

STATUTÁRNÍ MĚSTO BRNO

MAGISTRÁT MĚSTA BRNA

Odbor interního auditu a kontroly
Dominikánské nám. 3, 601 67 Brno

Stanovisko Odboru interního auditu a kontroly Magistrátu města Brna k Žádosti o doporučení dalšího postupu starosty městské části Brno-Medlánky

Dne 12.12.2014 byla primátorovi města Brna doručena „Žádost o doporučení dalšího postupu“ starosty městské části Brno-Medlánky (dále jen MČ Brno-Medlánky). V dopisu, kterým požádal starosta MČ Brno-Medlánky o provedení kontroly agendy dohod o provedení práce z úrovně Magistrátu města Brna, je mimo jiné uvedeno, cit.: „... *Od uvedené kontroly očekáváme, že z ní vyplyne doporučení, jak v dané věci dále postupovat.*“

Primátor města Brna starostovi MČ Brno-Medlánky dopisem č.j. MMB/0493972/2014 ze dne 19.12.2014 mimo jiné sdělil, cit.: „... *současná právní úprava nepřipouští provedení kontroly dodržování právních předpisů z úrovně Magistrátu města Brna v oblasti, kterou požadujete, neboť zákonem č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, byla s účinností od 1. května roku 2014 do ustanovení § 129 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, včleněna kompetenční výlučka, která z kontroly vylučuje oblasti právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva. S odkazem na ustanovení článku 9 odst. 2 písm. f) obecně závazné vyhlášky č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, v platném znění, je ale přípustné, aby Magistrát města Brna poskytl v žádané oblasti metodickou pomoc ...*“

Návrh dalšího postupu a poskytnutí metodické pomoci byly uloženy Odboru interního auditu a kontroly Magistrátu města Brna (dále jen OKO MMB).

OKO MMB se v rámci návrhu dalšího postupu a poskytnutí metodické pomoci zaměřil na posouzení:

- oprávněnosti uzavírání dohod o provedení práce v období let 2010 – 2014 se starostkou městské části Brno-Medlánky (dále jen starostka MČ) a s tajemnicí Úřadu městské části Brno-Medlánky (dále jen tajemnice ÚMČ), kdy obsahem těchto dohod byl souběh činností, které souvisejí s výkonem veřejné funkce uvolněného člena zastupitelstva ve funkci starosty a s výkonem funkce tajemnice ÚMČ,
- oprávněnosti vyplácení finančních prostředků nad rámec odměny členky zastupitelstva, uvolněné pro výkon funkce starostky a nad rámec platu poskytovaného tajemnici ÚMČ.

K vyplácení finančních prostředků na základě dohod o provedení práce, uzavřených se starostkou MČ, OKO MMB uvádí:

V období od 01.01.2010 do 10.11.2014 byla starostka MČ pro výkon funkce dlouhodobě uvolněna.

V ust. § 71 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), v platném znění (dále jen zákon č. 128/2000 Sb.), je mimo jiné uvedeno, cit.: „*Členům zastupitelstva obce, kteří jsou*

pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění ... poskytuje obec za výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva obce odměnu podle tohoto zákona ... “

V ust. § 71 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb. je uvedeno, cit.: *„Odměnou podle odstavce 1 je a) měsíční odměna, b) odměna při skončení funkčního období.“*

V ust. § 73 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: *„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 ... “*

Z dokladů poskytnutých starostou MČ Brno-Medlánky bylo zjištěno, že starostce MČ byla vyplácena měsíční odměna za výkon uvolněného člena zastupitelstva ve funkci starosty, stanovená nařízením vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, v platném znění. OKO MMB v této souvislosti upozorňuje, že dle mzdového listu za rok 2014 byla starostce MČ vyplácena měsíční odměna o 1.072,00 Kč nižší, než stanovuje výše uvedené nařízení vlády č. 37/2003 Sb.

Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra České republiky (dále jen MV ČR) č. 5/2013 ze dne 23.09.2013 mimo jiné uvádí, cit.: *„... Měsíční odměna za výkon funkce přitom představuje odměňování formou pevně (či na určitou dobu pevně) stanovené částky ve smyslu „paušálu“, samozřejmě s předpokladem, že nápad pracovních úkolů starosty (místostarosty, jiného člena zastupitelstva obce) v průběhu měsíce, roku či celého volebního období kolísá a vyrovnává se v čase na určitý předpokládaný průměr ... “*

Z dokladů poskytnutých starostou MČ Brno-Medlánky bylo zjištěno, že nad rámec odměny za výkon funkce byly starostce MČ vypláceny z rozpočtu MČ Brno-Medlánky další finanční prostředky, a to odměny, na základě dohod o provedení práce, uzavřených jménem Úřadu městské části Brno-Medlánky (dále jen ÚMČ Brno-Medlánky). V předmětu dohod, uzavřených se starostkou MČ, bylo jako sjednaný druh práce uváděno zejména:

- spolupráce – vítání občánků, kulturní akce, projekty k dotačním titulům,
- zpracování podkladů pro veřejné zakázky,
- spolupráce při kulturních akcích,
- příprava materiálů pro kontrolu,
- plnění povinností funkce místostarosty,
- příprava akce – rizikové kácení,
- příprava materiálů pro akci – přístavba mateřské školy,
- zajištění dopravy po dobu voleb,
- zpracování projektu,
- příprava žádosti o dotace z operačního programu životní prostředí,
- rozpis a příprava mobiliáře městské části,
- práce spojené s volbami,
- instruktáž a zástup za dovolenou na pracovišti městské části.

V ust. § 70 zákona č. 128/2000 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: *„Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí ... “*

V ust. § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. je uvedeno, cit.: *„Starosta zastupuje obec navenek.“*

V ust. § 103 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: „Starostu a místostarostu ... volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů ... Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu obce.“

V ust. § 103 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: „Starosta

a) odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok

...
b) plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů ... pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce,

c) může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech,

d) může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku,

e) odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce ...

f) zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu,

g) rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce,

h) plní další úkoly stanovené tímto zákonem a zvláštními zákony,

i) plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu.“

Zákon č. 128/2000 Sb. neuvádí úplný výčet činností, které lze považovat za výkon funkce člena zastupitelstva obce. V ust. § 83 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: „Člen zastupitelstva obce je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce ... plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce.“ O další konkrétní specifikaci zákon nehovoří.

V Metodickém doporučení k činnosti územních samosprávných celků MV ČR, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly č. 5.2. *Odměňování a ostatní související nároky a peněžité plnění členů zastupitelstva obce, podle právního stavu k 30. červnu 2014*, je mimo jiné uvedeno, cit.: „... Obecně lze konstatovat, že žádný právní předpis nevylučuje uzavírání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se členy zastupitelstva obce, ať už se jedná o dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti. Takové dohody by bylo možno uzavřít mezi obcí na jedné straně a členem zastupitelstva obce na straně druhé podle zákoníku práce. Je však třeba si uvědomit, že se jedná o formu smluvního pracovněprávního vztahu (obecně se označují jako „dohody konané mimo pracovní poměr“ a mají charakter „závislé práce“). Z povahy věci je proto zřejmé, že **předmětem těchto dohod nemůže být výkon činností spadajících do výkonu funkce člena zastupitelstva obce, tedy to, co vykonává z titulu své funkce. Předmětem dohody se členem zastupitelstva obce tak nemůže být např. oddávání při svatebních obřadech nebo také přímý výkon státní správy vztahující se k územní působnosti příslušné obce v rámci přenesené působnosti dané obce ... Obdobně lze za výkon funkce považovat i výkon slavnostních obřadů, pakliže je tato činnost vykonávána členem zastupitelstva obce a z jeho pověření ... **Finanční zvýhodnění za provádění shora uvedených obřadů neplyne** ... Naproti tomu si lze představit uzavření dohody o provedení práce ... na zajištění různých manuálních a obslužných činností nejrůznějšího typu ... údržba veřejné zeleně ... pravidelné sekání trávy ... Starosta je volen zastupitelstvem obce a za výkon této funkce je též zastupitelstvu obce odpovědný. Pokud se tedy obec rozhodne uzavřít se starostou **dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr**, může se tato dohoda týkat jen záležitostí, které **nesouvisejí s výkonem veřejné funkce člena zastupitelstva obce ve funkci starosty** ...“**

Personální oddělení Magistrátu města Brna (dále jen PO MMB) ohledně oprávněnosti uzavírání dohod o provedení práce se starostkou MČ uvedlo, cit.: „... *Obecně lze konstatovat, že žádný právní předpis nevylučuje uzavírání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se členy zastupitelstva obce ... Z povahy věci je však zřejmé, že předmětem těchto dohod nemůže být výkon činností spadajících do výkonu funkce člena zastupitelstva obce ... Dle našeho názoru činnosti uvedené u starostky ... přímo souvisejí s výkonem veřejné funkce člena zastupitelstva obce ve funkci starostky ...*“

Názor MV ČR k uvedené problematice je, cit.: „... *pokud obec (obdobně to platí pro MČ ...) sjedná se členem zastupitelstva v takovéto dohodě druh práce rovnající se činností, jež lze podřadit pod výkon funkce, pak jedná protiprávně a v rozporu se zákonem ... V případech, kdy zvolený člen zastupitelstva reprezentuje obec navenek, jedná jejím jménem a vystupuje jakožto představitel obce (nikoli jako běžný občan a fyzická osoba), vykonává svou veřejnou funkci, za níž nemůže být žádnou formou odměňován nad rámec měsíční odměny vyplývající ze zákona o obcích a ve výši dle nařízení vlády ...*“

K vyplácení finančních prostředků na základě dohod o provedení práce, uzavřených s tajemnicí ÚMČ, OKO MMB uvádí:

V ust. § 110 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: „*V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce ...*“

V ust. § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: „*Starosta jmenuje a odvolává ... tajemníka obecního úřadu ... a stanoví jeho plat ...*“

V období od 01.02.2010 do 31.12.2014 byla tajemnice ÚMČ zaměstnancem ÚMČ Brno-Medlánky s uzavřenou pracovní smlouvou.

Z dokladů poskytnutých starostou MČ Brno-Medlánky bylo zjištěno, že tajemnici ÚMČ byl za vykonanou práci poskytován plat.

Nad rámec platu byly tajemnici ÚMČ vypláceny z rozpočtu MČ Brno-Medlánky další finanční prostředky, a to odměny na základě dohod o provedení práce, uzavřených jménem ÚMČ Brno-Medlánky. V předmětu dohod, uzavřených s tajemnicí ÚMČ bylo jako sjednaný druh práce uváděno zejména:

- přípravné práce pro sčítání lidu,
- činnost v souvislosti se sčítáním lidu,
- činnost v souvislosti s nepřítomností místostarosty (v návrhu na dohodu o provedení práce uvedeno: činnosti spojené s kontrolou Odboru interního auditu a kontroly MMB, jednání na MMB spojené s řešením nestandardních situací, řešení aktuálních problémů s občany – úklid komunikací a chodníků, kontejnery na textil, černé skládky atd., úklid Macešky),
- účetní práce.

V ust. § 110 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., je uvedeno, cit.: „*Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi.*“

Okruh pracovních úkolů tajemníka obecního úřadu vyplývá zejména z ust. § 110 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., kde je mimo jiné uvedeno, cit.: „*Tajemník obecního úřadu*

a) *zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce,*

b) *plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou,*

c) *stanoví podle zvláštních právních předpisů ... platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu,*

d) *plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele ... vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu ...“*

PO MMB ohledně oprávněnosti uzavírání dohod o provedení práce s tajemnicí ÚMČ zastává názor, cit.: „... *Obdobně i se zaměstnancem obecního úřadu lze uzavřít dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr, ovšem nikoli na činnosti, které má sjednány jako druh práce v pracovní smlouvě ... rovněž činnosti uvedené u tajemnice ... přímo souvisejí s výkonem funkce tajemnice úřadu ...“* Rovněž MV ČR zastává názor, cit.: „... *Co se týká tajemníka obecního úřadu ... se i zde jedná o **funkci**, s níž zákony spojují určité pravomoci, úkoly a povinnosti. Nic z toho nemůže tajemník v rámci obecního úřadu vykonávat současně na některou z dohod a za úplatu vedle svého hlavního pracovního poměru ...“*

Pro úplnost OKO MMB uvádí, že v ust. § 16 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, v platném znění je uvedeno, cit.: „*Úředník může vykonávat jinou výdělečnou činnost jen s předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku, u něhož je zaměstnán.*“

K vyplácení finančních prostředků bez existence uzavřených dohod o provedení práce OKO MMB uvádí:

OKO MMB obdrželo přílohou žádosti starosty MČ Brno-Medlánky mzdový list za období 01/2013 – 12/2013, s uvedeným druhem pracovněprávního vztahu „dohoda o provedení práce“, dle kterého byly starostce MČ vyplaceny v roce 2013 nad rámec odměny za výkon funkce tři jednorázové platby, vykazované jako „ostatní osobní náklady“ (dále jen odměny). K těmto finančním prostředkům, vyplaceným z rozpočtu městské části, nebyly na MČ Brno-Medlánky dohledány dohody o provedení práce.

Vyplácení finančních prostředků z rozpočtu územně samosprávných celků **podléhá kontrole**, při níž je starosta povinen zajistit zavedení a udržování vnitřního kontrolního systému, zejména stanovit rozsah odpovídajících pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců při nakládání s veřejnými prostředky, zajistit oddělení pravomocí a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a kontrole výdajů, a dále zajistit, aby o všech operacích a kontrolách byl proveden záznam v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v platném znění (dále jen zákon č. 320/2001 Sb.) a vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb. (dále jen vyhláška č. 416/2004 Sb.).

OKO MMB upozorňuje zejména na ustanovení níže uvedených právních předpisů a povinností z nich vyplývajících.

V ust. čl. 74 obecně závazné vyhlášky města Brna č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, v platném znění, je mimo jiné uvedeno, cit.: „*PŮSOBNOST MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ ... Samostatná působnost ... provádějí kontrolu v jednotlivých oblastech činnosti městských částí ... zabezpečují zavedení, udržování a ověřování vnitřního kontrolního systému podle zvláštních předpisů ...*“

V ust. § 3 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: „*Finanční kontrola ... je součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. Tvoří ji ... vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy ...*“

V ust. § 3 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: „*Systém ... zahrnuje ... finanční kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a následném prověření vybraných operací ... (dále jen "řídící kontrola")...*“

V ust. § 25 zákona č. 320/2001 Sb. je dále mimo jiné uvedeno, cit.: „*Povinnosti ... vedoucích zaměstnanců ... (2) zajistí, aby o všech operacích a kontrolách byl proveden záznam a vedena příslušná dokumentace ...*“

V ust. § 6 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, v platném znění (dále jen zákon č. 563/1991 Sb.) je uvedeno, cit.: „*Účetní jednotky jsou povinny zachycovat skutečnosti, které jsou předmětem účetnictví, (dále jen "účetní případy") účetními doklady.*“

V ust. § 6 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. je uvedeno, cit.: „*Účetní jednotky jsou povinny zaznamenávat účetní případy v účetních knihách (dále jen "účetní zápisy") pouze na základě průkazných účetních záznamů podle odstavce 1.*“

V ust. § 31 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: „*Účetní jednotky jsou povinny uschovávat účetní záznamy pro účely vedení účetnictví ...*“

V ust. § 31 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. je mimo jiné uvedeno, cit.: „*Účetní záznamy se uschovávají ... účetní záznamy, kterými účetní jednotky dokládají vedení účetnictví ... po dobu 5 let počínajících koncem účetního období, kterého se týkají.*“

S ohledem na ust. § 129 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/200 Sb. zaměstnanci OKO MMB vycházeli při zpracování stanoviska pouze z písemností doložených k žádosti o doporučení dalšího postupu zaslané starostou MČ Brno-Medlánky. V případech vyplácení finančních prostředků bez existence uzavřených dohod o provedení práce nelze posoudit:

- zda tyto odměny byly vypláceny za činnosti, které přímo souvisely s výkonem veřejné funkce uvolněného člena zastupitelstva,
- zda byla provedena řídicí kontrola v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb. a jeho prováděcí vyhláškou č. 416/2004 Sb.,
- zda jsou k vyplacným finančním prostředkům doloženy průkazné účetní záznamy podložené účetními doklady.

Za předpokladu neexistence příslušné dokumentace v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., zákonem č. 320/2001 Sb. a jeho prováděcí vyhláškou č. 416/2004 Sb., je možno považovat finanční prostředky, které byly vyplaceny z rozpočtu městské části Brno-Medlánky v období

01/2013 – 12/2013 bez existence uzavřených dohod o provedení práce, za bezdůvodně vyplacené.

Závěr a doporučení:

Rizika čerpání finančních prostředků z rozpočtu městské části by měl eliminovat funkčně nezávislý útvar interního auditu, organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur, nebo nahrazení funkce útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření, která zamezí výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky. V rámci přijetí jiných dostatečných opatření by mohly být různé oblasti rozpočtu obce prověřovány např. externím auditorem, který by byl oprávněn k přístupu k účetním dokladům v oblasti pracovního práva.

Z dostupných dokladů a informací vyplývá:

- se starostkou MČ byly uzavírány dohody o provedení práce a vypláceny odměny z dohody za činnosti, které ve většině případů přímo souvisely s výkonem veřejné funkce uvolněného člena zastupitelstva ve funkci starostky,
- s tajemnicí ÚMČ byly uzavírány dohody o provedení práce a vypláceny odměny z dohody za činnosti, které ve většině případů přímo souvisely s výkonem funkce tajemnice ÚMČ,
- z rozpočtu MČ Brno-Medlánky byly vyplaceny finanční prostředky, u nichž nelze prokázat, zda byly vyplaceny oprávněně.

V dané věci OKO MMB doporučuje podat podnět k prošetření orgánům činným v trestním řízení s tím, aby příslušné orgány rozhodly i o náhradě škody. OKO MMB doporučuje přesně vyčíslit, jaký objem finančních prostředků byl vyplacen starostce MČ a tajemnici ÚMČ na základě dohod o provedení práce a mzdových listů z dohod o provedení práce a v jakém období, včetně finančních prostředků, které byly vyplaceny dle mzdových listů bez existence prvotních dokladů.

OKO MMB poskytne MČ Brno-Medlánky v této věci metodickou pomoc.

Toto stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud.

V Brně dne 12.03.2015

Za OKO MMB:

zpracovaly:

Ing. Pavlína Ruttová, vedoucí oddělení kontroly OKO MMB

Ing. Lenka Kučerová, kontrolor specialista, právní referát OKO MMB

Bc. Martina Nováková, samostatný kontrolor metodik OKO MMB

schválil:

JUDr. Pavel Vavřík, vedoucí OKO MMB



