

## Zpráva kontrolního výboru pro jednání zastupitelstva 02.03.2011

**Kontrolní výbor se sešel dne 18.01.2011 a 01.03.2011 a projednal následující:**

Kontrolnímu výboru bylo usnesením zastupitelstva č. 39/-2010 z 15.12.2010 z podnětu předsedy finančního výboru Ing. Raka uloženo prověřit „soulad Metodiky zadávání veřejných zakázek dle zákona č. 137/2006 Sb. O veřejných zakázkách“ ( dále jenom metodika ) a Směrnice obce k finanční kontrole ( dále jenom směrnice ).

Směrnice je dokument, který byl schválen zastupitelstvem obce Psáry dne 11.04.2007 ( usnesení č. 38 /2- 2007 ) ve znění „zastupitelstvo obce Psáry přijalo toto usnesení I. Schvaluje „Upravené znění směrnice Obce Psáry k finanční kontrole“

Metodika je dokument, který byl schválen zastupitelstvem obce Psáry dne 22.08.2007.

Kontrolní výbor provedl srovnání obou dokumentů po obsahové stránce.

Směrnice byla schválena z důvodu aplikace zákona č. 320/2001 Sb. O finanční kontrole ve veřejné správě , doplněné vyhláškou ministerstva financí č. 416/2004 Sb. O finanční kontrole. Jak vyplývá z citovaného usnesení, zastupitelstvo schválilo „úpravu“ směrnice. Lze předpokládat, že úprava spočívala v zapracování nově ustavené rady a její kontrolní funkce, protože rada nikdy předtím v obci ustavena nebyla. Původní směrnici, schvalovanou zřejmě ve volebním období 2002 – 2006 nebo ještě dříve, se nepodařilo v ani v součinnosti s obecním úřadem dohledat.

Metodika zadávání veřejných zakázek vychází ze zákona č. 137/2006 Sb. O veřejných zakázkách , který byl schválen v červnu a nabyl účinnosti v září 2006. Vzhledem k tomu, že k tomuto zákonu nebyl zákonodárci schválen žádný prováděcí předpis, zákon neupravuje zadávání zakázek malého rozsahu a aplikace zákona byla v podmínkách praxe velmi složitá, vypracovalo ministerstvo pro místní rozvoj k tomuto zákonu metodický pokyn pro zadávání veřejných zakázek, který má asi 250 stránek a obcím byl distribuován někdy v průběhu roku 2007. Na základě doporučení ministerstva pro místní rozvoj a tehdejšího poradce obce pro výběrová řízení Ing. Příhody, byla 22.srpna 2007 schválena metodika pro zadávání veřejných zakázek v obci.

Kontrolní výbor konstatuje, že oba interní předpisy nejsou ve vzájemném souladu.

Směrnice uvádí pro základní operace podléhající předběžné kontrole oprávněných osob v obci a jako příkazce operace k uzavření smluv na nákup materiálu, jednorázové objednávky na nákup, nákup movitých věcí, uzavření nájemních smluv a výběrová řízení do 300.000 Kč radu, nad 300.000 Kč zastupitelstvo, naproti tomu metodika pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu určuje závazná procesní pravidla, formu nabídek, jejich hodnocení a uzavírání smluv a svěřuje radě možnost uzavírat smlouvy až do částek v hodnotě od 200.000 Kč bez DPH do 800.000 Kč bez DPH v případě veřejných zakázek na dodávky a služby, resp. Od 600.000 Kč bez DPH do 3.000.000 bez DPH u zakázek na stavební práce na základě oslovení alespoň tří dodavatelů.

Kontrolní výbor konstatuje, že nikdo z tehdejších zastupitelů při schvalování metodického pokynu pro zadávání veřejných zakázek na nesoulad se směrnicí neupozornil , zřejmě i z důvodu časového odstupu schvalování obou interních právních předpisů stejné právní síly.

Vzhledem k tomu, že v našem právním řádu platí instituty „ Lex specialis derogat legi generali“ a „ Lex posteriori derogat legi priori“, tedy v češtině „zákon zvláštní nahrazuje zákon obecný“ ( obecnou je směrnice a zvláštním předpisem metodika ) a „ zákon pozdější ruší zákon původní „ je tedy směrnice pro provedení kontroly v částech, kde není v souladu s metodikou, neplatná.

Kontrolní výbor na základě všech těchto skutečností předkládá návrh usnesení:

Zastupitelstvo obce Psáry přijalo toto usnesení:

- I. Ukládá starostovi obce, aby Směrnici obce Psáry k finanční kontrole upravil tak, aby byla v souladu s Metodikou zadávání veřejných zakázek*

### **K bodu 2 (vzdání se odměn)**

Usnesením ZO Psáry č. 37/5-2010 z 11.11.2010 (dále Usnesení 1) byly **schváleny** odměny neuvolněným členům zastupitelstva, a to v plné výši v souladu s §71-73 zákona č. 128/200 Sb. o obcích dle aktuálního prováděcího nařízení vlády s platností od 11.11. 2010.

Usnesení ZO Psáry č. 42/6-2010 z 15.12.2010 (dále Usnesení 2) zní: Zastupitelstvo obce Psáry přijalo toto usnesení: **Bere na vědomí informaci** zastupitelů Pavla Kuky, Jakuba Adámka a Ing. Antonína Raka o vzdání se odměny za členství v zastupitelstvu obce Psáry.

Členové kontrolního výboru se na svém jednání dne 18.1.2011 jednomyslně shodli, že Usnesení 2 není revokační vzhledem k Usnesení 1. Zastupitelstvo Usnesením 2 pouze vzalo na vědomí přání zastupitelů, avšak žádné jiné usnesení neschválilo. Proto uvedeným zastupitelům náleží výplata odměn za měsíce prosinec 2010, leden 2011 a únor 2011. V tom se shoduje kontrolní výbor jako celek. K tomu, aby došlo k revokaci Usnesení 1 je nutno buďto Usnesení 1 zrušit a přijmout nové **schvalovací** usnesení s jmenovitým vynětím výše uvedených zastupitelů (příp. vyjmenovat naopak všechny neuvolněné zastupitele, jimž nadále náleží odměna v plné výši). Jednodušším řešením je však dle názoru KV ponechat Usnesení 1 v platnosti a pouze k datu příštího zasedání zastupitelstva obce Psáry schválit následující návrh usnesení:

*Zastupitelstvo obce Psáry přijalo toto usnesení: I. **Schvaluje** odměny neuvolněným členům zastupitelstva Pavlu Kukovi, Jakubu Adámkovi a Ing. Antonínu Rakovi v nulové výši, a to ve smyslu §71-73 zákona č. 128/200 Sb. o obcích za členství v zastupitelstvu, ve výborech zastupitelstva nebo komisích rady, tak i za případné vedení výborů a komisí uvedenými zastupiteli s platností od 2.3.2011.*

*II. **Bere na vědomí** přání členů zastupitelstva Pavla Kuky a Jakuba Adámka, aby prostředky uspořené výše uvedeným vzdáním se odměn z bodu I tohoto usnesení byly obcí převáděny na sportovní oddíl Rapid Psáry.*

*III. **Bere na vědomí** přání člena zastupitelstva Ing. Antonína Raka, aby prostředky uspořené výše uvedeným vzdáním se odměn z bodu I tohoto usnesení byly obcí převáděny na sportovní oddíl Českoslovan Dolní Jirčany.*

*IV. Ukládá starostovi obce, aby finanční dopady bodů II a III tohoto usnesení zapracoval do nejbližšího rozpočtového opatření obce (tj. snížit výdaje plánované na odměny zastupitelů a o stejnou částku naopak navýšit plánované výdaje pro sportovní oddíly).*

### **K bodu 3 (odměny uvolněných členů zastupitelstva)**

**A. Kontrolovaná usnesení zastupitelstva obce, jejich plnění a formulace problému**

Dvojicí usnesení 34/5-2010 a 35/5-2010 byli zvoleni jako uvolnění členové zastupitelstva starosta Milan Vácha a místostarosta Luděk Nezmar. Kontrolní výbor konstatuje, že má nejistotu o správnosti režimu vyplácených odměn v období listopad-prosinec 2010 v případě Milana Váchy a důvodné pochybnosti o správném vyplácení odměn za celé funkční období v případě Ludka Nezmara. Tyto nejasnosti a pochybnosti plynou z definice uvolněného zastupitele zákonem č. 128/200 Sb. o obcích: § 71 zní: „(1) Členům zastupitelstva obce, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, 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, (dále jen "uvolněný člen zastupitelstva obce") poskytuje obec za výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva obce odměnu podle tohoto zákona.“

Postavení uvolněných členů zastupitelstva obce, jakkoliv velmi specifické, se velmi blíží standardnímu zaměstnaneckému pracovnímu poměru se všemi náležitostmi, včetně každodenní pracovní docházky, což je zřejmé ještě více z dalších ustanovení zákona o obcích:

§ 73 „(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, 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.

(4) Po dobu prvních 14 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény náleží uvolněnému členu zastupitelstva obce měsíční odměna ve snížené výši; za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény náleží měsíční odměna ve snížené výši za každý kalendářní den ve výši 30 % a od čtvrtého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény náleží měsíční odměna ve snížené výši za každý kalendářní den ve výši 69 % jedné třicetiny měsíční odměny. Pro účely stanovení výše měsíční odměny ve snížené výši podle věty první se měsíční odměna, z níž se stanoví měsíční odměna ve snížené výši, upraví stejným způsobem, jakým se upravuje denní vyměřovací základ pro stanovení dávek nemocenského pojištění. ....

A podobné principy analogické s postavením zaměstnance platí pro dovolenou:

„§ 79 (1) Uvolněný člen zastupitelstva obce má nárok na dovolenou podle tohoto zákona v délce 5 týdnů za kalendářní rok.“

Z výše uvedeného je zřejmá zákonem uložená každodenní povinnost uvolněného zastupitele vykonávat funkci obdobně jako pracovník při zaměstnaneckém poměru na plný úvazek. Uvolněný člen zastupitelstva je přítomen na pracovišti, pokud nečerpá dovolenou nebo nemocenskou. Nepřítomnost na pracovišti musí být zdůvodněná za každý den nevykonávání funkce a za tyto dny mu nepřísluší odměna. Samozřejmě se u uvolněného člena zastupitelstva předpokládají častá jednání jménem obce mimo obecní úřad, z povahy funkce se však zcela jistě nejedná o činnost časově vyplňující téměř celou pracovní dobu (není obchodním cestujícím). V případě místostarosty Ludka Nezmara je však osobní přítomnost na obecním úřadu sporadická. Reálný způsob výkonu funkce v jeho případě odpovídá režimu neuvolněného místostarosty. Fakticky uvolněn pro výkon funkce není, koná paralelně činnosti ve svých firmách.

I související zákony a navazující předpisy dále upřesňují postavení uvolněných členů zastupitelstva obce jako období zaměstnaneckého poměru, např. včetně odvodů na zdravotní a sociální pojištění i odvodů do sociálního fondu, v souhrnu 35 % odměny zastupitele. Tyto odvody s výjimkou zdravotního pojištění (ve výši 9 % odměny zastupitele) obec za neuvolněné zastupitele neplatí.

**Shrnutí: Postavení uvolněného člena zastupitelstva je velmi podobné s postavením zaměstnance obce včetně každodennosti výkonu funkce po celou pracovní dobu a začlenění do sociálního systému formou odvodů. Odměna náleží pouze uvolněným členům zastupitelstva splňující zákonné požadavky a pouze za dny, kdy v tomto režimu celodenně pracují.**

## **B. Plnění usnesení a porovnání s obdobnými příklady z minulosti**

Je zřejmé, že v období listopad – prosinec 2010 nesplňoval ani jeden z uvolněných členů zastupitelstva obce tyto zákonem určené parametry. Milan Vácha byl v tomto období souběžně zaměstnán u bývalého zaměstnavatele, proto na Obecním úřadu nepůsobil každodenně ve smyslu výše uvedených pravidel. To bylo zřejmé jednak z návštěv občanů na OÚ v tomto období, ale i sám Milan Vácha tento režim paralelního výkonu zaměstnání a funkce konstatoval na zasedání zastupitelstva dne 11.11.2010. Podobně byla zřejmá i jeho neznalost zásadního dokumentu předkládaného zastupitelstvu dne 15.12. 2010, návrhu rozpočtu obce. Svou nepřipravenost opět zdůvodňoval neúčastí na přípravě z důvodu trvajících povinností ke svému současnému zaměstnavateli.

V této souvislosti lze zmínit způsob nástupu do funkce jeho předchůdkyně, starostky Jany Valáškové. Ta byla na začátku listopadu 2006 zvolena do funkce jako uvolněná starostka, avšak podobně měla do konce roku 2006 své povinnosti k předchozímu zaměstnavateli. Tuto skutečnost oznámila a po dobu souběhu funkce starostky a předchozího zaměstnaneckého poměru pobírala odměnu ve výši náležití neuvolněné starostce, což odpovídalo skutečnosti i zákonu. Stejně by tomu mělo být i v případě Milana Váchy, o čemž se chce kontrolní výbor ujistit.

Luděk Nezmar před nástupem do funkce místostarosty pracoval jako jednatel a ředitel společností, které vlastní a mj. dle korespondence se soudci řešícími insolvenční jeho firem tak působí i nadále. I v jeho případě je i z pohledu návštěvníka OÚ zřejmé, že po dobu výkonu funkce místostarosty fakticky nepůsobil v režimu uvolněného člena zastupitelstva, který každodenně vykonává funkci v rozsahu plného pracovního úvazku zaměstnance. To ostatně ani není možné vzhledem k jeho povinnostem vyplývajícím z jeho dalších pracovních aktivit. Režim naopak odpovídá nepravidelnému výkonu funkce, tedy neuvolněnému místostarostovi. Jako otazník se jeví mj. i jeho tvrzení o čerpání nemocenské dovolené koncem roku 2010 jako omluva soudci řešícímu insolvenční jeho jedné z firem (viz příloha). Pokud je známo KV, u obce tuto nemocenskou nečerpal, ač to byla jeho povinnost, čerpal-li ji dle svého tvrzení v pracovním poměru ve své firmě.

Porovnání s příklady uvolněných a neuvolněných starostů a místostarostů naší obce za období 2002-2010 ukazuje tabulka. Z ní je jasné, že zařazení Ludka Nezmaru na funkci uvolněného místostarosty je nejen v rozporu s režimem předepsaným zákonem, ale i s etickými standardy dodržovanými zatím všemi jeho předchůdci. Uvolněný člen zastupitelstva nikdy nevykonával jinou výdělečnou činnost s výjimkou pobírání důchodu (analogie se zaměstnanci současně pobírajícími důchod). Skutečný výkon jeho funkce jednoznačně odpovídá režimu neuvolněného místostarosty. Zařazení má významné dopady na výdaje obce, jak je patrné z bodu C.



Jméno zastupitele	Období výkonu funkce	Funkce a uvolnění	Souběžné zaměstnání
Jakub Krejčí	2002-2003	starosta neuvolněný	OSVČ
Vladimír Kadeřábek	2002-2006	místostarosta <u>uvolněný</u>	žádné, důchodce
Jan Vrba	2002-2006; 2006-2008	místostarosta neuvolněný	jednatel soukr. firmy
Jiří Janata	2003-2006; 2008-2010	(místo)starosta neuvolněný	zaměstnanec
Jana Valášková	2006	místostarostka neuvolněná	zaměstnankyně
Jana Valášková	2006-2010	starostka <u>uvolněná</u>	žádné, důchodkyně *
Milan Vácha	2006-2007	místostarosta neuvolněný	zaměstnanec
Lucie Kubalošová	2007-2009	místostarostka neuvolněná	mateřská dovolená **
Lucie Kubalošová	2009?-2010	místostarostka <u>uvolněná</u>	žádné
Luděk Nezmar	od 2010	místostarosta <u>uvolněný</u>	<u>jednatel a ředitel firem</u>

\* v době souběhu zaměstnaneckého poměru a funkce starostky pobírala odměnu náležící neuvolněné starostce

\*\* v době souběhu mateřské dovolené a funkce místostarostky vykonávala funkci jako neuvolněná, přestože v posledním období se fakticky věnovala funkci v rozsahu uvolněné zastupitelky.

### C. Ekonomické dopady usnesení ZO 34/5-2010 a 35/5-2010 na rozpočet obce

Lpění na správném určení statutu zastupitele není otázkou pře o principy. Odlišnosti plynoucí ze zákona o obcích mají až překvapivě drsné ekonomické konsekvence. Zákon o obcích, §73, odst. 1 definuje měsíční odměnu zastupitele jako součet dvou složek, pevné a pohyblivé podle počtu obyvatel. Zatímco pohyblivá složka náležející výkonu stejné funkce je shodná pro uvolněné i neuvolněné zastupitele, pevná složka se dramaticky liší: Konkrétně dle nařízení vlády č.20/2009 platného v době přijetí dvojice usnesení ZO Psáry 34/5-2010 a 35/5-2010 náležela neuvolněnému místostarostovi pevná složka měsíční odměny 7509 Kč, zatímco uvolněnému 19874 Kč, **rozdíl výše odměny je 12365 Kč měsíčně**. Neuvolněnému starostovi náležela pevná složka odměny 9131 Kč, zatímco uvolněnému 27425 Kč, **rozdíl výše odměny je 18294 Kč měsíčně**. Rozdíl dále umocňují odvody na zdravotní a sociální pojištění a do sociálního fondu, celkem 35 % odměny, které obec odvádí pouze za uvolněné zastupitele (= opět analogie se zaměstnaneckým poměrem u uvolněného zastupitele). Za neuvolněné zastupitele obec odvádí pouze zdravotní pojištění ve výši 9% odměny. **Odvody** tedy nejsou vyšší pouze o adekvátní podíl z rozdílu odměn uvolněného a neuvolněného zastupitele, nýbrž tvoří **35 % celé odměny uvolněného zastupitele, kdežto jen 9 % z nižší odměny zastupitele neuvolněného**. Za uvolněného starostu obec dle uvedeného nařízení vlády tak **odvedla měsíčně státu 15576 Kč, za uvolněného místostarostu 12 933 Kč, za neuvolněné 2359 Kč, resp. 2213 Kč. V nákladech vydaných měsíčně obcí (odměna+odvody) tak stojí uvolněný starosta o 31511 Kč více než neuvolněný a u místostarostů je rozdíl 23085 Kč měsíčně.**

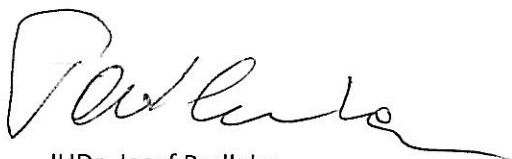
Z § 75 zákona č. 128/200 Sb. o obcích plyne v případě funkce místostarosty ještě další důsledek finančně zatěžující obec. Uvolněný místostarosta má po skončení funkčního období nárok na výplatu odměny za skončené funkční období (= opět paralela s odchodným pro zaměstnance), kdežto neuvolněný místostarosta takový nárok nemá. Odměna je ve výši jedné měsíční odměny plus počtu let ve funkci. Znamená to tak **navýšení zátěže obce o další výdaje odpovídající plné výši pěti měsíčních odměn plus odvodů (249 425 Kč), a to pouze při variantě uvolněného místostarosty**. Lze shrnout, že **přijatá usnesení ZO Psáry 34/5-2010 a 35/5-2010 navýšila celkové náklady obce za čtyřleté funkční období spojené s výplatou odměn uvolněnému místostarosty Luděka Nezmaru o  $23\ 085 \times 48 + 249\ 425 = 1\ 357\ 505$  Kč oproti nákladům při jeho zařazení jako neuvolněného místostarosty, jak by odpovídalo skutečnému výkonu funkce**. Kontrolní výbor má za to, že jak z definice pojmu uvolněného člena zastupitelstva v zákoně č. 128/200 Sb. o obcích, tak z porovnání se zařazením jeho předchůdců je zřejmé pochybení zastupitelstva ve správném zařazení v tomto

případě. Nejedná se o zpochybnění Lud'ka Nezmara ve funkci místostarosty, nýbrž o důvodné pochyby, zda je správně zařazen jako uvolněný zastupitel. Nicméně kontrolní výbor si je plně vědom, že nápravy zřetelně chybného zařazení místostarosty s obrovskými dopady na ekonomiku obce se nelze domoci jinak než apelem na revizi usnesení ZO Psáry 34/5-2010 a a 35/5-2010. Kontrolní výbor chce tímto právně-ekonomickým rozbohem usnadnit zastupitelům jejich rozhodování. Je na etickém cítění každého z nich, aby se rozhodl sám za sebe, zda hodlá tento stav v zjevném rozporu s dobrými mravy udržovat, anebo se rozhodne napomoci uvést věc na pravou míru a obci ušetřit značné prostředky.

V případě odměn starostovi Milanu Váchovi za část listopadu (20 dní) a prosinec 2010 nemá zatím KV k dispozici podklady, aby konstatoval pochybení nebo naopak dodržení dosavadních standardů v odměňování funkcionářů obce. Vzhledem k důrazu na etiku a transparentnost deklarovanou před volbami kontrolní výbor věří, že požadované informace v bodu D obdrží. V případě pochybení by obec v tomto případě nesprávně vydala 52 518 Kč.

#### **D. Dotazy kontrolního výboru k upřesnění souladu usnesení s jeho skutečným plněním**

1. Byly za měsíce listopad a prosinec 2010 vypláceny odměny starostovi obce Psáry Milanu Váchovi jako uvolněnému členu zastupitelstva?
2. V případě kladné odpovědi na otázku 1 žádá kontrolní výbor informaci, zda jím byla čerpána dovolená, příp. nemocenská a v jakém rozsahu?
3. Jsou od listopadu 2010 vypláceny odměny místostarostovi obce Psáry Lud'ku Nezmarovi jako uvolněnému členu zastupitelstva?
4. V případě kladné odpovědi na otázku 3 žádá kontrolní výbor informaci, zda jím byla čerpána dovolená, příp. nemocenská a v jakém rozsahu? Zejména se ptáme, zda čerpal Luděk Nezmar nemocenskou v období listopad a prosinec 2010, tedy v době kdy toto dokládal soudci ustanovenému ve věci insolvenčního řízení své firmy.



JUDr. Josef Podlaha

předseda kontrolního výboru