednání kratší pracovní doby,“** ostatně s výkonem této veřejné funkce se žádná „pracovní doba“ nepojí, tudíž nelze hovořit ani o jejím zkrácení.

Podotýkáme, že vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se řídí především zákonem o obcích, zákoník práce se na tyto vztahy vztahuje pouze, pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy. Ze zákona o obcích však možnost vykonávat funkci člena zastupitelstva obce „na zkrácený úvazek“ nevyplyvá. Zákon o obcích akcentuje v případě uvolněných členů zastupitelstva obce plnohodnotný výkon funkce, jak nepřímou vyplývá z ustanovení § 71 odst. 1 zákona o obcích, dle něhož se za uvolněného člena zastupitelstva obce považuje mj. člen zastupitelstva, který před zvolením do funkce nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkci **ve stejném rozsahu** jako dlouhodobě uvolněný člen zastupitelstva obce. Máme tedy za to, že výkon funkce „na zkrácený úvazek“ (tj. ve sníženém rozsahu) **není s podstatou uvolněnosti** členů zastupitelstva obce **slučitelný**. Této skutečnosti odpovídá i výše odměn příslušejících v souladu s na-

řízením vlády uvolněným členům zastupitelstva obce. Smyslem nárokové odměny uvolněných členů zastupitelstev je poskytnout finanční zajištění osobám, které nemohou vzhledem k rozsahu výkonu veřejné funkce nadále plnit pracovní povinnosti ve vztahu k dosavadnímu zaměstnavateli – obec jinými slovy poskytuje odměnu **namísto mzdy či platu** od uvolňujícího zaměstnavatele.

Dotaz č. 33: Je možné, aby člen zastupitelstva obce pobíral vedle pravidelné měsíční odměny též starobní, či jiný důchod?

Zákon o obcích, který upravuje problematiku výkonu funkce členů zastupitelstva obce (uvolněných i neuvolněných), včetně jejich nároků na odměnu, neuvádí **žádné omezující podmínky** pro výkon funkce uvolněného nebo neuvolněného člena zastupitelstva obce včetně jejich odměňování ve vztahu k pobírání důchodu (v jakékoliv formě). Je však nutno vzít v potaz, že základním předpisem upravujícím nároky na důchody, způsob stanovení výše důchodů a podmínky pro jejich výplatu je zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Stejně tak nevyplývá ze zákona o obcích nepřipustnost poskytnutí měsíční odměny členovi zastupitelstva obce v souběhu s důchodem. Pobírání odměny za výkon funkce člena zastupitelstva obce (resp. uvolněného člena zastupitelstva obce) ovšem může mít omezující vliv pro výplatu některých sociálních dávek na základě speciálních zákonů, a to z důvodu jejího zápočtu do „příjmu rozhodného pro přiznání dávky“ např. některé z dávek státní sociální podpory (to již však jde o působnost speciálních správních úřadů, zejm. úřadů práce).

Dotaz č. 34: Jaký vliv bude mít na dosavadní odměňování starosty obce situace, kdy byl tento zvolen do Poslanecké sněmovny?

Zákonná překážka, jež by bránila starostovi obce zastávat současně funkci poslance, neexistuje. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí, zákon o střetu zájmů ani jiný právní předpis nestanovuje neslučitelnost těchto dvou veřejných funkcí, ani žádná s tím související omezení či krácení odměn, **souběžný výkon dvou uvolněných funkcí** (např. starosty obce a poslance Parlamentu ČR) z legislativního hlediska tedy **možný je**.

Pokud člen zastupitelstva obce přijal funkci **uvolněného** člena zastupitelstva obce, je povinen tuto funkci vykonávat osobně a v souladu se svým slibem (viz § 69 zákona o obcích). Z povahy věci navíc vyplývá, že právní nárok na odměnu uvolněnému členovi zastupitelstva obce vzniká místo platu či jiných příjmů ze zaměstnání ve spojení s důvodem, že musel opustit či výrazně omezit, alespoň na určitou dobu, profesní kariéru a vyměnit ji za činnost ve prospěch územní samosprávy, resp. kariéru v komunální politice. **Zákoník práce ani zákon o obcích nepočítá určitou výslovnou úpravou s uvolněním zaměstnance pro výkon dvou (či více) veřejných funkcí**, avšak ani to nezakazuje. Zákon o obcích rovněž vůbec nepředpokládá, že by starosta (nebo jiný člen zastupitelstva obce dlou-

hodobě uvolněný pro výkon funkce) byl, byť dočasně, uvolněn z funkce starosty pro výkon jiné veřejné funkce. Logicky tak tento zákon ani neumožňuje poměrně krátkit odměnu vyplácenou starostovi proto, že je současně uvolněn k výkonu další funkce (např. Poslance Parlamentu ČR).

Dotaz č. 35: Může zastupitelstvo obce schválit odměnu uvolněnému starostovi coby jednateli společnosti, v níž je obec jediný společník?

Uvolněný starosta obce je veřejným funkcionářem podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. m) zákona o střetu zájmů: „veřejným funkcionářem se rozumí člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a člen zastupitelstva obce, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn“; též neuvolněný starosta, místostarosta nebo člen rady je veřejným funkcionářem, avšak podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) zákona o střetu zájmů.

Dle tohoto zákona nic nebrání tomu, aby starosta, který je pro výkon funkce starosty uvolněn, vykonával působnost jednatele ve společnosti s ručením omezeným (předsedy představenstva v akciové společnosti apod.), jejímž jediným společníkem je obec. Podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o střetu zájmů však starostovi – veřejnému funkcionáři dle § 2 odst. 1 písm. m) zákona o střetu zájmů – **nenáleží za zastupování obce v řídicích, kontrolních či dozorcích orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní má obec hlasovací práva nebo podíl, odměna**. Z tohoto ustanovení tedy vyplývá, že uvolněný starosta obce jakožto jednatel společnosti s ručením omezeným (příp. předseda představenstva v akciové společnosti apod.) nesmí za výkon této funkce pobírat odměnu.

14) Poskytování náhrady výdělku neuvolněným členům zastupitelstva obce

Dotaz č. 36: V jakém rozsahu je obec povinna hradit zaměstnavateli, jehož zaměstnanec vykonává funkci neuvolněného člena zastupitelstva obce, náhradu mzdy (platu) za poskytnuté pracovní volno k výkonu jeho funkce? Má být zaměstnavateli člena zastupitelstva obce proplacena celá 8hodinová pracovní doba, pokud do ní zasedání zastupitelstva obce zasahuje 3 hodinami?

Výkon funkce člena zastupitelstva obce je výkonem veřejné funkce. Podle ustanovení § 71 odst. 4 věta první a druhá zákona o obcích neuvolněným členům zastupitelstva obce, jsou-li v pracovním poměru, poskytne zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy; rozsah doby potřebné k výkonu funkce v konkrétním

případě určí obec. Náhradu mzdy, včetně pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, uhradí obec jejich zaměstnavateli podle zvláštního právního předpisu (tj. zákoníku práce).

Další „organizační a provozní“ dopady pro zaměstnance (člena zastupitelstva obce) a pro jeho zaměstnavatele, které **nemají charakter „doby potřebné k výkonu funkce“, zákon k tíži obce nepřikazuje.**

V uvedené souvislosti je vhodné zmínit obecně platné ustanovení, že „Zaměstnanci od zaměstnavatele přísluší pracovní volno **v nezbytně nutném rozsahu k výkonu veřejných funkcí, občanských povinností a jiných úkonů v obecném zájmu, pokud tuto činnost nelze provést mimo pracovní dobu...**“ (viz § 200 zákoníku práce).

Z ustanovení § 206 odst. 4 a 5 zákoníku práce pak návazně vyplývá, *je-li podle zvláštního právního předpisu* (zde podle cit. § 71 odst. 4 zákona o obcích, tj. též v rozsahu doby potřebné k výkonu funkce, který v konkrétním případě určila obec) *uvolněn pro překážku v práci z důvodů obecného zájmu* (zde k výkonu funkce člena zastupitelstva obce účastí na zasedání zastupitelstva obce), *je příslušná obec povinna uhradit jeho zaměstnavateli náhradu mzdy (platu), která byla zaměstnanci poskytnuta* (pozn. v nezbytně nutném rozsahu, jak vyplývá z cit. § 200), *pokud se zaměstnavatel s obcí nedohodl na upuštění od úhrady* (hradí se jen náhrada, kterou zaměstnavatel poskytl podle § 351 až § 362 zákoníku práce o průměrném výdělku a neuhrazuje se náhrada mzdy či platu nad rozsah stanovený zákoníkem práce).

Podle obecných ustanovení zákoníku práce o překážkách v práci na straně zaměstnance (viz § 206 odst. 1 a 2), je-li překážka v práci zaměstnanci předem známa, musí včas požádat zaměstnavatele o poskytnutí pracovního volna a překážku v práci je povinen zaměstnavateli prokázat. Člen zastupitelstva obce je obvykle informován o připravovaném zasedání zastupitelstva obce minimálně **7 dní předem** (viz § 93 odst. 1 zákona o obcích), což **jemu i zaměstnavateli dává možnost přijmout vhodná „organizační opatření“**, změny v rozpisu úkolů, směn apod. Dle našeho názoru není možné redukovat celé „organizační opatření“ na to, že se člen zastupitelstva z důvodu 5hodinového jednání zastupitelstva (s 3hodinovým zásahem do jeho pracovní doby) uvolní v zaměstnání na celý den (nebo třeba na 24hodinový turnus u zaměstnance Českých drah), 3 hodiny vykonává funkci, po zbytek doby má „soukromé volno“ a vše se předepíše k úhradě obci.

? **Dotaz č. 37: Za jakých podmínek a kterým členům zastupitelstva obce se poskytuje tzv. paušál?**

Jedná se o **neuvolněné členy zastupitelstva obce, kteří nejsou v pracovním nebo jiném obdobném poměru (např. osoby samostatně výdělečně činné)** – těmto obec poskytuje ze svých rozpočtových prostředků **náhradu výdělku ušlého v souvislosti s výkonem jejich funkce**, a to paušální částkou (podle § 71 odst. 4 zákona o obcích). Nejedná se o druh odměny za výkon funkce. Účelem

této náhrady je, aby členové zastupitelstva obce nebyli pro výkon veřejné funkce kráceni na svých běžných výdělcích.

Z dikce výše uvedeného ustanovení zákona o obcích přitom nevyplývá omezení výplaty předmětné náhrady ušlého výdělku jen na podnikatele či živnostníky, nevyplývá z něho ani omezení (zákaz) výplaty poživatelům starobního či invalidního důchodu, nebo třeba studentům. Avšak vždy je nutné respektovat to, že se jedná o „náhradu výdělku ušlého v souvislosti s výkonem funkce“, nikoli o náhradu za prostou „ztrátu času“.

Další podrobnosti, tj. jakou formou (zda na 1 hodinu, den, měsíc), v jaké výši paušální náhradu stanovit a pravidla pro její poskytování v podmínkách dané obce (např. způsob prokazování „oprávněnosti“ požadavků dotčených členů zastupitelstva obce) závisí na posouzení a následném rozhodnutí příslušného zastupitelstva obce. Konkrétní podrobnosti mohou být např. upraveny i v jednacím řádu zastupitelstva obce. Ztrátu na výdělku, dle našeho názoru, však nemůže vykázat ten, kdo není ekonomicky aktivní. Zároveň není dle našeho názoru správným postupem, když příslušný člen zastupitelstva vystaví obci fakturu k výši náhrady, jelikož se zde nejedná o vyúčtování aktivit ve prospěch obce, které jsou předmětem jeho podnikání, samostatné výdělečné činnosti resp. živnostenského oprávnění, ani nejde o dodávky zboží nebo služeb za úplatu, které se hradí právě na základě vystavené faktury či jiné podobné výzvy (podotýkáme, že otázky fakturace v podnikatelských vztazích jsou upraveny zvláštními zákony).

Poskytnutí paušální částky dle ustanovení § 71 odst. 4 zákona o obcích, jejíž výši stanoví zastupitelstvo obce vždy na příslušný kalendářní rok, nemá souvislost s rozhodováním zastupitelstva obce o stanovení měsíční odměny neuvolněným členům zastupitelstva obce.

15) Uzavírání pracovních poměrů a dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se členy zastupitelstva obce

Pokud jde o předmětnou problematiku, odkazujeme taktéž na speciální stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra **č. 2/2016 Problematika posuzování uzavírání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se členy zastupitelstva obce a posuzování poskytování darů členům zastupitelstva obce**, které je zveřejněno na internetových stránkách odboru veřejné správy, dozoru a kontroly www.mvcr.cz/odk v části 4. Stanoviska odboru.

Dotaz č. 38: Lze se členem zastupitelstva obce uzavřít dohodu o pracovní činnosti nebo dohodu o provedení práce, příp. i pracovní poměr?

Obecně lze konstatovat, že žádný právní předpis „en bloc“ (výjimky viz např. neslučitelnost funkcí dle ustanovení § 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů) nevyklučuje

je 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 podle zákoníku práce. Je však třeba si uvědomit, že i v případě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se jedná o formu smluvního pracovněprávního vztahu a i ty mají charakter „závislé práce“). Z povahy věci je proto zřejmé, že **předmětem těchto dohod nemohou být činnosti spadající do výkonu funkce člena zastupitelstva obce, tedy to, co vykonává z titulu své funkce.** Tento názor potvrdil rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. června 2015, sp. zn. 21 Cdo 2430/2014, dle něhož platí, že: „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“.

Předmětem dohody se členem zastupitelstva obce tak nemůže být např. 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, v platném znění, 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. Obdobně lze za výkon funkce považovat i výkon slavnostních obřadů, pakliže je tato činnost vykonávána členem zastupitelstva obce a z jeho pověření, popř. v rámci činnosti výboru či komise. **Finanční zvýhodnění za provádění shora uvedených obřadů a činností neplyne,** záleží maximálně na zastupitelstvu obce, zda se rozhodne poskytovat všem svým neuvolněným členům maximální vyšší měsíční odměny bez rozdílu, či zda např. při stanovení výše odměny zohlední výkon uvedených činností.

Naproti tomu si lze představit uzavření 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.) nebo na výkon určitých speciálních jednorázových odborných činností, na které má příslušný člen zastupitelstva obce kvalifikaci a bude proto pro obec levnější, resp. výhodnější zadat takovou činnost s příslušným členem zastupitel-

stva obce (např. zpracovat projektovou dokumentaci na obcí plánovanou stavbu, architektonický plán přestavby náměstí apod.).

Dotaz č. 39: Jak má obec postupovat, když má být uzavřena některá z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, nebo přímo pracovní poměr se starostou obce?

Výkon funkce člena zastupitelstva obce je podle zákona o obcích **veřejnou funkcí**. Starosta je pak volen zastupitelstvem obce a za výkon této funkce je též zastupitelstvu obce odpovědný. Pokud se obec rozhodne uzavřít se starostou **dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr**, může se tato dohoda týkat jen záležitostí, u nichž nenastane tzv. neslučitelnost funkcí a které **nesouvisejí s výkonem veřejné funkce člena zastupitelstva obce ve funkci starosty**; jinými slovy, musí se jednat o zcela specifické, kvalifikované, odborné, manuální či technické činnosti, jež **nelze žádným způsobem spojit s výkonem funkce** a současně nejde o „výkon státní správy“ na základě zvláštního právního předpisu. Zároveň je dle našeho názoru vyloučeno, aby starosta na dohodu o provedení práce duplicitně vykonával činnosti, jež na základě pracovní smlouvy zajišťuje jiný zaměstnanec obce (obecního úřadu), byť mu starosta k výkonu takové činnosti dává pokyny, kontroluje ji, tedy řídí ji. Starosta je z titulu své funkce v čele obecního úřadu, takže i činnosti z toho vyplývající jsou součástí výkonu jeho funkce. V této souvislosti si pro doplnění dovoluujeme poukázat na ustanovení § 74 odst. 1 zákoníku práce, podle kterého zaměstnavatel má zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru (s možností sjednání kratšího úvazku, pokud práce není na plnou pracovní dobu, pracovního poměru na dobu určitou na sezónní práce apod.).

S ohledem na výše uvedené, tj. pokud nepůjde o výkon funkce ani o neslučitelnost funkcí, může obec se starostou uzavřít též pracovní poměr.

Dle ustanovení § 103 odst. 1 zákona o obcích *starosta zastupuje obec navenek*, přičemž podle odst. 4 písm. b) téhož ustanovení plní starosta *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. Zákon současně 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. Případ, kdy by starosta obce z titulu představitele obce uzavřel sám se sebou jako fyzickou osobou pracovní poměr, dle našeho názoru nelze napadnout z titulu nezákonnosti. Na druhou stranu, v rámci rozsudků Nejvyššího soudu 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.

Proto, mj. v návaznosti na **vyhrazené kompetence zastupitelstvu obce** dle zákona o obcích, a to konkrétně v obci, kde se rada obce nevolí:

- *určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni (§ 84 odst. 2 písm. k/),*
- *schvalovat rozpočet obce (§ 84 odst. 2 písm. b/),*
- *stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce (§ 102 odst. 2 písm. j/ a odst. 4),*
- *stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu (viz § 102 odst. 2 písm. f/ ve spojení s odst. 4),*

doporučujeme předložit případnou „organizační koncepci“ toho, jak má starosta (místostarosta) zajišťovat jiné činnosti/práce pro obec, zastupitelstvu obce k projednání. O tom, zda bude starosta (místostarosta) obce pro výkon funkce uvolněn či neuvolněn, rozhoduje a může rozhodovat pouze zastupitelstvo, konkrétní pracovní smlouvu se starostou (místostarostou) obce pak může za obec podepsat i místostarosta (starosta) obce. **Předchozím souhlasem zastupitelstva obce** se souběhem výkonu funkce starosty a jeho pracovního poměru k téže obci **lze předejít event. výtkám ze strany veřejnosti**, že sám věc rozhodl ve střetu zájmů a v neprospěch obce.

16) Poskytování peněžitých darů členům zastupitelstva obce a problematika mimořádných odměn

Pokud jde o předmětnou problematiku, odkazujeme taktéž na speciální stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra **č. 2/2016 Problematika posuzování uzavírání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se členy zastupitelstva obce a posuzování poskytování darů členům zastupitelstva obce**, které je zveřejněno na internetových stránkách odboru veřejné správy, dozoru a kontroly www.mvcr.cz/odk v části 4. Stanoviska odboru.

Dotaz č. 40: Lze členovi zastupitelstva obce poskytovat z obecního rozpočtu peněžitě dary?

Podle § 85 zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodování o některých v tomto ustanovení taxativně vypočtených majetkoprávních úkonech. Po-

dle 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 a kde by tedy rozhodování o poskytnutí daru bylo v působnosti starosty (viz § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích), vzhledem ke zřejmé morální „nestandardnosti“ je vždy vhodnější, když daný krok „posvěť“ zastupitelstvo obce, tj. když si rozhodování o poskytnutí daru v jakékoli výši zastupitelstvo obce vyhradí.

Nelze tedy vyloučit výše uvedený postup, jestliže se obec rozhodne ocenit člena zastupitelstva obce; jako příjemce darů zákon výslovně nevylučuje ani ty fyzické osoby, které jsou členy zastupitelstva obce – avšak vlastní **výkon funkce, a to v potřebné kvalitě a rozsahu, je 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 zapotřebí vždy **zcela oddělit od funkce člena zastupitelstva a jejího výkonu**, tzn. postupovat obdobně jako u **kteréhokoli jiného občana obce**. Členovi zastupitelstva obce 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**. Dle našeho názoru tak např. nelze ocenit tímto způsobem starostu obce, který „sehnal 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 a ustanovení § 85 písm. b) zákona o obcích nelze k tomuto zneužívat.

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 přímo ze zákona. 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 zastupitel-

stva obce v průběhu měsíce, roku nebo dokonce celého volebního období **kolí-sá 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.

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 (dle možností zcela konkrétně) odůvodnit. Zdůvodnění ve smyslu „za činnosti nad rámec výkonu funkce a zákonných povinností“ a „ve prospěch obce“ není dle našeho názoru dostatečně transparentní, neboť z věcného hlediska má takové zdůvodnění zcela nulový obsah.

Které činnosti jsou vykonávány v „rámci výkonu funkce člena zastupitelstva, není právními předpisy výslovně upraveno. 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 v závislosti na rozsahu výkonu funkce (tj. rozdílně uvolněným a neuvolněným) poskytována již zmíněná měsíční odměna.

Upozorňujeme, 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.

? **Dotaz č. 41: Může být členovi zastupitelstva obce poskytnuta mimořádná odměna např. za výkon funkce v rámci určité mimořádné situace?**

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 kteréhokoliv orgánu obce (zastupitelstva obce, rady obce či dokonce jen starosty) **by bylo nezákonné**.

Současně upozorňujeme 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 nepřípustné, 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. Pakliže by se volené orgány obce rozhodly poskytnout členovi zastupitelstva z rozpočtu obce „odměnu formou peněžitého daru“ (tj. „odměnu,“ i když formou peněžitého daru), byť za vykonané **činnosti, které jednoznačně nelze chápat jako součást výkonu funkce**, přesto by poskytnutá částka měla **charakter „odměny“ (jakožto recipročního plnění)**. Navíc 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. Jsou-li však tyto činnosti „odměňovány“ (být např. formou daru z rozpočtu obce), jedná se pojmově o závislou práci ve smyslu pracovněprávních předpisů a obec má povinnost na takovou práci se členem zastupitelstva „uzavřít“ (sjednat) některý ze základních pracovněprávních vztahů (předem, nikoliv zpětně), jinak se může dopustit správního deliktu ve smyslu speciální právní úpravy na úseku zaměstnanosti.

V případě poskytování mimořádných odměn či peněžitých „darů“ již honorovaným členům zastupitelstva obce není vyloučen ani trestněprávní postih, pokud by věc šetřily orgány činné v trestním řízení (např. v případě výsledné kvalifikace příslušného jednání jako **porušení povinnosti při správě cizího majetku**).

17) Využití tzv. sociálního fondu pro členy zastupitelstva obce

Dotaz č. 42: Jakým způsobem může obec poskytovat členům zastupitelstva obce tzv. ošatné, přispívat na závodní stravování apod.?

Hospodaření s rozpočtem obce patří podle zákona o obcích do její samostatné působnosti. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí pouze zákonem a právními předpisy vydanými na základě zákona. Podle ustanovení **§ 5 zákona č. 250/2000 Sb.**, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, **může obec zřizovat peněžní fondy pro konkrétní účel nebo bez konkrétního účelu**, přičemž počet a druh těchto fondů není zákonem stanoven. Při zřízení peněžního fondu musejí být zastupitelstvem obce schváleny zdroje tohoto fondu a stanovena pravidla pro poskytování finančních prostředků z fondu (okruh osob, výše příspěvku, jak často se bude příspěvek poskytovat apod.). Největší část fondu přitom bývá vyčleněna na **příspěvky na závodní stravování, ale lze ho využít i na poskytování tzv. ošatného, pro půjčky, pracovní a životní jubilea, penzijní připojištění apod.**, a to jak pro zaměstnance obce, tak pro členy zastupitelstva obce.

Ze stanoviska Ministerstva financí (ze dne 15. 10. 2013, č.j. MF-81827/2013/12-1204), které je věcně příslušným resortem k rozpočtovým pravidlům obcí, výdaje rozpočtu obce jsou stanoveny v § 9 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., v platném znění. Podle tohoto ustanovení se z rozpočtu obce hradí **zejména**

- závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony,
- výdaje na vlastní činnost obce v její samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem,
- závazky vyplývající pro obec z uzavřených smluvních vztahů v jejím hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupila,
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými obcemi nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.

Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., v platném znění, tedy obsahuje pouze příkladný (demonstrativní) výčet výdajů rozpočtu obce. To znamená, že **zákon umožňuje obci hradit z jejího rozpočtu i jiné výdaje, než výdaje v něm stanovené**. Příspěvek na úhradu zvýšených nákladů na úpravu zevnějšku (ošatné) může obec poskytnout ze svého rozpočtu, pokud její schválený rozpočet tento výdaj obsahuje.

Obec si může zřídit sociální fond podle § 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 477/2008 Sb. Podle tohoto ustanovení si může územní samosprávný celek zřídit peněžní fondy, a to pro konkrétní účely anebo bez účelového určení. Sociální fond je fondem účelovým a obec, pokud rozhodne o jeho zřízení, by měla současně schválit zásady jeho naplňování a použití. O zřízení sociálního fondu obce rozhoduje zastupitelstvo obce podle § 84 odst. 2 písm. c) zákona o obcích a právě zastupitelstvo obce by mělo schválit zmíněné zásady naplňování a použití sociálního fondu. Ze sociálního fondu může být příspěvek na úhradu zvýšených nákladů na úpravu zevnějšku (ošatné) poskytnut za předpokladu, že toto poskytnutí umožňují zásady použití sociálního fondu.

V případě, že zaměstnancům obecního úřadu a uvolněným členům zastupitelstva obce je poskytováno tzv. „ošatné“, ať již formou finanční částky na nákup šatů (společenského oblečení), tj. jako peněžní příspěvek, nebo proplacením dokladu za nákup šatů (paragonů), uvedené plnění se posoudí jako zdanitelný příjem, který plyne poplatníkovi v souvislosti s výkonem jeho závislé činnosti nebo funkce. Podle § 6 odst. 7 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se za příjem ze závislé činnosti nepovažuje a předmětem daně není pouze hodnota pracovního oblečení (nepeněžní plnění), je-li určena zaměstnavatelem pro výkon zaměstnání.

18) Náhrada škody při výkonu funkce člena zastupitelstva obce

Dotaz č. 43: Pojí se s výkonem funkce člena zastupitelstva obce problematika pracovního úrazu? Má v takovém případě člen zastupitelstva obce nárok na určitou náhradu škody?


Podle ustanovení § 5 odst. 1 zákoníku práce platí, že na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se tento zákon vztahuje, **pokud to výslovně stanoví** nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy. V ustanovení § 392 odst. 1 zákoníku práce je výslovně uvedeno, že **fyzickým osobám plnícím veřejné funkce a funkcionářům odborové organizace odpovídá za škodu vzniklou při výkonu funkce nebo v přímé souvislosti s ní ten, pro koho byli činni; fyzické osoby a funkcionáři odpovídají za škodu tomu, pro koho byli činni**.

Dle stále platné vyhlášky Ministerstva financí č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, ve znění pozdějších předpisů (pozn.: předpokládala se dočasná platnost této vyhlášky do dne nabytí účinnosti zákona č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, účinnost tohoto zákona však byla opakovaně odkládána a nakonec byl zákonem č. 205/2015 Sb. k 1. 10. 2015 zrušen) **není obec povinna** za uvolněné členy zastupitelstva obce, kteří svou funkci nevykonávají v pracovním poměru, odvádět pojistné, a tedy zahrnovat pro účely pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání do vyměřovacího základu (viz § 12 cit. vyhlášky) odměny těchto uvolněných členů zastupitelstva obce.

Z výše uvedeného lze dovodit, že v případě vzniku škody v souvislosti s pracovním úrazem musí náhradu škody uhradit ten subjekt, pro který je člen zastupitelstva obce činný - tedy v tomto případě obec, a to bez refundace příslušné pojišťovny. Záležitost případného **smluvního pojištění rizika obce** pro případy pracovních úrazů členů zastupitelstva obce a s tím souvisejících dopadů do rozpočtu obce je na zvážení (rozhodnutí) příslušného orgánu obce v samostatné působnosti. Nad rámec zákonné povinnosti obce není vyloučeno využití komerčního pojištění fyzických osob.

Otázku poskytování, event. neposkytování, odměny členovi zastupitelstva obce v případě jeho pracovního úrazu je nutno vždy posuzovat ve vazbě na ustanovení § 73 odst. 3 a 4 zákona o obcích. V tomto ustanovení je upraveno krácení odměny v případě dočasné pracovní neschopnosti uvolněných členů zastupitelstva obce, což může (ale nemusí) být i případ pracovního úrazu (vycházíme z praxe, že ne každý pracovní úraz člena zastupitelstva obce se nutně pojí s pracovní neschopností a tudíž s krácením odměny). S ohledem na výše uvedené máme tedy za to, že obec odpovídá členům zastupitelstva obce za škodu způsobenou pracovním úrazem při výkonu funkce nebo v přímé souvislosti s ní podle pracovní právní úpravy obsažené v zákoníku práce. Na vztahy mezi obcí a členy jejího zastupitelstva se však nevztahuje zákonné pojištění této odpovědnosti, jehož podmínky a sazby stanoví zmíněná vyhláška č. 125/1993 Sb. Nicméně zákon nebrání tomu, aby si obec příslušné pojištění sjednala smluvně.

19) Čerpání dovolené, její převádění a proplácení

 **Dotaz č. 44: Má člen zastupitelstva obce možnost čerpat dovolenou, v jaké výši a za jakých podmínek?**

Podmínky, výši nároku a další související záležitosti týkající se dovolené upravuje pro členy zastupitelstev obcí speciální úprava v § 79 zákona o obcích, která je poměrně stručná a najde do velkých (snad i v praxi ze strany

obcí postrádaných) podrobností. **Přesto je třeba akceptovat, že právní úprava dovolené v zákoníku práce**, která odpovídá podmínkám zaměstnávání zaměstnanců v pracovním poměru (mj. ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, se stanovenou pracovní dobou, 5denním či kratším nebo delším pracovním týdnem atd.) **se na členy zastupitelstev obcí** jakožto na nezávislé osoby vykonávající veřejné funkce **nepoužije s výjimkou ustanovení § 212 odst. 4 zákoníku práce**: *Byl-li zaměstnanec dlouhodobě plně uvolněn pro výkon veřejné funkce, je povinna mu dovolenou nebo její část poskytnout právnická nebo fyzická osoba, pro kterou je uvolněný zaměstnanec činný; tato právnická nebo fyzická osoba je povinna mu poskytnout též tu část dovolené, kterou nevyčerpal před uvolněním. Nevyčerpal-li zaměstnanec dovolenou před uplynutím doby uvolnění, je povinen mu ji poskytnout uvolňující zaměstnavatel.* Obdobně, jako toto citované ustanovení zákoníku práce, pak i ustanovení § 79 odst. 4 zákona o obcích stanoví převod zůstatku nevyčerpané dovolené zaměstnance – před jeho uvolněním k výkonu funkce od zaměstnavatele k obci, a naopak z obce k zaměstnavateli po ukončení výkonu uvolněné funkce.

Nárok na dovolenou mají při výkonu funkce jen členové zastupitelstva, kteří vykonávají funkci jako uvolnění – **uvolněný člen zastupitelstva obce má nárok na dovolenou podle tohoto zákona v délce 5 týdnů za kalendářní rok** (§ 79 odst. 1); pokud jeho funkční období netrvalo po dobu celého kalendářního roku, má nárok na poměrnou část dovolené, která činí za **každý i započatý kalendářní měsíc trvání výkonu jeho funkce jednu dvanáctinu** ($35/12=2,916$) dovolené za kalendářní rok (§ 79 odst. 2). Dlužno poznamenat, že i zaměstnanci v pracovním poměru k obci (kraji, státu) mají dle zákoníku práce nárok na 5 týdnů dovolené; kolik to však u každého z nich představuje dní, to již zákoník práce též nestanovuje (to vyplývá z rozvržení pracovní doby jeho zaměstnavatelem tomu kterému zaměstnanci – zaměstnanec s 5denním pracovním týdnem má nárok na 5x5 dní dovolené, zaměstnanec, který pracuje jen 3 dny v týdnu, má nárok jen na 5x3 dny dovolené atd.).

Z obecného pojmu „dovolená“, který je v zákoně o obcích pro členy zastupitelstev použit ve smyslu obecných zásad pracovního práva, pak analogicky vyplývá smysl a účel této právní úpravy – **zaručit i členům zastupitelstva právo na odpočinek, rekonvalescenci, tj. dovolenou na zotavenou**, neboť ani takovouto funkci nepojící se s pevně stanovenou pracovní dobou nelze vykonávat nonstop. Naproti tomu z toho vyplývá, že jejím **smyslem je především, aby byla k danému účelu čerpána, nikoliv ponechávána k proplacení jako další forma odměny** za výkon funkce.

Poznámka: Často se členové zastupitelstva dožadují nároků a podmínek týkajících se dovolené dle zákoníku práce, resp. dle jeho některých vybraných ustanovení. V souvislosti s tím poznamenáváme, že pro čerpání dovolené v režimu zákoníku práce platí základní pravidlo, že **zaměstnavatel je povinen určit zaměstnanci čerpání dovolené tak, aby ji zaměstnavatel vyčerpal v kalendářním roce, ve kterém**

mu právo na dovolenou vzniklo (s rizikem sankce pro zaměstnavatele od inspekto-rátu práce, pokud tak neučiní).

Pro čerpání zákonem stanoveného nároku na dovolenou na příslušný kalendářní rok ze strany uvolněného člena zastupitelstva obce žádné podrobnosti z právní úpravy v zákoně o obcích nevyplývají. Obec tedy „neurčuje“ členovi zastupitelstva obce (např. starostovi) čerpání dovolené a v zásadě je na něm, jak si dovolenou v daném kalendářním roce naplánuje, kdy a jak ji vyčerpá, nebo dokonce, zda ji vůbec vyčerpá. **Ze zákona rovněž nevyplývá omezení, že by dovolená musela být čerpána v celých týdnech a nemohla být čerpána po dnech.** Přesto, i když zákon o obcích **neukládá obci zpracovávat plán dovolené uvolněných členů zastupitelstva obce** na příslušný kalendářní rok, lze **doporučit, aby byl zpracováván** (např. s ohledem na harmonogram zasedání zastupitelstva obce a dalších důležitých akcí, v zájmu zajištění zastupitelnosti starosty místostarostou apod.), **aby se i s dovolenou uvolněného starosty a dalších uvolněných členů zastupitelstva obce dopředu počítalo.** Též, byť zákon v případě starosty (ani jiného uvolněného člena zastupitelstva obce) nepředepisuje, aby si před nástupem dovolené vyplnil „dovolenku“, z níž by termín čerpání dovolené jednoznačně vyplýval, lze jen doporučit, aby i v případě dovolené starosty takový doklad existoval (např. pro účely odpovědnosti za škodu, která nastala v době jeho dovolené, pro případ jeho úrazu v době dovolené, jiného onemocnění apod.).

Dále je nutné vzít v úvahu, že týden obecně znamená časový úsek trvající 7 po sobě jdoucích dní. Uvolnění členové zastupitelstva obce nemají 5denní pracovní týden jako (obvykle) mají zaměstnanci v pracovním poměru k obci, nýbrž jsou ve funkci nepřetržitě od data zvolení do data ukončení výkonu funkce, tj. po dobu všech 7 dnů v týdnu (i když nejsou na obecním úřadě každý den včetně sobot a nedělí). Proto **u uvolněných členů zastupitelstva obce dovolená v kalendářním roce nepředstavuje 5 x 5 (celkem 25) pracovních dní, ale 5 x 7 (celkem 35) kalendářních dní. Tomu by měla odpovídat i evidence čerpání dovolené uvolněných členů zastupitelstev** (čerpali-li starosta dovolenou od 1. do 15. května, vždy vyčerpá ze svého nároku 2 týdny + 1 den dovolené, tj. 15 kalendářních dní, zatímco zaměstnanec obce v běžném pracovním poměru by ve stejném intervalu v roce 2016 vyčerpá 2 týdny, tj. 10 běžných pracovních dní v pondělí až pátek, půjde-li o rok 2017 budou to 2 týdny – 1 den, tj. jen 9 pracovních dní dovolené, zbytek jsou soboty, neděle a svátky, když připadnou na pracovní den).

Uvolněným členům zastupitelstva obce **náleží (běží) po dobu dovolené jejich běžná měsíční odměna jako když funkci přímo vykonávají,** neboť dle ustanovení § 79 odst. 3 zákona o obcích uvolněným členům zastupitelstva měsíční odměna podle tohoto zákona náleží i po dobu dovolené. Pokud tedy obec počítá platy zaměstnanců a odměny členů zastupitelstev v jednom programu na zpracování mezd, pro členy zastupitelstev obcí se pro účely dovolené nezjiš-

tuje průměrný hodinový ani denní výdělek, u nich jde jen o alikvotní část jejich běžné měsíční odměny.

Pokud nevyčerpá uvolněný člen zastupitelstva obce dovolenou před uplynutím doby uvolnění k výkonu veřejné funkce, poskytne mu ji (na základě ustanovení § 79 odst. 4 zákona o obcích ve spojení s ustanovením § 212 odst. 4 zákoníku práce) uvolňující zaměstnavatel, ke kterému se tento člen zastupitelstva obce vrací po skončení doby uvolnění.

Zákon o obcích výslovně neupravuje případy, kdy končí funkční období uvolněného člena zastupitelstva obce, který nevyčerpal poměrnou část dovolené a neměl před uvolněním k výkonu funkce zaměstnavatele, nepokračuje v pracovním poměru k uvolňujícímu zaměstnavateli nebo původní zaměstnavatel bez náhrady zanikl (ostatně, převod nároku na poskytnutí nevyčerpané dovolené např. u osob samostatně výdělečně činných, důchodců či jiných osob, které nejsou v pracovním či jiném obdobném poměru, postrádá poněkud smysl). **Ze zákona o obcích nevyplývá možnost proplácení dovolené uvolněným členům zastupitelstva obce v zákonem výslovně neupravených případech. Nevyčerpaná dovolená nebo její poměrná část v těchto případech bez náhrady propadá.** Tento názor lze opřít i o usnesení Ústavního soudu ze dne 17. února 2009 pod č. j. IV.ÚS 44/09.

? **Dotaz č. 45: Lze uvolněnému starostovi nevyčerpanou dovolenou proplatit?**

Pro uvolněné členy zastupitelstva obce je v ustanovení § 79 odst. 1 zákona o obcích založen nárok na dovolenou v délce 5 týdnů (pokud funkční období starosty netrvalo po dobu celého kalendářního roku, má nárok na poměrnou část dovolené ve výši jedné dvanáctiny za každý započatý kalendářní měsíc výkonu funkce, a má také v rámci výkonu funkce právo na poskytnutí nevyčerpané dovolené z doby před uvolněním převedené mu od jeho zaměstnavatele). Tomu musí odpovídat i evidence čerpání dovolené uvolněného člena zastupitelstva – je-li nárok na dovolenou založen v kalendářních dnech (resp. týdnech), musí se i tomu odpovídajícím způsobem (v kalendářních dnech včetně sobot a nedělí) vést evidence čerpání daného nároku.

Postup a podmínky pro převod, event. proplácení nevyčerpané dovolené uvolněného člena zastupitelstva obce vyplývají z právní úpravy v ustanovení § 79 odst. 5 zákona o obcích: „*Jestliže si uvolněný člen zastupitelstva obce **nemohl** dovolenou nebo její část vyčerpat v průběhu příslušného kalendářního roku, převádí se mu tento nárok do následujícího kalendářního roku. V takovém případě může uvolněný člen zastupitelstva též požádat obec o náhradu měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou.*“ Z citované právní úpravy, dle našeho názoru, vyplývají pro proplácení nevyčerpané dovolené jen dvě podmínky:

- musí se jednat o uvolněného člena zastupitelstva obce, tedy měl by o poskytnutí náhrady požádat **v době, kdy uvolněným členem zastupitelstva byl a kdy jím ještě je**, nikoliv kdykoliv později (skutečnost, že o proplacení dovolené nemůže žádat člen zastupitelstva obce, u něhož zanikl výkon uvolněné funkce, deklaroval v podobném případě i soud v rozsudku č. 21 Cdo 2325/2007: *po skončení výkonu funkce, pro kterou byl člen zastupitelstva obce uvolněn, se již specifická právní úprava dovolené uvolněného člena zastupitelstva obce neuplatní, a obec již proto - jak ze zmíněného ustanovení § 79 odst. 4 zákona o obcích vyplývá - není z hlediska poskytování nevyčerpané dovolené včetně její refundace pasivně věcně legitimována*),
- převádí se mu nevyčerpaný nárok na dovolenou **za příslušný kalendářní rok jen do následujícího** (nikoliv už do přespříštího) **kalendářního roku** (aby si tuto „starou“ dovolenou vyčerpal dodatečně právě v následujícím kalendářním roce) a jen v takovém případě může uvolněný člen zastupitelstva požádat o „náhradu měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou“ (namísto jejího čerpání).

Nelze nikdy „proplatit“ dovolenou za současný rok, jelikož lze proplatit náhradu za nevyčerpanou dovolenou jen *v takovém případě, kdy se nárok převádí do následujícího kalendářního roku...* **Možnost** poskytnout členovi zastupitelstva obce v době, kdy je uvolněným členem zastupitelstva obce, náhradu měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou z nároku za probíhající kalendářní rok (příp. náhradu měsíční odměny za aliquotní část nevyčerpané dovolené k určitému datu, např. v říjnu 2016 za nevyčerpanou dovolenou z nároku za období leden až září/říjen 2016) **zákon nedává**.

Poznámka:

*V citovaném ustanovení si dovoluujeme podtrhnout výraz, že celé ustanovení o převodu, event. proplacení je vázáno na podmínku, že si uvolněný člen zastupitelstva obce **nemohl** dovolenou vyčerpat. To není totéž, že si jen dovolenou nevyčerpal (ze zcela osobních důvodů, např. že mu nevyšel plánovaný zájezd nebo že se mu prostě nikam nechtělo).*

Naproti tomu **zákon nestanovuje lhůtu, do kdy** si uvolněný člen zastupitelstva o proplacení převedené nevyčerpané dovolené (formou náhrady měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou) musí **požádat**. Z dikce citovaného ustanovení „...převádí se mu tento nárok do následujícího kalendářního roku. V takovém případě může též požádat ...“ lze usuzovat, že **by tak měl učinit na začátku toho následujícího kalendářního roku, event. v jeho průběhu** (poté co zjistí, že si ji už nestačí vyčerpat). Ze smyslu citované právní úpravy dovozujeme, že by se každý uvolněný člen zastupitelstva obce měl vypořádat se zbytkem dovolené z jednoho kalendářního roku v bezprostředně následujícím kalendářním roce. Dlužno však dodat, že zákon **podání žádosti o poskytnutí náhrady měsíční**

odměny za nevyčerpanou dovolenou žádnou konkrétní lhůtou (ani bezprostředně následujícím kalendářním rokem) **výslovně nelimituje.**

K tomu je potřeba připomenout, že pokud např. starosta obce požádá o „proplacení dovolené“ později, dokonce současně za 2 (i 3) jednotlivé kalendářní roky, může to mít takový dopad do rozpočtu obce, že to bude znamenat nemožnost takové žádosti (žádostem) ze strany obce vyhovět.

Příklad: Nemohl-li uvolněný starosta z nároku na dovolenou za kalendářní rok 2015 vyčerpat 10 dnů dovolené, převedla se mu tato nevyčerpaná dovolená do roku 2016 (jako „nevyčerpaná dovolená za rok 2015“). Vedle toho mu vznikl nárok na dovolenou v délce 5 týdnů „za příslušný kalendářní rok 2016“. **„Starou“ dovolenou z roku 2015 mohl starosta buď vyčerpat v průběhu roku 2016 (čerpát by se měla přednostně „stará“ dovolená), nebo dle shora citovaného ustanovení mohl požádat o poskytnutí náhrady za její nečerpání.**

Pokud by teoreticky nebyla v roce 2016 čerpána žádná dovolená, potom by se mu na začátku roku 2017 převedl **pouze nárok z předchozího kalendářního roku** - tedy dovolené z roku 2016 (ten činí 5 týdnů jako „nevyčerpaná dovolená za rok 2016“). Vedle toho mu vznikl nárok na dovolenou v délce 5 týdnů „za příslušný kalendářní rok 2017“. V roce 2017 by tak mohl buď čerpát dovolenou v rozsahu 10 týdnů, nebo by mohl požádat o poskytnutí náhrady za nečerpání dovolené za rok 2016, ale ještě i za rok 2015 (tzn. v uvedeném případě za 10 dnů z roku 2015 a 5 týdnů z roku 2016) a čerpát nárok za rok 2017 (5 týdnů).

Na poskytnutí náhrady měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou nemá člen zastupitelstva obce právní nárok; jedná se o fakultativní rozhodnutí příslušného orgánu obce (obec může i nemusí dovolenou proplatit). Zákon o obcích nesvěřuje rozhodování o poskytnutí této náhrady do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce ani rady obce. Obecně se tedy jedná o tzv. zbytkovou působnost (rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo). V případě, kdy žádá o proplacení dovolené starosta v obci, kde se rada obce nevolí, je žádoucí, aby o věci rozhodlo **zastupitelstvo obce** (resp. aby si rozhodování uvedené záležitosti zastupitelstvo obce vyhradilo), a to minimálně z následujících důvodů:

- dle citovaného ustanovení zákona **může uvolněný člen zastupitelstva též požádat obec o náhradu...**; starosta, který je ze své funkce odpovědný zastupitelstvu obce, by neměl sám rozhodovat o své žádosti a de facto žádat sám sebe, ale sobě nadřazené zastupitelstvo obce (ustanovení § 99 odst. 2 zákona o obcích by zde bylo využito v evidentní „podjatosti“),
- jen zastupitelstvo obce může v daném případě posoudit, zda důvody pro nečerpání dovolené ze strany starosty v jednotlivých letech, kterých se nečerpá dovolená a příslušná žádost týká, jsou objektivní a v daném případě rele-

vantní, tj. zda vyhoví žádosti zcela nebo jen zčásti (za minulý kalendářní rok nebo i za předchozí kalendářní roky) apod.

S otázkou, který orgán obce má rozhodnout o poskytnutí náhrady za nevyčerpanou dovolenou, tj. o výdaji z rozpočtu obce v konkrétní (leckdy v ne zanedbatelné) částce, souvisí i to, **zda s daným výdajem počítá rozpočet obce** nebo zda bude nutné spojit rozhodování o poskytnutí náhrady s přijetím rozpočtového opatření. Pokud zastupitelstvo obce vymezí určitý rozsah rozpočtových opatření (ve smyslu § 16 zákona č. 250/2000 Sb.), jimiž dochází ke změnám závazných ukazatelů rozpočtu obce, který svěří k provádění radě obce, pak je s ohledem na dikci § 102 odst. 2 písm. a) zákona o obcích rada obce oprávněna samostatně schvalovat a provádět též rozpočtová opatření, která mění závazné ukazatele původně schváleného rozpočtu, avšak pouze v zastupitelstvem obce vymezeném rozsahu. Rozpočtová opatření, jimiž dochází ke změnám rozpočtu přesahujícím zastupitelstvem vymezený rozsah svěřený k rozhodování radě obce, však již podléhají schválení zastupitelstva obce.

Dotaz č. 46: Jak se stanovuje u uvolněného starosty náhrada za nevyčerpanou dovolenou?

Konkrétní postup výpočtu náhrady měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou uvolněného člena zastupitelstva zákon o obcích nestanovuje.

Dle ustanovení § 79 odst. 3 zákona o obcích **měsíční odměna** podle tohoto zákona **náleží i po dobu dovolené**. Toto ustanovení, dle našeho názoru, lze aplikovat analogicky i na proplácení dovolené a poskytnout tak starostovi za každý den nevyčerpané dovolené stejnou částku, jako by po stejnou dobu vykonával funkci, tj. stanovit alikvotní část měsíční odměny na 1 kalendářní den (průměrný počet kalendářních dní v měsíci je 30,42, přičemž uvedené číslo je výsledkem podílu 365/12) a výsledně na počet kalendářních dní dovolené (je však nutné vycházet z výše odměny, jež dotyčnému náležela v roce, kterého se dovolená týká).

Příklad: Uvolněný starosta požádal o proplácení 10 dnů nevyčerpané dovolené z roku 2015, kdy mu za výkon funkce náležela měsíční odměna ve výši 45 678 Kč. Náhrada měsíční odměny za tuto nevyčerpanou dovolenou bude (může) činit 15 016 Kč ($45\,679/30,42 \cdot 10$), samozřejmě pokud o jejím poskytnutí rozhodne příslušný orgán obce.

Dle našeho názoru existuje možnost proplatit jen část nevyčerpané dovolené v závislosti na posouzení žádosti příslušným orgánem obce.

20) Poskytování odměny v případě zániku mandátu přede dnem voleb, vzdání se nebo odvolání z funkce člena zastupitelstva obce

Pokud jde o předmětnou problematiku, odkazujeme taktéž na speciální stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra **č. 2/2015 Právní úprava nároků a možnosti poskytnout členovi zastupitelstva územního samosprávného celku odměnu při skončení funkčního období**, které je zveřejněno na internetových stránkách odboru veřejné správy, dozoru a kontroly www.mvcr.cz/odk v části 4. Stanoviska odboru.

Dotaz č. 47: Má starosta nebo místostarosta, kterému zanikl mandát ještě před volbami nebo který odstoupil z funkce nebo byl odvolán, nárok na nějakou formu odstupného?

Podle současné právní úpravy obsažené v zákoně o obcích je možno vybraným kategoriím členů zastupitelstva obce (uvolněným i neuvolněným) kromě měsíční odměny za určitých podmínek poskytovat odměnu při skončení funkčního období (tzv. odchodné) podle § 75 zákona o obcích. V případě neuvolněných členů zastupitelstva obce je jejich okruh ve vazbě na vznik nároku na odměnu výrazně užší a zahrnuje pouze starostu (§ 75 odst. 1, 3 a 4 zákona o obcích) a v některých vymezených situacích též místostarostu (§ 75 odst. 3 a 4 zákona o obcích). Vždy je však nutno **rozlišovat** mezi odměnou poskytovanou v souvislosti s ukončením funkčního období z důvodu řádných či mimořádných voleb (§ 75 odst. 1 zákona o obcích) a mezi **odměnou poskytovanou ještě po dobu tří měsíců ode dne zániku mandátu přede dnem voleb** podle § 75 odst. 3 zákona o obcích (tj. kdykoliv v průběhu funkčního období) nebo **ode dne vzdání se či odvolání z funkce** podle § 75 odst. 4 zákona o obcích (opět kdykoliv v průběhu volebního období). V každém případě se však jedná o odměny, na něž vzniká zákonný nárok, tzn., nevyžaduje se projednání a schválení v zastupitelstvu obce; nadto není zastupitelstvo obce oprávněno na dané skutečnosti nic měnit (např. nemůže odchodné „odejmout“, zkrátit nebo prodloužit dobu jeho výplaty, doplnit jej jiným druhem odměny nebo dodatečně změnit výši měsíční odměny dotyčného).

Tento typ odměny bude poskytován uvolněnému starostovi a uvolněnému místostarostovi, ale také neuvolněnému starostovi a neuvolněnému místostarostovi, kterým zanikl mandát přede dnem voleb, nebo kteří se funkce vzdali nebo byli z funkce odvoláni (pozn.: při kumulaci více aktů, kdy se např. starosta vzdá své funkce a zároveň rezignuje na mandát člena zastupitelstva obce, se vyplácená částka odměny nezdvójnasobuje – využije se pouze ustanovení § 75 odst. 3 zákona o obcích).

Obec je povinna vyplácet měsíční odměnu ještě po dobu tří měsíců, a to ve výši, kterou starosta/místostarosta pobíral ke dni zániku mandátu, vzdání se funkce nebo odvolání z funkce. Odměnu nelze vyplatit jednorázově, ale postupně třikrát po sobě v obvyklých výplatních termínech. Dosavadní pravidelná měsíční odměna přitom výše uvedeným kategoriím členů zastupitelstva obce nenáleží (tj. přestává se vyplácet) ode dne následujícího po dni, kdy byli tito odvoláni nebo se vzdali funkce, za jejíž výkon jim byla odměna vyplácena (viz § 3 odst. 2 nařízení vlády).-

Upozorňujeme, že ustanovení § 75 odst. 3 a 4 zákona o obcích výslovně předpokládají výkon pouze jedné funkce (starosty nebo místostarosty) a v souvislosti s tím odměnu pouze za danou jednu funkci – nikoli za potenciální souběh s dalšími funkcemi. Proto, dle našeho názoru, bude vždy bývalému neuvolněnému místostarostovi/starostovi náležet po dobu dalších tří měsíců jen odměna ve výši, jež byla zastupitelstvem obce schválena za výkon funkce místostarosty/starosty.

Podotýkáme, že příčiny ukončení funkce z uvedených důvodů se neposuzují ani nepřezkoumávají.

Na základě aktuálních stanovisek Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví poznamenáváme, že takto ještě po dobu třech měsíců poskytovaná měsíční odměna není na základě zvláštních zákonů vyjmuta z vyměřovacího základu pro odvod pojistného na sociální ani veřejné zdravotní pojištění. Jinými slovy, z odměn dle ustanovení § 75 odst. 3 a 4 zákona o obcích se odvádí zákonné pojistné (samozřejmě též daň z příjmu) stejným způsobem, jakým bylo odváděno z dosavadních měsíčních odměn.

Dotaz č. 48: Má uvolněný starosta a neuvolněný místostarosta nárok na odměnu při skončení výkonu funkce poté co se oba vzdali funkce, a bezprostředně byli zastupitelstvem zvoleni do těchto funkcí znovu, avšak opačně (bývalý uvolněný starosta do funkce místostarosty, nyní neuvolněného s měsíční odměnou 20 000 Kč a bývalý neuvolněný místostarosta do funkce uvolněného starosty)?

Podmínky pro vznik nároku na odměnu pro uvolněného/neuvolněného starostu/místostarostu obce, který se této funkce vzdal (stejně tak, byl-li odvolán), upravuje ustanovení § 75 odst. 4 zákona o obcích. Z tohoto ustanovení (*uvolněnému členu zastupitelstva obce a neuvolněnému členu zastupitelstva obce, kteří vykonávali funkci starosty nebo místostarosty, za niž náleží měsíční odměna, a byli z této funkce odvoláni nebo se jí vzdali, bude tato odměna poskytována ještě po dobu 3 měsíců ode dne vzdání se funkce nebo odvolání z funkce) vyplývají pro vznik nároku **v zásadě dvě podmínky – aby šlo o funkci, která je v citovaném ustanovení výslovně uvedena** (s nárokem na odměnu, což je u uvolněných členů zastupitelstva splněno vždy a u neuvolněných tehdy, pokud jim zastupitelstvo obce měsíč-*

ní odměnu stanovilo) **a aby byli z funkce odvoláni nebo se jí vzdali. Žádnou další omezující podmínku pro vznik tohoto nároku** (např. aby nebyli opětovně zvoleni do jedné z uvedených funkcí, jako je tomu v případě odměny při skončení funkčního období dle ustanovení § 75 odst. 1 zákona o obcích, nebylo proti nim vedeno trestní řízení, nebo aby před tím vykonávali funkci po určitou minimální dobu) **zákonodárce do zákona nezakomponoval** (pozn. citované ustanovení bylo do zákona o obcích doplněno v r. 2006 na základě „iniciativy senátorů“, čímž, mimo jiné, vznikl nedůvodný rozdíl oproti platné úpravě v zákoně o krajích a v zákoně o hlavním městě Praze; o poskytování odměny ještě po dobu 3 měsíců odvolanému hejtmanovi nebo náměstkovi hejtmana rozhoduje zastupitelstvo kraje individuálně, na funkci rezignující starosta městské části hl. m. Prahy tzv. odchodné nemůže dostat vůbec).

Pro případ souběhu „odměny po ukončení výkonu předchozí funkce dle ustanovení § 75 odst. 4 zákona o obcích“ s „měsíční odměnou za výkon funkce“ uvolněného starosty (resp. místostarosty), do které byl dotyčný člen zastupitelstva nově zvolen, nelze, dle našeho názoru, jednoznačně aplikovat ani ustanovení § 77 odst. 3 zákona o obcích, že „v případě souběhu výkonu několika funkcí náleží uvolněnému členovi zastupitelstva obce měsíční odměna podle funkce, za kterou se poskytuje nejvyšší odměna.“ V daném případě totiž o souběh odměn za dvě vykonávané funkce nejde.

Dotaz č. 49: Má bývalý starosta a místostarosta poté, co se oba vzdali funkce, a zůstali řadovými členy zastupitelstva obce nárok na měsíční odměnu za výkon funkce řadového člena zastupitelstva po dobu 3 měsíců, když ještě pobírají odměnu za výkon předchozích funkcí dle ustanovení § 75 odst. 4 zákona o obcích?

Ze zákona o obcích nevyplývá nepřípustnost souběhu výplaty „odměny po ukončení výkonu funkce“ dle ustanovení § 75 odst. 4 zákona o obcích a „měsíční odměny za výkon funkce“ uvolněného člena zastupitelstva obce. Dle ustanovení § 77 odst. 3 písm. a) „souběh“ odměn za dvě či více funkcí není možný jen při souběhu výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce („V případě souběhu výkonu několika funkcí a) náleží uvolněnému členovi zastupitelstva obce měsíční odměna podle funkce, za kterou se poskytuje nejvyšší odměna, b) lze uvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytnout měsíční odměnu až do výše souhrnu odměn za jednotlivé funkce.“).

Neuvolněný člen zastupitelstva obce má nárok na měsíční odměnu za výkon funkce, jen když ji schválilo zastupitelstvo obce – tedy v takové výši, kterou zastupitelstvo stanovilo (je limitováno maximální výší, která pro danou funkci a pro danou velikostní kategorii obce vyplývá z přílohy č. 1 nařízení vlády) a ode dne, který zastupitelstvo obce stanovilo (viz § 72 a § 77 odst. 2 zákona o obcích). Konkrétní odpověď na to, zda v konkrétním případě bývalému starostovi/místostarostovi

bude vyplácena měsíční odměna za výkon funkce řadového neuvolněného člena zastupitelstva obce (nebo za výkon jiné neuvolněné funkce, do které byl zvolen – člen výboru či komise, předseda výboru či komise, neuvolněný člen rady obce, neuvolněný místostarosta), nelze nalézt v zákoně – odpověď na tuto otázku musí vyplynout z konkrétního, v daném období platného usnesení zastupitelstva příslušné obce, kterým výši měsíčních odměn jednotlivým členům zastupitelstva obce, resp. za výkon jednotlivých neuvolněných funkcí, stanovilo, a jak stanovilo den, od kterého odměna náleží. Toto usnesení zastupitelstva obce by mělo pamatovat i na případy, že někdo začne vykonávat funkci v průběhu volebního období (pro případ nástupu náhradníků na uvolněný mandát, pro případ nově obsazovaných funkcí ve výborech, v radě apod. v průběhu volebního období). Nabízí se více variant, např.

- ode dne zvolení do příslušné funkce, resp. nástupu „náhradníka“ na uvolněný mandát, od 1. dne následujícího měsíce, ode dne složení slibu „náhradníkem“ apod.,
- ode dne, kdy mu bude ukončena výplata měsíční odměny za jinou funkci s vyšší odměnou,
- až o tom nově rozhodne zastupitelstvo obce, atd.

Pokud na tuto situaci stávající usnesení zastupitelstva nepamatuje, v zájmu eliminace event. pochybností z různých stran lze doporučit, aby k tomu zastupitelstvo obce přijalo doplňující usnesení samostatně.

Pokud jde konkrétně o den, v němž byl např. neuvolněný starosta odvolán a ihned zvolen do funkce neuvolněného místostarosty, připomínáme, že zákon nevyklučuje, aby za tento den byla dotyčné osobě vyplacena měsíční odměna za výkon obou těchto funkcí. Nicméně, pokud toto konkrétně z rozhodnutí zastupitelstva obce nevyplývá, lze v obecné rovině doporučit navázat jeden interval na druhý (z logiky věci, např. v měsíci dubnu nebude dotyčný vykonávat funkci 31 dní, ale jen 30, přičemž fakticky nebude starostou a místostarostou vedle sebe současně, ale za sebou).

? **Dotaz č. 50: Má starosta nárok na odměnu při skončení výkonu funkce po jeho odvolání z funkce, resp. po jeho rezignaci na mandát člena zastupitelstva obce, která následovala o týden později, a to v kombinaci s jeho pracovní neschopností?**

V uvedeném případě je potřebné rozlišovat nárok na „měsíční odměnu **za výkon funkce**“ bývalého starosty, pokud (za období dokud) vykonával funkci jako uvolněný starosta, nebo zda vykonával funkci jako neuvolněný starosta.

Vedle toho je nutné samostatně posuzovat nárok na tzv. odměnu při skončení výkonu funkce v průběhu volebního období, a to v případě odvolání z funkce nebo vzdání se funkce uvolněného i neuvolněného starosty a místostarosty dle

ustanovení § 75 odst. 4 zákona o obcích. To je samostatný typ odměny (byť formou výplaty dosavadní měsíční odměny ještě po dobu 3 měsíců ode dne vzdání se funkce nebo odvolání z funkce), která náleží jen vybranému okruhu členů zastupitelstva obce, a to právě jen za podmínky a proto, že výkon jejich funkce byl z uvedeného důvodu ukončen.

Pokud byl starosta z této funkce odvolán zastupitelstvem obce, týká se ho nárok dle ustanovení § 75 odst. 4 zákona o obcích (uvolněnému členu zastupitelstva obce a neuvolněnému členu zastupitelstva obce, kteří vykonávali funkci starosty nebo místostarosty, za niž náleží měsíční odměna, a byli z této funkce odvoláni nebo se jí vzdali, bude tato odměna poskytována ještě po dobu 3 měsíců ode dne vzdání se funkce nebo odvolání z funkce). Proto má nárok na poskytování dosavadní měsíční odměny (v nárokové výši, pokud byl uvolněný, příp. ve výši měsíční odměny, kterou mu schválilo zastupitelstvo obce, pokud byl neuvolněný), a to postupně ještě po dobu 3 měsíců ode dne následujícího po dni jeho odvolání. Jelikož se v tomto případě nejedná o odměnu „za výkon“ funkce (ale o formu „odchodného“ proto, že už ve funkci není – určitou „náhradu“ za to, že o funkci přišel), nemá na výplatu této odměny žádný vliv jeho návazná, ale ani současná či „předcházející“ pracovní neschopnost. Pracovní neschopnost (ani s ní související nepřítomnost dotčeného člena na příslušném zasedání zastupitelstva obce) netvoří žádnou omezující podmínku pro možnost samotného „odvolání“ člena zastupitelstva obce z funkce; § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích nestanovuje zastupitelstvu obce žádné omezení (ve smyslu ochrany dotčených), kdy by tak učinit nemohlo.

Dočasná pracovní neschopnost je rozhodující jen pro výplatu (krácení) měsíční odměny za výkon funkce, a to uvolněných členů zastupitelstva, neboť dle ustanovení § 73 odst. 3 zákona o obcích „nevykonává-li uvolněný člen zastupitelstva obce funkci z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, karantény, těhotenství nebo péče o dítě do 3 let věku, měsíční odměna mu nenáleží, ustanoví-li se jinak v odstavci 4; v kalendářním měsíci, v němž z těchto důvodů uvolněný člen zastupitelstva obce vykonával funkci jen po část měsíce, náleží mu měsíční odměna v poměrné výši.“

Pokud by onemocněl (resp. stal se dočasně pracovní neschopným) uvolněný starosta před jeho odvoláním z funkce, pro období, kdy ještě byl ve funkci (tj. do dne jeho odvolání včetně) by platil postup (event. výplata zkrácené měsíční odměny) dle ustanovení § 73 odst. 4 zákona o obcích. Neuvolněnému starostovi by náležela dosavadní – nikterak nekrácená měsíční odměna „za výkon funkce“, a to opět do té doby, než byl z této funkce odvolán včetně toho dne, kdy byl odvolán – dle ustanovení § 3 odst. 2 shora cit. nařízení vlády platí, že měsíční odměna členům zastupitelstev nenáleží ode dne následujícího po dni, kdy jim zanikl mandát, anebo byli odvoláni z funkce nebo se vzdali funkce, za jejíž výkon jim byla odměna vyplácena. Neuvolnění členové zastupitelstva z titulu funkce starosty nemocensky pojištění nejsou, tudíž z „neschopenky“ jim u obce neplynou žádné

nároky. S potvrzením o pracovní neschopnosti by bylo potřebné naložit v souladu s právními předpisy pro nemocenské pojištění (problematika nespadá do věcné působnosti Ministerstva vnitra, ale Ministerstva práce a sociálních věcí) a v intencích pokynů příslušné okresní správy sociálního zabezpečení (dle toho, jak dlouho by nemoc trvala, zda by se dotyčného týkala tzv. ochranná lhůta, zda by měl jiného zaměstnavatele atd.).

Po odvolání bývalého starosty z této funkce, pokud by byl ještě 1 týden, a to i během trvající pracovní neschopnosti, řadovým neuvolněným členem zastupitelstva, přichází v úvahu ještě i výplata alikvotní části měsíční odměny za 7 dní výkonu této řadové funkce (znovu připomínáme, že měsíční odměna neuvolněných členů zastupitelstva se z důvodu jejich nemoci nekrátí), avšak za předpokladu, že by to vyplývalo z konkrétního usnesení zastupitelstva obce, kterým stanovilo měsíční odměny neuvolněných členů zastupitelstva obce.

Každopádně, **ať již by bývalý starosta (uvolněný i neuvolněný) onemocněl před nebo po jeho odvolání z funkce** starosty, a pokud splnil podmínku, že mu ke dni odvolání z funkce *náležela měsíční odměna* (což je u uvolněných členů zastupitelstva splněno vždy), **vznikne mu nárok na odměnu při skončení výkonu funkce** dle § 75 odst. 4 zákona o obcích. Na tom nic nemění ani skutečnost, pokud by se jej, jakožto uvolněného člena zastupitelstva, právě v rozhodný den (v den jeho odvolání z funkce) týkal specifický postup pro výplatu měsíční odměny z důvodu jeho dočasné pracovní neschopnosti. Rozhodující je zde **existence nároku** na měsíční odměnu v konkrétní výši, nikoliv to, zda je v rozhodný okamžik právě vyplacena.

? **Dotaz č. 51: Vzniká pozůstalým po starostovi nebo místostarostovi, který zemřel v průběhu funkčního období, nárok na výplatu odměny podle § 75 odst. 3 nebo 4 zákona o obcích?**

Podle ustanovení § 75 odst. 3 zákona o obcích uvolněnému členovi zastupitelstva obce a neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, kteří vykonávali funkci starosty nebo místostarosty, za níž náleží měsíční odměna, a jimž zanikl mandát přede dnem konání voleb do zastupitelstva obce (viz § 55 zákona o volbách), bude tato odměna poskytována ještě po dobu 3 měsíců ode dne zániku mandátu. Toto ustanovení lze aplikovat při zániku mandátu z nejrůznějších důvodů, avšak nikoliv v případě úmrtí člena zastupitelstva obce, protože v okamžiku smrti jeho budoucí osobní právo již neexistovalo. Dle našeho názoru, zanikl-li mandát členovi zastupitelstva obce z důvodu jeho úmrtí, neexistuje právní důvod vyplácet mu měsíční odměnu ještě po dobu 3 měsíců (potažmo případným dědicům). Na pozůstalé mohou přecházet pouze taková finanční práva zemřelého člena zastupitelstva obce, která mu vznikla z titulu výkonu funkce ještě před smrtí a v okamžiku smrti ještě existovala.


Ať již na měsíční odměnu člena zastupitelstva obce vzniká nárok přímo ze zákona, nebo až na základě rozhodnutí zastupitelstva obce, vždy se jedná o odměnu za osobní výkon funkce člena zastupitelstva obce, popřípadě o odměnu, která je určena k jeho „zabezpečení“ po určitou dobu v souvislosti s ukončením výkonu funkce nebo zánikem mandátu (s cílem usnadnit *jemu osobně* přechod z veřejné funkce, uplatnit se na trhu práce apod.) V žádném případě však zákon o obcích neřeší a smyslem jeho úpravy není „sociální zabezpečení“ rodiny bývalého člena zastupitelstva obce, a to ani v případě zániku mandátu člena z důvodu jeho úmrtí (to je předmětem zcela jiné právní úpravy, např. o sociálním zabezpečení občanů). Jiná otázka je, zda finanční nároky člena zastupitelstva obce, které mu vznikly před jeho smrtí a v době jeho smrti už existovaly, jsou předmětem dědictví.

Zákon o obcích řeší v § 75 odst. 4 obdobným způsobem nárok starostů a místostarostů, pokud byli z funkce odvoláni nebo se funkce vzdali. Podle ustanovení § 75 odst. 4 zákona o obcích uvolněnému členovi zastupitelstva obce a neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, kteří vykonávali funkci starosty nebo místostarosty, za níž náleží měsíční odměna, a byli z této funkce odvoláni nebo se jí vzdali, bude tato odměna poskytována ještě po dobu 3 měsíců ode dne vzdání se funkce nebo odvolání z funkce. Právní účinky vzdání se funkce (starosty nebo místostarosty) nastávají projevem této vůle (srov. § 103 odst. 6 zákona o obcích). Pokud starosta nebo místostarosta zemřel teprve poté, co se vzdal funkce nebo byl z funkce odvolán, vznikl mu (a v době jeho smrti už existoval) nárok na výplatu odměny dle § 75 odst. 4 zákona o obcích.

Na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se vztahuje zákoník práce, pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy. Tím je v daném případě zákon o obcích. V ustanovení § 76 zákona o obcích se stanoví, že *splatnost a výplata odměny členům zastupitelstva obce, jakož i srážky z odměny, se řídí právními předpisy upravujícími platové poměry zaměstnanců obcí a zákoníkem práce. Pro tyto účely se odměna členů zastupitelstva obce posuzuje jako plat zaměstnanců obce v pracovním poměru; obec se posuzuje jako zaměstnavatel a členové zastupitelstva obce se posuzují jako zaměstnanci.* Prostřednictvím citovaného ustanovení lze, dle našeho názoru, řešit přechod peněžitých práv bývalých členů zastupitelstva obce po jejich smrti v intencích ustanovení § 328 zákoníku práce, který stanoví, že *peněžitá práva zaměstnance jeho smrtí nezanikají*, a dále, že *do výše odpovídající trojnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku přecházejí mzdová a platová práva z pracovněprávního vztahu uvedeného v § 3 větě druhé (zákoník práce) postupně na jeho manžela, děti a rodiče, jestliže s ním žili v době smrti ve společné domácnosti; předmětem dědictví se stávají, není-li těchto osob.*

Musíme však podtrhnout, že přecházet mohou pouze taková finanční práva zemřelého člena zastupitelstva obce, která mu vznikla z titulu výkonu funkce ještě před smrtí a v okamžiku smrti ještě existovala (tj. vznikla za života člena zastupitelstva obce, ale nebyla uspokojena).

21) Poskytování odměny náhradníkům nastoupivším na uprázdněný mandát

 **Dotaz č. 52: Jakým způsobem se stanovuje odměna za výkon funkce členů zastupitelstva obce, kteří začnou funkci vykonávat v průběhu volebního období?**

Úvodem předesíláme, že zákonné důvody pro zánik mandátu jsou vyjmenovány v ustanovení § 55 odst. 2 zákona o volbách. Podle § 55 odst. 2 písm. b) tohoto zákona mandát zaniká (a současně všechny funkce s mandátem dotčeného člena zastupitelstva se pojíjí) dnem, kdy starosta nebo primátor obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát (rezignaci nelze vzít zpět).

Nastupování náhradníků je následně upraveno v ustanovení § 56 zákona o volbách, dle něhož *uprázdní-li se mandát v zastupitelstvu obce, nastupuje za člena tohoto zastupitelstva náhradník z kandidátní listiny téže volební strany v pořadí podle § 45 odst. 5, a to dnem následujícím po dni, kdy došlo k zániku mandátu. Takto nastoupenému členu zastupitelstva obce předá rada obce, města, městské části nebo městského obvodu, a není-li zřízena, zastupitelstvo obce do 15 dnů poté, co se mandát uprázdní, osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva obce a kterým dnem se jím stal.*

Při odměňování náhradníka (nového člena zastupitelstva obce) je nutno vzít v potaz, že o odměně každého neuvolněného člena zastupitelstva obce vždy rozhoduje zastupitelstvo obce, které postupuje v souladu s ustanovením § 77 odst. 2 zákona o obcích, dle něhož se **odměna neuvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytuje ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce**. Na jakoukoliv vyšší měsíční odměny nemá tedy neuvolněný člen zastupitelstva obce právní nárok, pokud ji zastupitelstvo obce zákonem stanoveným způsobem neschválí. To se týká nejen neuvolněných členů zastupitelstva obce, kterým vzniká mandát v souvislosti s volbami, **ale též náhradníků**, kteří nastoupí na uprázdněný mandát.

Vyšší odměny neuvolněného člena zastupitelstva obce a od kdy mu tato odměna náleží, je třeba dovodit vždy z usnesení zastupitelstva obce, kterým zastupitelstvo obce rozhodlo o odměnách za výkon funkce neuvolněným členům zastupitelstva obce na stávající volební období za předpokladu úpravy od kdy (eventuelně v jaké výši) by odměna náležela právě v případě nástupu náhradníků v průběhu volebního období. Takové rozhodující datum pro nárok na odměnu v případě náhradníků samozřejmě nebude stanoveno konkrétním datem, ale opisem (např.: „...ode dne konání zasedání zastupitelstva obce, kterého se zúčastní, ...ode dne složení slibu apod.).

V případě, že toto usnesení nepočítá se situací, kdy dojde k rezignaci člena zastupitelstva obce a na jeho místo nastoupí náhradník, doporučujeme, pokud to nelze dovodit z usnesení zastupitelstva obce, kterým byly určeny odměny neuvolněným členům zastupitelstva obce, aby v této věci zastupitelstvo obce nově rozhodlo. Pakliže byla stanovena výše měsíční odměny pro všechny neuvolněné členy zastupitelstva obce usnesením na ustavujícím (příp. některém dalším) zasedání zastupitelstva obce, lze při schvalování odměny novému členovi zastupitelstva odkázat na toto usnesení – je však nutné, aby byl současně usnesením zastupitelstva obce stanoven den, resp. **rozhodný okamžik**, od kterého se má odměna (novému) neuvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytovat.

Zákon neupravuje, od kterého okamžiku náleží náhradníkovi za odstoupivšího člena zastupitelstva obce odměna a toto rozhodnutí je vyhrazeno pouze zastupitelstvu obce. Z logiky věci **den, od kterého se odměna poskytuje, nemůže předcházet dni, kdy samotný nárok na odměnu vznikl** (proto den, od kterého se odměna poskytuje, nemůže předcházet dni přijetí usnesení zastupitelstva obce, kterým byla odměna stanovena).

Pro obdobné případy do budoucna lze určit, že náhradníkům za člena zastupitelstva obce, který odstoupil, náleží odměna **kupříkladu ode dne vzniku mandátu**. Avšak i v případě, že zastupitelstvo obce rozhodne, že odměna náhradníkovi náleží například až od prvního dne druhého měsíce následujícího po vzniku mandátu, bude takové rozhodnutí taktéž v souladu se zákonem. **Byť absence výslovného stanovení rozhodného dne automaticky neznamená „negaci“ vlastního nároku na odměnu**, doporučujeme okamžik, od kterého odměna náleží, v usnesení **konkrétně vymežit**, aby nemohlo dojít k pochybnostem ohledně určení, jaká byla skutečná vůle zastupitelstva obce.

Poznamenáváme, že pokud člen zastupitelstva obce, na jehož zvolení nastupuje náhradník, vykonával z titulu člena zastupitelstva případně další funkce proto, že byl do nich zastupitelstvem obce jmenovitě zvolen, náhradník tyto funkce jeho předchůdce (např. neuvolněného předsedy výboru, člena rady, některou z zvolených funkcí aj.) automaticky nezískává. Pokud ho jako člena zastupitelstva jmenovitě příslušný orgán obce zvolí do některé z zvolených funkcí, bude mít nárok na měsíční odměnu za výkon příslušné funkce ode dne, kdy byl do této funkce, za kterou odměna náleží, zvolen. Pokud ho jako člena zastupitelstva jmenovitě příslušný orgán obce zvolí do některé z dalších neuvolněných funkcí (např. předsedou či členem určitého výboru), zohlední se výkon této funkce v jeho měsíční odměně podle toho, jak rozhodlo zastupitelstvo obce – související postup byl podrobně vysvětlen v předchozích částech této metodické příručky (viz část II., bod 1. 2, 3 a další).

Pro úplnost podotýkáme, že výše uvedené platí nejen pro případy náhradníků nastupujících na uprázdněné mandáty, ale **obdobně i pro „personální změny“** ve funkcích v zastupitelstvu, ve výborech, komisích apod.

22) Odměňování členů výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce, kteří nejsou členy zastupitelstva obce

Dotaz č. 53: Jakým způsobem lze odměňovat členy výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce? Je možno odměnit i občany, kteří pracují ve výborech a komisích jako nečlenové zastupitelstva obce?

Pokud jsou předsedové a členové výborů zastupitelstva obce (bez ohledu na to, zda jde o výbory zřízené povinně nebo fakultativně) a stejně tak předsedové a členové komisí rady **členy zastupitelstva obce**, vždy pro ně platí **zásady pro odměňování členů zastupitelstva obce** v souladu se zákonem o obcích a dle nařízení vlády. V příloze č. 1 jsou v příslušných sloupcích uvedeny mj. funkce uvolněného předsedy výboru/komise a neuvolněného předsedy výboru/komise, a dále funkce člena výboru/komise. Zásady pro odměňování neuvolněných členů zastupitelstva obce, kteří vykonávají funkce předsedů nebo členů všech výborů a komisí, platí pro všechny bez rozdílu.

Pakliže **nejsou členové výboru členy zastupitelstva obce**, je třeba vycházet z ustanovení § 84 odst. 2 písm. u) zákona o obcích, dle něhož je zastupitelstvu obce vyhrazena pravomoc rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů. Jakou formou se tato peněžitá plnění mohou poskytovat, zákon o obcích nespecifikuje.

Stejně tak není zákonem upraveno poskytování peněžitých plnění pro fyzické osoby, které nejsou členy zastupitelstva obce, ale vykonávají funkce členů komisí rady obce. V tomto případě lze využít tzv. zbytkové pravomoci rady obce, která zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo (§ 102 odst. 3 zákona o obcích). Forma případného peněžitého plnění opět není stanovena. V obou případech odměňování „nečlenů“ zastupitelstva obce zákon nijak neomezuje ani časovou frekvenci předmětného peněžitého plnění, které lze poskytovat např. měsíčně, čtvrtletně, pololetně, ročně, případně i v jiných časových intervalech.

Přestože tedy není forma peněžitého plnění stanovena, v této souvislosti **upozorňujeme na nemožnost** odměňování členů výborů a komisí, kteří nejsou členy zastupitelstva obce, prostřednictvím některé z **dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr** (např. dohody o provedení práce), a to vzhledem k následujícímu.

Záležitosti týkající se územní samosprávy v obcích (městech) upravuje především zákon o obcích, který je nutno chápat ve vztahu k obecné právní úpravě, např. ve vztahu k zákoníku práce, jako úpravu speciální mající přednost před

úpravou obecnou. Zákon o obcích přitom, jak jsme již zmínili výše, mj. stanovuje, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno *zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce*, a dále též rozhodovat o *peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů* (viz § 84 odst. 2 písm. l/ a u/). Z citovaných ustanovení vyplývá, jak podtrhujeme, že zákon i toto zapojení do samosprávy obce označuje jako „výkon funkce“, a dle našeho názoru se jedná analogicky o výkon funkce i v případě členů komisí rady obce (též nařízení vlády uvádí v příloze č. 1 výše měsíčních odměn mj. za výkon funkce členů komise rady).

Problematika zákoníku práce náleží do věcné působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, nicméně v jeho § 5 odst. 1 se stanoví, že *na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se tento zákon vztahuje, pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy* (tj. jen, pokud to výslovně stanoví zákoník práce nebo pokud to stanoví v daném případě zákon o obcích). Dle ustanovení § 3 zákoníku práce se formou pracovního poměru a též formou dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (viz § 74 – § 77 zákoníku práce) jako základních typů pracovněprávních vztahů vykonává „závislá práce“, jejímž znakem mj. je vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance a vykonávání sjednané práce podle pokynů zaměstnavatele. **Výkon veřejné funkce má charakter jiný, nezávislý.** Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr mají smluvní charakter včetně jejich odměňování (dle ustanovení § 138 zákoníku práce platí, že *výše odměny z dohody a podmínky pro její poskytování se sjednávají v dohodě o provedení práce nebo v dohodě o pracovní činnosti*). Avšak o zapojení konkrétních fyzických osob ve výborech zastupitelstva rozhoduje zastupitelstvo obce (*volbou* a přijetím usnesení), stejně tak o jejich odměňování (viz shora citovaná ustanovení zákona o obcích), a v případě komisí rady obce je oprávněna o záležitosti rozhodovat rada obce v její tzv. zbytkové působnosti dle ustanovení § 102 odst. 3 věta první zákona o obcích.

V souladu s výše uvedeným lze proto doporučit postupovat v praxi při stanovení způsobu odměňování za funkce členů výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce, kteří nejsou členy zastupitelstva obce, následovně:

- 1) zastupitelstvo obce **předem rozhodne o peněžitých plněních, resp. odměnách (dále jen „odměna“)** fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon jimi zastávaných funkcí ve výborech zastupitelstva obce, event. komisích rady obce (pozn.: rozhodování o odměnách členů komisí rady obce není vyhrazeno zastupitelstvu obce, takže o nich může rozhodnout i rada obce v tzv. zbytkové pravomoci, pokud by si to zastupitelstvo obce nevyhradilo), **nebo o systému** jejich odměňování, a to:
 - a) formou samostatného usnesení, kterým **stanoví částky měsíčních odměn** fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkcí ve výborech zastupitelstva obce, event. v komisích rady obce analogicky

jako členům zastupitelstva obce, např. i s přiměřeným využitím částek vyplývajících z nařízení vlády,

- b) formou samostatného usnesení, kterým **stanoví částky pravidelně poskytovaných odměn** za výkon funkce, byť **s jinou periodicitou, např. stanoví pro ně částky čtvrtletních odměn,**
 - c) stanovením jiných pravidel odměňování fyzických osob, které nejsou členy zastupitelstva obce, např. **sazbou za jedno zasedání výboru zastupitelstva či komise rady, kterého se zúčastní apod.,**
 - d) předchozím stanovením, že o odměnách těmto osobám bude zastupitelstvo obce **rozhodovat ad hoc např. pololetně či ročně;**
- 2) zastupitelstvo obce o způsobu (systému) odměňování fyzických osob, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkcí ve výborech zastupitelstva obce, event. v komisích rady obce **předem nerozhodne a přesto bude poskytovat** fyzickým osobám a občanům, které nejsou členy zastupitelstva obce, **jednorázové odměny, např. pololetně či ročně na základě jednorázově přijatých usnesení zastupitelstva obce** (např. s ohledem na rozpočtové možnosti obce všem stejnou částku nebo částku v diferencované výši podle aktivity jednotlivých členů apod.).

Podotýkáme, že zákonné odvoody ze stanovené, resp. poskytnuté odměny (zejména pojistné na sociální zabezpečení) se pak, dle našeho názoru, budou odvíjet nejen od konkrétní výše odměny, ale taktéž od způsobu jejich stanovení.

Otázku odměňování členů jiných ad hoc zřízených účelových poradních orgánů zákon o obcích neupravuje, ale ani nevylučuje. Případné peněžité plnění by tedy bylo možno poskytovat mimo režim nařízení vlády – to neplatí pro členy zastupitelstva obce, u nichž jde o součást výkonu jejich funkce nebo jmenovitý úkol stanovený jim zastupitelstvem obce z titulu funkce člena zastupitelstva obce (zastoupení ve výběrové komisi na zadání určité zakázky, účast v redakční radě občasníku vydávaného obcí k informování občanů apod.).

Dotaz č. 54: Je možné poskytnout refundaci mzdy za účast na jednání komise rady/výboru zastupitelstva osobě, která není členem zastupitelstva obce?

Zákon o obcích řeší související právní poměry toliko **pro členy zastupitelstev obcí**. Jde o právní úpravu speciální, která má přednost před obecnou právní úpravou v zákoníku práce, pokud ten postup zaměstnavatelů ve vztahu k osobám vykonávajícím veřejné funkce taktéž obsahuje:

- *Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí... (§ 70);*
- *Neuvolněným členům zastupitelstva obce, jsou-li v pracovním poměru, poskytně zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy; rozsah doby*

potřebné k výkonu funkce v konkrétním případě určí obec. Náhradu mzdy, včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, uhradí obec jejich zaměstnavateli podle zvláštního předpisu. Neuvolněným členům zastupitelstva obce, kteří nejsou v pracovním nebo jiném obdobném poměru, poskytuje obec ze svých rozpočtových prostředků náhradu výdělku ušlého v souvislosti s výkonem jejich funkce paušální částkou, jejíž výši stanoví zastupitelstvo obce vždy na příslušný kalendářní rok (§ 71 odst. 4).

Citovaná povinnost se tedy výslovně týká toliko členů zastupitelstev (avšak i v daném případě úhrada probíhá mezi obcí a zaměstnavatelem dotčeného člena zastupitelstva obce, konkrétnímu členovi zastupitelstva obce se náhrada mzdy „nerafunduje“, přímá platba dotčenému by přicházela v úvahu jen pro případ eventuální „náhrady ušlého výdělku“ dle ustanovení § 71 odst. 4 věta třetí zákona o obcích, avšak členům zastupitelstev, kteří nejsou v pracovním či jiném obdobném poměru).

Jinak se zaměstnavatel, pokud jde o poskytování pracovního volna svým zaměstnancům k výkonu veřejných funkcí, řídí právní úpravou v zákoníku práce – viz § 200 a následující: „Zaměstnanci od zaměstnavatele přísluší pracovní volno v nezbytně nutném rozsahu k výkonu veřejných funkcí,... pokud tuto činnost nelze provést mimo pracovní dobu. Náhrada mzdy nebo platu od zaměstnavatele v těchto případech nepřisluší, není-li dále v tomto zákoně stanoveno jinak, nebo není-li dohodnuto nebo vnitřním předpisem stanoveno jinak. Zvláštní právní předpisy upravující překážky v práci z důvodu obecného zájmu tím nejsou dotčeny (§ 200). Výkonem veřejné funkce se pro účely zákoníku práce rozumí *plnění povinností vyplývajících z funkce, která je a) vymezena funkčním nebo časovým obdobím a b) obsazovaná na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenováním podle zvláštních právních předpisů* (§ 201 odst. 1).

Pohled na členy komisí rady obce (obdobně výborů zastupitelstva obce) se tak liší v závislosti od toho, zda se jedná o členy zastupitelstva obce nebo o jiné osoby. **Člen zastupitelstva obce** je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, a plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží (§ 83 odst. 1 zákona o obcích) a vztahuje se na něj speciální úprava podle § 71 odst. 4 zákona o obcích. V tomto případě se jedná o „lex specialis“ vůči zákoníku práce. Naproti tomu **na ostatní členy komisí rady** (výborů zastupitelstva) se vztahuje „**jen**“ obecná právní úprava zákoníku práce a tak je nutno postupovat podle jeho § 200 (viz shora uvedená citace – náhrada mzdy nebo platu od zaměstnavatele by v těchto případech neměla příslušet...).

Podle § 206 zákoníku práce (*Jestliže je podle zvláštního právního předpisu zaměstnanec uvolněn pro překážku v práci z důvodu obecného zájmu, je právnická nebo fyzická osoba, pro kterou byl zaměstnanec činný ... povinna uhradit zaměstnavateli ... náhradu mzdy nebo platu, která byla zaměstnanci poskytnuta, pokud se s touto*

právníkou nebo fyzickou osobou nedohodl na upuštění od úhrady.), dle našeho názoru, povinnost refundace náhrady mzdy ze strany obce v tomto případě taktéž nevzniká, protože z citované dikce vyplývá, že zaměstnanec musí být **uvolněn** podle zvláštního právního předpisu a musí mu být zaměstnavatelem poskytnuta náhrada mzdy nebo platu, aby bylo možno stanovit povinnost refundace. Zdůrazňujeme však, že problematika zákoníku práce nespadá do věcné působnosti Ministerstva vnitra, ale Ministerstva práce a sociálních věcí.

Pro fyzické osoby, které nejsou členy zastupitelstva obce, zákon o obcích vyhrazuje do působnosti zastupitelstva **rozhodovat o peněžitých plněních** (nikoliv výslovně o „odměnách“) poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, **za výkon funkce členů výborů** (§ 84 odst. 2 písm. u/) – tedy jen pro „členy výborů“. Z tohoto ustanovení zákona o obcích však nelze dovozovat, že by analogická peněžitá plnění fyzickým osobám za činnost v komisích nemohla obec poskytovat, ale už se nejedná o vyhrazenou působnost zastupitelstva obce, a tak může ve věci rozhodnout i rada obce v rámci tzv. zbytkové působnosti, tj. pokud si rozhodování ve věci zastupitelstvo obce nevyhradilo (§ 102 odst. 3). Žádné další podrobnosti, např. ke kalkulaci, výši, časovou frekvenci, zákon nestanoví, je tedy na uvážení příslušného orgánu obce, zda v rozhodování o případných plněních těmto osobám přihlédne též ke skutečnosti, že se musely uvolnit ze zaměstnání.

III. ODMĚŇOVÁNÍ PO VOLBÁCH A VE VOLEBNÍM MEZIDOBÍ

1) Odměna při skončení funkčního období

Také úvodem této části odkazujeme na speciální stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra **č. 2/2015 Právní úprava nároků a možností poskytnout členovi zastupitelstva územního samosprávného celku odměnu při skončení funkčního období**, které je zveřejněno na internetových stránkách odboru veřejné správy, dozoru a kontroly www.mvcr.cz/odk v části 4. Stanoviska odboru.

? **Dotaz č. 55: Komu náleží odměna při skončení funkčního období při volbách?**

Podle § 75 odst. 1 zákona o obcích náleží neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, pokud vykonává funkci starosty, a uvolněnému členovi zastupitelstva obce odměna při skončení funkčního období, jestliže jim ke dni voleb do zastupitelstva obce příslušela měsíční odměna a pokud jim nevznikl opětovný nárok na měsíční odměnu (tzn., pokud nebyli opětovně zvoleni do funkcí, za něž se tato odměna poskytuje). Podle citovaného ustanovení tedy každému uvolněnému členovi zastupitelstva obce bez ohledu na vykonávanou funkci – např. starostovi, místostarostovi, členovi rady obce, předsedovi výboru apod., a z neuvolněných členů zastupitelstva obce pouze starostovi, náleží odměna při skončení funkčního období, a to v případě splnění dalších zákonem stanovených podmínek – ostatní okolnosti, např. ne/kandidování do zastupitelstva obce, ne/pobírání jiného příjmu či důchodu, nemají význam a vznik nároku neovlivňují.

Přestože mohou být poměry výše popsaného okruhu lidí různé, ustanovení § 75 zákona o obcích je vždy nutné chápat tak, že důvodem pro vyplacení odměny po skončení výkonu funkce je finanční kompenzace s cílem usnadnit dotčeným členům zastupitelstva obce přechod z veřejné funkce, uplatnit se na trhu práce apod. Ačkoli může poněkud zavádějící název „odměna“ tuto myšlenku evokovat, nejedná se nikdy o formu „zásluhové“ odměny a ocenění za to, jak dlouho či jak dobře dotyčný člen zastupitelstva obce svou funkci vykonával. Naopak, odměnu dle ustanovení § 75 zákona o obcích je žádoucí vnímat jako „pouhé odchodné“ a de facto analogicky jako odchodné (odstupné) v pracovněprávních vztazích, kde je též hlavním smyslem a účelem kompenzovat ztrátu pravidelného měsíčního příjmu a usnadnit překlenutí doby, než si dotyčný zajistí jiný pravidelný příjem.



Dotaz č. 56: Za jakých podmínek vzniká nárok na odměnu?

Okruh osob, jimž náleží **odměna při skončení funkčního období**, a dále podmičky, za kterých jim tato odměna náleží, vymezuje ustanovení § 75 odst. 1 zákona o obcích. Podle tohoto ustanovení náleží tzv. „odchodné“ všem uvolněným členům zastupitelstva obce a z neuvolněných členů zastupitelstva obce pouze starostovi v případě, že:

- jim ke dni voleb do zastupitelstva obce příslušela měsíční odměna (při stanovení odměny při skončení výkonu funkce se tedy vychází z aktuální výše odměny ke dni voleb),
- jim nevznikl opětovný nárok na měsíční odměnu (v případě, že nedochází k opětovnému zvolení do funkcí, k nimž se vztahuje nárok na odměnu podle § 75 odst. 1 zákona o obcích),
- nebyli pravomocně odsouzeni za úmyslný trestný čin spáchaný v průběhu funkčního období (tj. za celou dobu výkonu funkce, která může trvat více než jedno volební období).

Ustanovení pojednávající o měsíční odměně v § 75 odst. 1 zákona o obcích má užší obsah než obecný pojem „měsíční odměna“ ve smyslu § 71 a § 72 zákona o obcích. Ustanovení § 75 odst. 1 má tedy ohledně obsahu pojmu „měsíční odměna“ speciální povahu (tj. charakter „speciálního ustanovení“, jehož aplikace má **přednost** před obecnou úpravou), ve vztahu k § 71 a § 72 zákona o obcích (v úvahu bereme též smysl odměny při skončení funkčního období, kterým je usnadnění nového uplatnění uvolněných členů zastupitelstva obce na trhu práce). Z těchto důvodů je nutno měsíční odměnu poskytovanou podle § 75 odst. 1 zákona o obcích vykládat tak, že se jí rozumí pouze taková měsíční odměna, která náleží neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, pokud vykonává funkci starosty, a každému uvolněnému členovi zastupitelstva obce (bez ohledu na vykonávanou funkci). Tuto odměnu tedy nelze poskytnout neuvolněným členům zastupitelstva obce (pochopitelně s výjimkou starosty). Současně zdůrazňujeme, že ustanovení § 75 odst. 1 zákona o obcích stanoví podmínku „pokud jim nevznikl opětovný nárok na měsíční odměnu“ – **zákon tedy nehovoří o vzniku opětovného nároku na odměnu ve stejné či snižené výši.**

Ve prospěch výše uvedeného názoru svědčí i argument, že opačný výklad by ve svém důsledku umožnil poskytnout odměnu při skončení funkčního období (v řádech až šestinásobku měsíční odměny) např. neuvolněnému starostovi, který byl po volbách opětovně zvolen (neuvolněným) starostou a byla mu zastupitelstvem schválena nová výše odměny, čímž došlo třeba i jen k nepatrnému snížení odměny oproti stavu v předchozím volebním období – takový cíl však zákon nepochybně nesledoval. Stejně tak v případě bývalého uvolněného starosty, který byl po volbách zvolen uvolněným místostarostou, dochází sice ke snížení pobíra-

né odměny, to však nemůže být důvodem k vyplacení odchodného, jelikož opětovný nárok na odměnu v takovém případě vznikl.

Nutno podotknout, že z totožného názoru k dané problematice vychází i komentované vydání zákona o obcích: Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 430-431.

K bližšímu vysvětlení pojmu „opětovný nárok na měsíční odměnu“ dále uvádíme, že tento nárok se vztahuje pouze na opětovnou volbu do funkcí (jež jsou uvedeny v ustanovení § 75 odst. 1 zákona o obcích), které budou poprvé touto volbou obsazeny v novém funkčním období. Jestliže např. k volbě uvolněného starosty nedošlo již na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce, měla by být tato funkce obsazena na základě volby na nejbližším zasedání zastupitelstva obce. Pakliže by byl do této funkce opětovně zvolen člen zastupitelstva obce, který v minulém funkčním období zastával funkci uvolněného starosty, máme za to, že mu vznikl opětovný nárok na měsíční odměnu. V takovém případě mu nevzniká nárok na vyplacení odměny při skončení funkčního období (tzv. odchodné) podle § 75 odst. 1 a 2 zákona o obcích. Pokud k této volbě nedojde a bývalý starosta nebude zvolen do žádné jiné uvolněné funkce s nárokem na odměnu (ani do funkce neuvolněného starosty, jemuž by zastupitelstvo schválilo určitou výši odměny), vznikne nárok na vyplacení odměny, pokud jsou splněny ostatní shora uvedené podmínky. (Poznámka: splnění podmínky, že dotčenému „nevznikl opětovný nárok na odměnu“ v zásadě nelze posoudit dříve, než se patřičné funkce na nové volební období znovu obsadí. Pro účely této obecné metodiky však nelze počítat se zcela specifickými a výjimečnými situacemi dlouhodobého neobsazení všech uvolněných funkcí v určité konkrétní obci i v řádech měsíců, např. v důsledku nedohody dvou ve volbách stejně úspěšných stran či uskupení, záměrných dlouhodobých obstrukcí apod.).

Příklad: Dosavadnímu starostovi (uvolněnému nebo neuvolněnému), který kandidoval do zastupitelstva obce a vznikl mu mandát, tj. byl zvolen do zastupitelstva obce, a bude vykonávat funkci neuvolněného člena zastupitelstva obce (samozřejmě s výjimkou starosty), **vzniká** nárok na výplatu odměny při skončení výkonu funkce.

Příklad: Dosavadnímu starostovi (uvolněnému nebo neuvolněnému), který kandidoval do zastupitelstva obce a vznikl mu mandát, tj. byl zvolen do zastupitelstva obce, a na ustavujícím zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce byl zvolen neuvolněným místostarostou, **vzniká** nárok na výplatu odměny při skončení výkonu funkce.

Pozn.: nárok na odměnu při skončení funkčního období vzniká i v případě, že zastupitelstvo schválí místostarostovi nějakou výši měsíční odměny, neboť neuvolněný místostarosta (stejně jako kterýkoliv jiný neuvolněný člen zastupitelstva

obce kromě starosty) nespadá do okruhu osob uvedených v § 75 odst. 1 zákona o obcích, na něž se vztahuje podmínka vzniku opětovného nároku na odměnu.

Příklad: Dosavadnímu starostovi (uvolněnému nebo neuvolněnému), který kandidoval do zastupitelstva obce a vznikl mu mandát, tj. byl zvolen do zastupitelstva obce, a na ustavujícím zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce byl opětovně zvolen uvolněným starostou, **nevzniká** nárok na výplatu odměny při skončení výkonu funkce. Nárok **nevzniká** ani v případě, že by dosavadní starosta (uvolněný i neuvolněný) byl opětovně zvolen neuvolněným starostou a zároveň mu byla zastupitelstvem schválena jakákoliv výše měsíční odměny. Nárok **nevzniká** ani v případě, že by dosavadní starosta (uvolněný i neuvolněný) v novém volebním období pokračoval ve výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce, i když v jiné uvolněné funkci (uvolněného místostarosty, uvolněného člena rady, uvolněného předsedy výboru), byť s nižší měsíční odměnou než jakou pobíral jako uvolněný starosta. V daném případě by totiž **nesplnil jednu ze základních podmínek na výplatu „odměny při skončení funkčního období“, a to že mu nevznikl opětovný nárok na měsíční odměnu.**

Dotaz č. 57: Jak se vypočítá výše odměny?

Podle § 75 odst. 2 se výše odměny stanoví jako **výše měsíční odměny, k níž se přičte násobek této částky a počtu celých ukončených po sobě jdoucích let výkonu funkce, nejdéle však pěti ukončených let výkonu funkce.** Pokud neuvolněný starosta nebo uvolněný člen zastupitelstva obce nevykonával funkci po dobu alespoň jednoho celého roku, náleží mu odměna ve výši jedné měsíční odměny, neboť mu nelze poskytnout žádné násobky.

Dotaz č. 58: Jak se posuzuje délka výkonu funkce?

Za rok výkonu funkce se považuje **dvanáct po sobě jdoucích měsíců, a to počínaje dnem volby do funkce, za níž odměna náleží.** Pokud jde o přesné určení toho, kdy je rok výkonu funkce ukončen, je možné vycházet z ustanovení § 605 odst. 2 občanského zákoníku upravujícího počítání času a dovodit, že rok výkonu funkce je ukončen dnem, který se číslem shoduje se dnem volby do funkce, za níž odměna náleží.

Za předpokladu, že člen zastupitelstva obce vykonával např. funkci starosty nepřetržitě po dobu nejméně 5 celých ukončených, po sobě jdoucích let, náleží mu odměna při skončení výkonu funkce ve výši 6 měsíčních odměn (tj. jedna měsíční odměna + pětina násobek této odměny).

Pokud neuvolněný starosta nebo uvolněný člen zastupitelstva obce bude vykonávat funkci jedno volební období, není vyloučeno, že s ohledem na datum voleb a datum konání ustavujícího zasedání nesplní podmínku celého ukončeného „čtvrtého“ roku výkonu funkce (byť bude do ukončení celého čtvrtého roku chybět jen 1 den – příslušné ustanovení zákona nepřipouští žádnou toleranci). V takovém případě mu bude náležet odměna (odchodné) ve vyšší čtyřnásobku dosavadní měsíční odměny (1+3), nikoli pětinasobku (1+4).

Do doby výkonu funkce se započítává i doba, po kterou starosta nebo uvolněný člen zastupitelstva – místostarosta nebo člen rady vykonával své pravomoci po dni voleb až do zvolení nového starosty, místostarosty nebo rady obce (§ 107 a § 102a zákona o obcích).

Pro výpočet výše odměny je určující **celková doba výkonu funkce**, která může být delší než jedno volební období. Rozhodná je ovšem **pouze v rámci funkcí uvedených v ustanovení § 75 odst. 1 zákona o obcích, a pokud jsou tyto funkce vykonávány návazně (bez přetržky)**; a jsou-li zároveň splněny další podmínky (nevznikl opětovný nárok na odměnu a nedošlo k pravomocnému odsouzení za úmyslný trestný čin spáchaný v průběhu celého funkčního období). Celková doba výkonu funkce se tudíž zohlední při výpočtu odchodného např. u neuvolněného starosty, jež se později stal uvolněným místostarostou, či naopak (z uvolněného člena zastupitelstva obce se stal neuvolněný starosta). Jakmile však vykonává člen zastupitelstva obce po část volebního období funkci, jež není obsažena ve výčtu funkcí v ustanovení § 75 odst. 1 zákona o obcích (např. neuvolněný místostarosta), nelze tuto část volebního období do výpočtu odchodného zahrnout, nelze zahrnout **ani žádnou část před tím** (tedy i tu, kdy vykonával člen zastupitelstva obce funkci uvolněnou), jelikož se zde jedná o zmíněnou „přetržku“.

Odměna při skončení funkčního období se vypočítává z aktuální výše odměny, tj. ke dni (nových) voleb. Bez ohledu na to, zda někdy v minulosti vykonával některý z členů zastupitelstva obce uvolněnou funkci, příp. též funkci starosty, platí, že pokud ji ke dni voleb již nevykonával (tj. aktuálně nebyl pro výkon funkce uvolněn ani zvolen starostou), nárok na odměnu dle ustanovení § 75 odst. 1 zákona o obcích nevzniká.

Příklad: Obec měla od r. 2006 neuvolněného starostu, který byl po volbách v r. 2010 zvolen uvolněným místostarostou. Na další volební období (2014 – 2018) už nekandidoval. Výše odměny při skončení funkčního období po volbách do zastupitelstev obcí v roce 2014 odvíjela od výše jeho měsíční odměny jako uvolněného místostarosty ke dni voleb v roce 2014 a vypočítala se jako jedna měsíční odměna + pětinasobek této odměny. V současné době platí stejná právní úprava.

2) Výplata odměny

Dotaz č. 59: Je možno odměnu vyplatit jednorázově nebo ve splátkách?

Podle § 75 odst. 7 zákona o obcích může být odměna při skončení funkčního období vyplacena v měsíčních splátkách nebo jednorázově. Zákon o obcích nestanoví minimální výši měsíční splátky, lze jen doporučit, aby splátky byly vypláceny např. ve výši alespoň jedné měsíční odměny. Podotýkáme, že v praxi se již (byť ojediněle) vyskytly případy vyplácení měsíčních splátek v řádech stokorun, případně v jiných výrazně nižších částkách než je výše měsíční odměny, což nebylo jistě úmyslem zákonodárce, neboť takový postup vykazuje znaky šikany a nesplňuje smysl poskytování odměny při skončení výkonu funkce. Účelem výplaty ve splátkách je vypořádání závazku obce vůči bývalému členovi zastupitelstva během několika měsíců, nikoliv „protáhnout“ toto období na několik let.

Dotaz č. 60: Kdo rozhoduje o tom, zda se odměna vyplatí jednorázově či ve splátkách?

Zákon o obcích v žádném ze svých ustanovení nepodmiňuje vyplácení odměny při skončení výkonu funkce ať už jednorázově, nebo ve splátkách, rozhodnutím či schválením některého orgánu obce. Nelze však vyloučit, aby o způsobu výplaty, aniž by byl zpochybněn nárok na odměnu, rozhodla rada obce, neboť tento orgán podle § 102 odst. 3 zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. V obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li tento zákon jinak (viz § 99 odst. 2 zákona o obcích). Ani starostovi obce tedy není výslovně zapovězeno rozhodovat o způsobu výplaty odchodného (resp. o tom, zda jednorázově nebo ve splátkách), pakliže na odměnu při skončení funkčního období v souvislosti s volbami vznikl nárok; starosta je (ze zákona) mj. v čele obecního úřadu, tudíž de facto řídí výkon personální a mzdové agendy vykonávané v působnosti obecního úřadu.

Dotaz č. 61: Je možné začít vyplácet (příp. jednorázově vyplatit) odměnu při skončení funkčního období až s odstupem několika měsíců, např. v lednu následujícího roku po volbách?

Na rozdíl od ustanovení § 75 odst. 3 a 4 zákona o obcích, kde je v rámci podmínek výplaty odměny při skončení výkonu funkce v průběhu volebního období zcela jednoznačně uvedeno, že se tato odměna poskytuje „ještě po dobu 3 měsíců ode dne...“, v ustanovení § 75 odst. 1 se bližší informace k podmínkám výplaty předmětné odměny neuvádí. Neznamena to však, že v daném případě nejsou stanovena žádná pravidla. Ta, dle našeho názoru, vychází pro tento případ – stejně jako u měsíční odměny dle ustanovení § 73 odst. 1 zákona o obcích, z ustanovení

§ 76 zákona o obcích (*splatnost a výplata odměny ... se řídí ... zákoníkem práce; ... se odměna členů zastupitelstva obce posuzuje jako plat...*). Konkrétně dle ustanovení § 141 odst. 1 zákoníku práce pak platí, že: *mzda nebo plat jsou splatné po vykonání práce, a to nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci právo na mzdu nebo plat nebo některou jejich složku.*

Jelikož v ustanovení § 71 odst. 3 zákona o obcích se „odměnou“ rozumí jednak měsíční odměna a jednak **i odměna při skončení funkčního období**, máme za to, že výše demonstrovaným ustanovením zákoníku práce (v návaznosti na § 76 zákona o obcích) je nutno se řídit i v případě výplaty odměny při skončení funkčního – volebního období dle ustanovení § 75 odst. 1 zákona o obcích. Nárok na výplatu této odměny, při splnění dalších zákonných podmínek, vznikne např. starostovi obce v den konání voleb do obecních zastupitelstev – jestliže do nich již nekandidoval. Proto je, dle našeho názoru, zapotřebí vyplatit mu **alespoň průměrnou část odměny** (pakliže mu bude poskytována ve splátkách) **v nejbližším výplatním termínu.**

Na základě shora uvedeného nelze zcela vyloučit možnost uzavření vzájemné individuální dohody, a to např. s ohledem na rozpočtové možnosti obce či v jiných zřeteluhodných případech. Pokud však k tomuto kroku obec přistoupí, musí počítat s rizikem, že dotčený (bývalý) člen zastupitelstva obce může výplatu odměny, a to prakticky kdykoli po vzniku nároku na ní, vyžadovat a daný, byť dohodnutý postup napadnout.

Dotaz č. 62: Jak postupovat v případě, kdy je proti členovi zastupitelstva obce, kterému vznikl nárok na odměnu při skončení funkčního období, vedeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin spáchaný v průběhu funkčního období?

Vznik nároku na odměnu při skončení funkčního období je podle § 75 odst. 7 zákona o obcích variantně posuzován v závislosti na případném pravomocném odsouzení za úmyslný trestný čin. Vznikl-li neuvolněnému starostovi nebo uvolněnému členovi zastupitelstva obce nárok na odměnu při skončení výkonu funkce v době, kdy je proti němu vedeno trestní řízení (trestním řízením se rozumí řízení podle trestního řádu – viz § 12 odst. 10 trestního řádu) pro úmyslný trestný čin spáchaný *v průběhu funkčního období*, odměna se nevyplatí. Příslušnou částku si obec deponuje na svém účtu a vyčká na výsledek. Skončí-li trestní řízení pro uvedený trestný čin pravomocným odsouzením, má se za to, že nárok na odměnu při skončení funkčního období nevznikl. Nedojde-li k takovému odsouzení, odměna se vyplatí.

Otázkou zůstává, zda a jakým způsobem, se obec dozví o těchto skutečnostech, které jsou jednou z podmínek pro výplatu odměny. Zákon o obcích v § 75 ani v jiném svém ustanovení toto blíže neupravuje; v dané situaci je možno např. požádat dotčeného člena zastupitelstva obce o čestné prohlášení ve výše uve-

dené věci. Existuje také Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 505/2001-Org, ze dne 3. prosince 2001, jež nabyla účinnosti dne 1. ledna 2002, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, resp. podle její přílohy č. 3, bodu 7, se výsledky trestního stíhání členů zastupitelstev obcí oznamují příslušným krajským úřadům; v případě potřeby se tudíž lze obrátit s dotazem i na příslušný krajský úřad.

Dotaz č. 63: Proplácí se uvolněným členům zastupitelstva obce na konci funkčního období nevyčerpaná dovolená?

Pokud nevyčerpá uvolněný člen zastupitelstva obce dovolenou nebo její část před uplynutím doby uvolnění k výkonu veřejné funkce, poskytne mu ji uvolňující zaměstnavatel, ke kterému se tento člen zastupitelstva obce vrací po skončení doby uvolnění. V tomto případě se tedy **neproplácí náhrada** za nevyčerpanou dovolenou [podrobněji k dovolené viz bod „Čerpání dovolené, její převádění a proplácení“].

3) Odměňování starosty, místostarosty a členů rady obce ve volebním mezidobí

Dotaz č. 64: Které orgány obce zajišťují chod obce ve volebním mezidobí a s jakými finančními nároky?

Podle současné právní úpravy vykonává v období ode dne voleb až do ustavujícího zasedání zastupitelstva obce, resp. do zvolení nových orgánů obce, pravomoci dosavadní starosta, dosavadní místostarosta (místostarostové) a rada obce, a to v plném rozsahu bez zvláštního omezení. Dosavadní starosta a místostarosta (oba z nich), bez ohledu na to, zda byli pro výkon funkce uvolnění či nikoli, přestávají vykonávat pravomoci dnem, kdy dojde ke zvolení nového starosty nebo místostarosty (postačuje zvolení jednoho z nich). Rada obce, potažmo všichni její členové, přestávají podle § 102a zákona o obcích plnit své úkoly až okamžikem zvolení nové rady jako celku, tedy zvolením všech jejích členů (starosty, místostarosty a ostatních členů rady), případně zvolením starosty obce, pokud se v dané obci již v novém funkčním období nebude rada obce volit (§ 102a odst. 1). **Po celou dobu svého působení neztrácí dosavadní starosta a dosavadní místostarosta nárok na měsíční odměnu, a to v její dosavadní výši, na základě výslovné úpravy v § 75 odst. 5 zákona o obcích.** Protože i rada obce ze zákona (viz § 102a odst. 1 zákona o obcích) vykonává své pravomoci po ukončení funkčního období až do zvolení nové rady obce nebo do zvolení starosty obce v případě, že se rada obce nevolí, **i v případě „radních“ (uvolněných i neuvolněných) se výkon dosavadní funkce „prodlužuje“ až do zvolení nových orgánů a návazně též jejich odměňování** v intencích ustanovení § 71 odst. 1 a § 72 zákona o obcích.

Jelikož výše uvedené osoby plní úkoly na základě zákonem uložené povinnosti, nemohou na jejich výkon a na své pravomoci ve volebním mezidobí „rezignovat“ a stejně tak nemohou být nově zvoleným zastupitelstvem obce „odvoláni“. Nic nelze ve volebním mezidobí měnit ani v souvislosti s dosavadními výšemi měsíčních odměn.

Dotaz č. 65: Jaká výše odměny ve volebním mezidobí se vyplácí v případě kumulací funkcí neuvolněného člena rady obce a neuvolněného předsedy výboru zastupitelstva obce nebo komise rady obce nebo v případě kumulací jiných funkcí?

Zákon o obcích neupravuje ukončení funkčního období výborů zastupitelstva obce ani komisí rady obce. Výbory obecně jsou poradními, iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva obce, nikoli samostatnými orgány. Z povahy těchto orgánů, jejichž existence je závislá na existenci zastupitelstva obce, je však nutné dovodit, že jejich funkční období končí současně s funkčním obdobím zastupitelstva obce, tedy zánikem mandátů jednotlivých členů zastupitelstva obce podle § 55 odst. 2 písm. d) zákona o volbách.

V návaznosti na výše uvedené je nutno posuzovat **výkon funkce v případě předsedů nebo členů komisí rady obce**, které zřizuje rada obce jako své iniciativní a poradní orgány. Jelikož zákon o obcích světuje radě obce i po ukončení funkčního období zastupitelstva obce až do zvolení nové rady obce výkon všech pravomocí, nic nebrání tomu, aby i nadále fungovaly její orgány (komise). Předsedové a členové komisí tedy mohou vykonávat své pravomoci **až do zvolení nových orgánů, za což mohou být i nadále odměňováni**, a to s analogickým odůvodněním, které bylo uvedeno výše pro případ členů rady – nikdy však déle, než členové rady obce, tj. orgánu, jenž komise zřídil (teoreticky může rada ve volebním mezidobí zřídit některou novou komisi, nebo už nepotřebnou komisi zrušit).

U komisí, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti v určitých věcech (starostou po projednání s ředitelem krajského úřadu dle ustanovení § 103 odst. 4 písm. c/ zákona o obcích), a zvláštních orgánů (zřízených starostou dle ustanovení § 106 odst. 1 zákona o obcích pro výkon přenesené působnosti dle zvláštních zákonů) je nutné vycházet z toho, že výkon státní správy, který v přenesené působnosti obec na základě zvláštních zákonů vykonává, nemůže být přerušen ani v důsledku voleb (projednávání přestupků komisí pro projednávání přestupků, činnost komise pro sociálně-právní ochranu dětí, činnost povodňové komise v době povodní). Tyto orgány musí pokračovat v činnosti kontinuálně dál, a pokud nedojde z rozhodnutí nového starosty ke změně (institucionální nebo personální), není zjevný důvod ukončovat honorování těchto nadále vykonávaných funkcí ve vazbě na okolnost zániku mandátů členů zastupitelstev v souvislosti s novými volbami, ustavení nového zastupitelstva nebo jmenování nové rady. Samozřejmě, pokud příslušný orgán obce (s převažující kompetencí zastupitelstva

obce, jak už bylo shora vysvětleno) stanoví výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce, případně též fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za činnost ve výborech, komisích či zvláštních orgánech pro nastalé volební období nově, dotkne se tato změna i těchto pokračujících členů v komisích pověřených výkonem přenesené působnosti nebo ve zvláštních orgánech (ať už jsou znovu členy zastupitelstva obce nebo jen fyzickými osobami – nečleny zastupitelstva obce).

V případě **souběhu odměn** za výkon funkce neuvolněného člena rady obce a předsedy nebo člena výboru, automaticky zaniká ke dni voleb nárok na výplatu odměny za výkon funkce předsedy nebo člena výboru, neboť funkční období výborů končí s funkčním obdobím zastupitelstva obce. Pakliže bude neuvolněný člen rady obce vykonávat zároveň funkci předsedy nebo člena komise rady obce, odměna se bude nadále poskytovat jako souhrn odměn za jednotlivé funkce, neboť rada obce vykonává nadále své pravomoci a tudíž nezanikají ani její orgány. V případě uvolněných členů zastupitelstva obce (členů rady obce) tuto otázku řeší § 77 odst. 3 písm. a) zákona o obcích.

Pokud obec poskytuje odměnu jako souhrn odměn za jednotlivé funkce v jiných, shora neuvedených případech, je nutno vždy zvážit, zda se jedná o kombinaci s výkonem funkce člena rady obce nebo komise rady obce. V těchto případech je nutno poskytovat pouze tu „část“ měsíční odměny, která se vztahuje k výkonu funkce člena rady obce, případně komise rady obce.

4) Dočasná pracovní neschopnost starosty v průběhu volebního mezidobí

Dotaz č. 66: Starosta v průběhu volebního mezidobí onemocněl. Náleží mu nějaká odměna?

Onemocní-li starosta, který vykonává funkci jako uvolněný člen zastupitelstva obce ve volebním mezidobí, nastává situace, která je ošetřena v ustanovení § 73 odst. 3) a 4) zákona o obcích – tj. nevykonává-li uvolněný člen zastupitelstva obce funkci z důvodů dočasné pracovní neschopnosti, měsíční odměna mu nenáleží; v kalendářním měsíci, v němž z těchto důvodů uvolněný člen zastupitelstva obce vykonával funkci jen po část měsíce, náleží mu měsíční odměna v poměrné výši; uvolněnému členu zastupitelstva obce měsíční odměna za první 3 dny nenáleží a poté od čtvrtého dne mu náleží upravená výše měsíční odměny ve smyslu ustanovení § 73 odst. 4) zákona o obcích. Finanční závazky obce na výplatu odměny za výkon funkce dosavadního starosty, tedy náhrady za dobu, kdy dosavadní uvolněný starosta funkci nevykonával z důvodu nemoci, končí ve volebním mezidobí okamžikem zvolení nového starosty nebo alespoň místostarosty. Pokud starosta už nevykonává po zvolení nového starosty funkci, nemůže mu náležet

odměna za výkon funkce starosty, a tudíž ani náhrada za to, že z důvodu nemoci funkci nevykonával.

Pakliže by dočasná pracovní neschopnost výše zmíněného uvolněného člena zastupitelstva obce pokračovala, měly by nastoupit nároky v době nemoci z titulu jeho nemocenského pojištění při výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva, event. z toho plynoucí „ochranné lhůty“, nároky plynoucí z jeho pracovního poměru a souvisejícího nemocenského pojištění, příp. nemocenské pojištění při výkonu samostatné výdělečné činnosti, z titulu uchazeče o zaměstnání apod. Pro tento případ doporučujeme konzultovat postup v konkrétním případě s místně příslušnou okresní správou sociálního zabezpečení.

Dotaz č. 67: Starosta v průběhu volebního mezidobí zemřel. Stane se odměna podle § 75 odst. 1, na kterou mu vznikl nárok ještě za jeho života, součástí dědictví?

Na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se vztahuje zákoník práce, pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy. Tímto zvláštním právním předpisem je v daném případě zákon o obcích.

V ustanovení § 76 zákona o obcích se stanoví, že splatnost a výplata odměny členům zastupitelstva obce, jakož i srážky z odměny, se řídí právními předpisy upravujícími platové poměry zaměstnanců obcí a zákoníkem práce. Pro tyto účely se odměna členů zastupitelstva obce posuzuje jako plat zaměstnanců obce v pracovním poměru; obec se posuzuje jako zaměstnavatel a členové zastupitelstva obce se posuzují jako zaměstnanci. Prostřednictvím citovaného ustanovení lze, dle našeho názoru, řešit přechod peněžitých práv bývalých členů zastupitelstva obce po jejich smrti podle ustanovení § 328 zákoníku práce, který stanoví, že peněžité práva zaměstnance jeho smrtí nezanikají, a dále, že do výše odpovídající trojnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku přecházejí mzdová a platová práva z pracovněprávního vztahu uvedeného v § 3 větě druhé (pozn. zákoníku práce) postupně na jeho manžela, děti a rodiče, jestliže s ním žili v době smrti ve společné domácnosti; předmětem dědictví se stávají, není-li těchto osob.

K tomu poznamenáváme, že „průměrný měsíční výdělek“ je kategorie upravená v hlavě XVIII (§ 351 - § 362) zákoníku práce a k jeho oficiálnímu výkladu, stejně jako k výkladu shora citovaného ustanovení § 328 zákoníku práce, je kompetentní Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Nicméně Ministerstvo vnitra je toho názoru, že na základě analogické aplikace § 328 zákoníku práce ve spojení s § 76 zákona o obcích **peněžité práva starosty na odměny (doplatek odměn) za výkon funkce**, která mu vznikla, ale nebyla uspokojena, jeho smrtí **nezanikají**. V intencích citovaného ustanovení tak do výše odpovídající trojnásobku jeho průměrného výdělku z posledního kalendářního čtvrtletí za výkon jeho funkce (za obvyklého stavu, kdy se měsíční

odměna za výkon funkce uvolněného starosty v průběhu kalendářního roku nemění, se bude jednat o trojnásobek jeho měsíční odměny, dále viz § 354 zákoníku práce), přecházejí jeho práva postupně na manželku, děti a rodiče (za podmínky, že s ním, žili ve společné domácnosti). Není-li takových osob, stává se tato částka předmětem dědictví spolu s peněžitými nároky starosty, které měl v době smrti u obce, v částce přesahující trojnásobek jeho průměrného měsíčního výdělku.

Musíme však podtrhnout, že přecházet mohou pouze taková finanční práva zemřelého člena zastupitelstva obce, která dotčenému vznikla z titulu výkonu funkce ještě před smrtí a v okamžiku smrti ještě existovala.

Zákon o obcích v § 75 odst. 1 stanoví, že *neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, pokud vykonává funkci starosty, a uvolněnému členovi zastupitelstva obce náleží odměna při skončení funkčního období, jestliže jim ke dni voleb do zastupitelstva obce příslušela měsíční odměna a pokud jim nevznikl opětovný nárok na měsíční odměnu. Výše odměny při skončení funkčního období se stanoví jako výše měsíční odměny, k níž se přičte násobek této částky a počtu celých ukončených po sobě jdoucích let, nejdéle však pěti ukončených let výkonu funkce (viz § 75 odst. 2 zákona o obcích).*

Za předpokladu, že bývalý starosta obce nebyl pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin spáchaný v průběhu funkčního období (podrobnosti viz § 75 odst. 7 zákona o obcích), splnil podmínky nároku na odměnu při skončení funkčního období (jelikož mu ke dni voleb příslušela měsíční odměna a nevznikl mu opětovný nárok na odměnu) ve výši **nejvýše šesti** (1+pětinasobek) **měsíčních odměn** (za předpokladu, že funkci vykonával např. dvě volební období, jinak je nutno příslušné násobky stanovit podle počtu celých ukončených po sobě jdoucích let výkon u funkce), a to podle citovaného ustanovení § 75 odst. 1 zákona o obcích ke dni voleb, tj. **před svou smrtí**. Na základě shora prezentované právní úpravy v § 76 zákona o obcích a potažmo v § 328 zákoníku práce mělo by, podle našeho názoru, toto finanční právo částečně přecházet na manželku (resp. na osoby v citovaném ustanovení vyjmenované) a ve zbývající části do předmětu dědictví.

5) Odměňování ostatních členů zastupitelstva obce v souvislosti s volbami

Dotaz č. 68: Kdy se ukončí odměňování členů zastupitelstva obce, kteří už nebyli zvoleni ve volbách do nového zastupitelstva obce?

Funkční období členů zastupitelstva obce (uvolněných i neuvolněných) končí dnem voleb do zastupitelstva obce, neboť tímto dnem jim zaniká mandát, a to podle § 55 odst. 2 písm. d) volebního zákona, přičemž dnem voleb se v případě dvoudenních voleb rozumí podle § 3 odst. 3 volebního zákona první den voleb. I když to zákon o obcích (ani volební zákon) výslovně nezmiňuje, z povahy věci

vyplývá, že měsíční odměna za výkon funkce bude „řadovým“ členům zastupitelstva obce vyplácena v poměrné části, měsíční odměna se přepočítá na kalendářní dny skutečného výkonu funkce. Podle § 3 odst. 2 nařízení vlády „Měsíční odměna členům zastupitelstev **nenáleží ode dne následujícího po dni, kdy jim zanikl mandát**, anebo byli odvoláni z funkce nebo se vzdali funkce, za jejíž výkon jim byla odměna vyplácena“.

Pro úplnost poznamenáváme, že v případě „pokračujících funkcí“ ve volebním mezidobí (starosta, místostarosta, členové rady, členové komisí) platí obdobný postup. Osobám vykonávajícím zákonné pravomoci do zvolení nových orgánů obce (blíže viz výše) bude jejich dosavadní pravidelná měsíční odměna vyplácena v poměrné části – přepočítá se na dny skutečného výkonu funkce. Alikvotní část odměny přitom bude zahrnovat i den, kdy dojde ke zvolení nových orgánů obce, neboť toho dne dotyční členové „starého zastupitelstva“ ještě své funkce vykonávali – není rozhodující, že ne úplně celý den.

Dotaz č. 69: Odkdy a jakým způsobem je možno odměňovat nově zvolené neuvolněné členy zastupitelstva obce? Musí o jejich odměnách po volbách znovu rozhodovat zastupitelstvo obce?

Dle ustanovení § 77 odst. 2 zákona o obcích se odměna neuvolněnému členovi zastupitelstva poskytuje ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce. Na jakoukoliv vyšší měsíční odměny nemá tedy neuvolněný člen zastupitelstva obce právní nárok, pokud ji zastupitelstvo obce zákonem stanoveným způsobem neschválí. To se týká nejen neuvolněných členů zastupitelstva obce, kterým vzniká mandát v souvislosti s volbami, ale též náhradníků, kteří nastoupí na uprázdněný mandát. V této souvislosti je třeba vzít v potaz, že funkční období členů zastupitelstva obce (uvolněných i neuvolněných) končí dnem voleb do zastupitelstva obce, neboť tímto dnem jim zaniká mandát, a to podle § 55 odst. 2 písm. d) volebního zákona, přičemž dnem voleb se v případě dvoudenních voleb rozumí podle § 3 odst. 3 volebního zákona první den voleb. Současně s tím, pokud zákon o obcích nestanoví jinak (např. pro starostu, místostarostu či radu obce do doby než budou zvoleny nové orgány obce), zanikají členům zastupitelstva obce práva a povinnosti související s výkonem jejich funkce v uplynulém funkčním období, tedy i nárok na vyplácení měsíčních odměn (i když byl občan obce zvolen členem zastupitelstva obce opakovaně, a poté zastupitelstvem obce opakovaně do „stejně“, resp. obdobné funkce, kterou zastával v uplynulém volebním období).

Usnesení schválená předchozím zastupitelstvem obce jsou v zásadě platná a lze podle nich postupovat i v novém funkčním období, tedy i po zvolení nového zastupitelstva obce. Výjimkou jsou ta usnesení zastupitelstva obce, jejichž aplikovatelnost je z povahy věci nebo v důsledku formulace konkrétního usnesení zastupitelstva obce omezena jen na funkční období zastupitelstva, které je schválilo. Obecně lze tedy říci, že platnost posledního usnesení zastupitelstva obce

o odměnách za výkon jednotlivých funkcí v zastupitelstvu obce, byť z minulého volebního období, uplynutím daného volebního období neskončila (pokud samo o sobě není výslovně časově omezeno). Přesto může být v konkrétním případě problém s jeho aplikovatelností v novém volebním období, resp. na členy zastupitelstva obce, kteří získali mandát později – z příslušného usnesení zastupitelstva obce musí totiž vyplývat nejen výše měsíční odměny za výkon jednotlivých funkcí (dříve schválená výše měsíčních odměn může bez problému vyhovovat i nadále), ale musí z něho vyplývat též rozhodný a „použitelný“ den, **od kdy náleží odměna za výkon funkce členům zastupitelstva, kteří získali mandát právě v nových volbách** (dle ustanovení § 77 odst. 2 zákona o obcích „*odměna se neuvolněnému členovi zastupitelstva poskytuje ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce*“). Tuto situaci staré usnesení zastupitelstva obce obvykle (lze očekávat, že v převaze případů) pokrývat nebude. Proto lze doporučit, aby se zastupitelstvo obce na svém ustavujícím zasedání odměňováním zabývalo a rozhodlo, zda stanoví odměny nově nebo je ponechá v dosavadní výši, a aby současně stanovilo, od kdy budou odměny v novém volebním období náležet.

Jak a jakým způsobem toto rozhodné datum obec stanoví, je zcela na jejím uvážení – může to být ode dne ustavujícího zasedání zastupitelstva obce, od zcela konkrétního, zastupitelstvem stanoveného dne, od 1. dne následujícího kalendářního měsíce po ustavujícím zasedání zastupitelstva obce (a v dalších specifických případech ode dne, kdy byl předseda/člen výboru zvolen do funkce, ode dne konání zasedání zastupitelstva obce, kterého se náhradník nastupující na uvolněný mandát zúčastní apod.)

Dotaz č. 70: Na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce, které se konalo 22. listopadu, byl zvolen do funkce uvolněného starosty dosavadní neuvolněný místostarosta, který vykonával funkci v tzv. volebním mezidobí. Jak stanovit jeho odměnu v tento konkrétní den?

Způsob stanovení odměny za výkon funkce člena zastupitelstva obce na den ustavujícího zasedání zastupitelstva obce, když jeden a tentýž člen zastupitelstva obce v průběhu jednoho dne kontinuálně přechází z jedné funkce s nárokem na odměnu do druhé funkce s nárokem na odměnu, zákon o obcích speciálně neupravuje. Ministerstvo vnitra doporučuje postupovat následujícím způsobem.

Měsíc listopad má 30 kalendářních dní. Příslušný člen zastupitelstva obce v průběhu listopadu nejprve vykonával svou funkci podle ustanovení § 107 zákona o obcích, tj. podle ustanovení § 75 odst. 5 má nárok na příslušnou odměnu i za volební mezidobí, poté jako nově zvolený uvolněný starosta. I v den ustavujícího zasedání zastupitelstva obce (v daném případě 22. listopadu-2010) nevykonával dvě funkce vedle sebe, ale vždy jen jednu funkci, a to za sebou – dohromady jeden celý den. Příslušný člen zastupitelstva obce tak v měsíci listopadu vykonával funkci nepřetržitě 30 kalendářních dní. Není proto objektivní důvod rozdělo-

vat interval pro účely jeho odměňování tak, aby součet počtu dnů byl 31 (listopad nemá 31 kalendářních dní).

Podle ustanovení § 75 odst. 5 zákona o obcích, pokud dosavadní starosta nebo místostarosta vykonává pravomoci podle § 107 (ve volebním mezidobí), náleží mu dosavadní měsíční odměna. Poté nastupuje režim § 77 odst. 1 zákona o obcích, který stanoví, že se odměna uvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytuje *ode dne, kdy byl zvolen nebo jmenován do funkce*. Dále je nutné přihlídnout k ustanovení § 77 odst. 3 písm. a), že *v případě souběhu výkonu několika funkcí náleží uvolněnému členovi zastupitelstva obce měsíční odměna podle funkce, za kterou se poskytuje nejvyšší odměna* (odměna za výkon funkce uvolněného starosty je vždy vyšší než odměna za výkon jiných funkcí).

S ohledem na výše uvedené doporučujeme rozdělit v popsaném případě měsíc listopad na dva intervaly – od 1. do 21. listopadu s odměnou za výkon funkce neuvolněného místostarosty a od 22. do 30. listopadu s odměnou za výkon funkce uvolněného starosty (tj. tak, aby bylo vyhověno ustanovení § 75 odst. 5 ve spojení s ustanovením § 77 zákona o obcích).

6) Ukončení výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce a jeho návrat k původnímu zaměstnavateli

? **Dotaz č. 71: Uvolněný starosta již nebyl zvolen na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce do funkce uvolněného člena zastupitelstva (starostou ani místostarostou). Za jakých podmínek se vrací k uvolňujícímu zaměstnavateli?**

Starosta obce, který vykonával funkci jako uvolněný člen zastupitelstva obce do konce volebního období, vykonává tuto funkci i ve volebním mezidobí. Funkci přestává vykonávat podle § 107 zákona o obcích okamžikem zvolení nového starosty nebo alespoň místostarosty. Tím dnem, pokud nebyl opětovně zvolen do funkce uvolněného člena zastupitelstva obce, končí důvod (povinnost) pro jeho zaměstnavatele poskytnout mu jako zaměstnanci pracovní volno v nezbytně nutném rozsahu k výkonu veřejných funkcí ve smyslu ustanovení § 200 zákoníku práce. Výkonem veřejné funkce zákoník práce mj. rozumí plnění povinností vyplývajících z funkce, která je vymezena funkčním obdobím a obsazovaná na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenováním podle zvláštních předpisů, a to včetně funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku. **Ode dne, kdy starosta přestal vykonávat funkci, pro níž byl uvolněn, odpadá překážka v práci na straně zaměstnance tzn. že se znovu aktivují všechna práva a povinnosti, které jsou obsahem pracovněprávního vztahu (viz. zejména § 38 zákoníku práce), a to na základě trvajících vzájemně sjednané pracovní smlouvy se všemi vzájemnými právy a závazky, které z toho (dle právní úpravy**

v zákoníku práce a dalších speciálních zákonů) vyplývají. To však samozřejmě předpokládá, že se zaměstnavatel o uvedených skutečnostech od zaměstnance dozvěděl (viz informační povinnost zaměstnance dle ustanovení § 206 zákoníku práce), tj. že mu je jeho zaměstnanec dal přiměřeným způsobem na vědomí.

Poznámky

Poznámky

Poznámky

