

Neslučitelnost funkcí u zastupitelů krajů

Úvodem nutno uvést, že posuzování konkrétních případů neslučitelnosti funkce je plně v kompetenci příslušného zastupitelstva kraje (viz níže). **Ministerstvo vnitra není oprávněno rozhodovat o neslučitelnosti funkce konkrétních zastupitelů.** Tento materiál slouží pouze jako výklad Ministerstva vnitra relevantních ustanovení volebního zákona.

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, (dále jen „ZVZK“) stanoví v § 5 odst. 2 a 3, kdy je členství v zastupitelstvu kraje neslučitelné s výkonem jiné funkce. Kromě ZVZK spojují se souběhem funkce člena zastupitelstva kraje a jiné funkce nebo činnosti určité právní následky i některé další právní předpisy, například zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Ustanovení o neslučitelnosti neodepírají fyzické osobě pasivní volební právo, tedy právo kandidovat ve volbách do zastupitelstva kraje. Nicméně již při kandidatuře je potřeba uvážit, nebude-li výkon některé z dosavadních funkcí kandidáta neslučitelný s případným budoucím postavením člena zastupitelstva kraje.

K jednotlivým důvodům zakládajícím neslučitelnost podle ZVZK

I. § 5 odst. 2 písm. a) ZVZK

Funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí

vykonávanou

- na ministerstvu,
- jiném ústředním orgánu státní správy nebo
- na orgánu státní správy s celostátní působností,

a

obsazovanou

- volbou,
- jmenováním nebo
- ustanovováním.

Ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) ZVZK obsahuje **2 podmínky**, při jejichž současném splnění je založena neslučitelnost: výkon funkce na vymezeném orgánu státní správy a zároveň způsob obsazení dané funkce.

Na rozdíl od právní úpravy neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva obce zde nehraje roli, zda se výkon funkce na orgánu státní správy územně překrývá s územím kraje.

a) První podmínka (výkon funkce na vymezeném orgánu státní správy)

Výčet **ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy** upravuje § 1 a 2 tzv. kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.). Nejnovějším „přírůstkem“ je Národní sportovní agentura.

Vějíř **orgánů státní správy s celostátní působností** je značně široký. Příkladem lze zmínit Generální finanční ředitelství, Českou obchodní inspekci, Úřad práce České republiky, Českou správu sociálního zabezpečení, útvary policie s celostátní působností. Řada těchto úřadů je zasazena do vlastního systému, kdy pod ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) ZVZK bude spadat „vrchol“ daného systému, tedy ústředí. Pracovníci na územních složkách systému (např. finanční úřad) budou případně řešit neslučitelnost podle ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) ZVZK (viz dále).

ZVZK zároveň jako podmínku neslučitelnosti stanovuje **výkon** funkce. Výkladová praxe se ustálila na tom, že neslučitelnost nenastane u osoby, která je například postavena mimo službu podle zákona o státní službě nebo je na mateřské nebo rodičovské dovolené, a její právní postavení tudíž vykonávání funkce znemožňuje.

b) Druhá podmínka (způsob obsazení funkce)

Ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) ZVZK dopadá na osoby, které jsou v hierarchii orgánu státní správy na výše postavených pozicích, tedy pozicích obsazovaných **volbou, ustanovováním nebo jmenováním**. Například podle zákona o státní službě jsou jmenováním obsazována služební místa představených, tedy například na ministerstvech místa náměstků pro řízení sekce, ředitelů odborů a vedoucích oddělení.

Příklady neslučitelných funkcí:

S funkcí člena zastupitelstva kraje je neslučitelná například funkce:

- náměstka ministra pro řízení sekce,
- náměstka člena vlády,
- ředitele odboru ministerstva,
- vedoucího oddělení ministerstva,
- ve vedení jiného ústředního orgánu státní správy,
- vedoucího zaměstnance generálního ředitelství Úřadu práce České republiky, vedoucího zaměstnance České školní inspekce (platí i pro vedoucí zaměstnance v inspektorátech, neboť inspektoráty jsou pouze organizační jednotkou České školní inspekce bez vlastní územní působnosti coby samostatného úřadu).

II. § 5 odst. 2 písm. b) ZVZK ve spojení s § 5 odst. 3 ZVZK

Funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí

vykonávanou

- zaměstnancem kraje, zařazeným do krajského úřadu,
- zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu, nebo
- zaměstnancem jiného než ústředního orgánu státní správy, nejde-li o orgán s celostátní působností,

a

obsazovanou

- volbou,
- jmenováním, nebo
- ustanovováním,

za podmínky,

že zaměstnanec vykonává příslušnou funkci na orgánu, jehož územní působnost se alespoň zčásti kryje s územní působností tohoto kraje (§ 5 odst. 3 ZVZK).

V daném případě musí být pro konstatování neslučitelnosti splněny **3 podmínky**, při jejichž současném splnění je založena neslučitelnost: výkon funkce na vymezeném orgánu státní správy, způsob obsazení dané funkce a překryv územní působnosti orgánu státní správy s územím kraje.

a) První a třetí podmínka (vymezení pozic a působnost na území daného kraje)

Ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) ZVZK dopadá na zaměstnance kraje zařazeného do krajského úřadu toho kraje, do jehož zastupitelstva daná osoba kandiduje. (Zaměstnanec např. Krajského úřadu Jihočeského kraje může být členem zastupitelstva Plzeňského kraje).

Dále dopadá na zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu obce nacházející se na území kraje, do jehož zastupitelstva daná osoba kandiduje. (Funkce starosty a místostarosty obce nebude podle tohoto ustanovení neslučitelná. Byť obě funkce patří do obecního úřadu, nejde o zaměstnance obce.)

Ustanovení dopadá také na zaměstnance orgánů státní správy, které mají územní působnost pouze pro část území České republiky (nejsou tedy ústředním správním orgánem ani orgánem s celostátní působností). I zde je neslučitelnost založena, pokud orgán státní správy alespoň zčásti vykonává působnost pro území kraje, kde jeho zaměstnanec kandiduje do zastupitelstva kraje. (Pod toto ustanovení nebudou spadat např. zaměstnanci inspektorátů České školní inspekce, nebo zaměstnanci Ministerstva vnitra zařazení v územních odděleních odboru veřejné správy dozoru a kontroly či oddělení pobytu cizinců odboru azylové a migrační politiky. V případě, že tito zaměstnanci působí v pozicích obsazovaných volbou, jmenováním nebo ustanovováním, bude v jejich případě dán důvod neslučitelnosti podle § 5 odst. 2 písm. a) ZVZK, a to v případě nabytí mandátu člena jakéhokoliv zastupitelstva kraje, nikoliv jen toho, na jehož území působí dané územní pracoviště).

Úprava neslučitelnosti v § 5 odst. 2 písm. b) ZVZK sleduje, aby se výkon státní správy a výkon samosprávy na daném území neovlivňovaly způsobem, který by mohl narušit

neustrannost výkonu veřejné moci. Zároveň brání tomu, **aby osoby působící na vyšších (zpravidla) úřednických pozicích současně vykonávaly funkci politickou**. Zákon v § 5 odst. 3 ZVZK zmiňuje funkci vykonávanou „na orgánu“, který působí (alespoň zčásti) na území určitého kraje, přičemž toto ustanovení je navázáno na všechny orgány v § 5 odst. 2 písm. b). **Nebere se tedy ohled na to, v jakém konkrétním útvaru je zaměstnanec zařazen a jakou agendu vykonává.**

b) Druhá podmínka (způsob obsazení funkce)

Zde lze odkázat na to, co bylo uvedeno ke způsobu obsazování funkce v předchozí kapitole k § 5 odst. 2 písm. a) ZVZK. Platí zde také, že není důležité, kdo jmenování do konkrétní funkce provádí. To má zvláštní význam ve vztahu k obecním úřadům, neboť jde o řešení odlišné od zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

Příklady neslučitelných pozic:

Osobní působnost § 5 odst. 2 písm. b) ZVZK dopadá např. na

- vedoucí/ředitele odborů/oddělení krajského úřadu či obecního úřadu obce na území příslušného kraje (bez ohledu na agendu, kterou dané osoby vykonávají),
nebo
- v hierarchii výše postavené zaměstnance
 - finančních úřadů,
 - obvodních báňských úřadů,
 - krajských poboček Úřadu práce,
 - oblastních inspektorátů práce atd.,
 - jejichž územní působnost se alespoň zčásti překrývá s územím kraje.

Související otázky

Vztah ZVZK a zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

Důvody neslučitelnosti podle ZVZK mohou být naplněny v případě některých zaměstnanců státu ve služebním poměru podle zákona o státní službě, kteří by získali mandát člena zastupitelstva kraje (bez ohledu na to, zda se bude jednat o tzv. uvolněného nebo neuvolněného člena zastupitelstva kraje).

Zákon o státní službě pak obsahuje vlastní úpravu vylučující souběžný výkon služby a výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva kraje. Podle ustanovení § 33 odst. 1 písm. v) zákona o státní službě nelze do služebního poměru přijmout člena zastupitelstva územního samosprávného celku, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn. Pokud by byla taková osoba vybrána k přijetí do služebního poměru, musí neprodleně učinit právní jednání směřující k odstranění uvedené překážky (vzdát se postavení uvolněného člena zastupitelstva).

Pokud překážka přijetí do služebního poměru (tj. získání funkce uvolněného člena zastupitelstva) nastane až poté, kdy byl státní zaměstnanec do služebního poměru přijat, má tato skutečnost za následek „pozastavení výkonu služby“ podle § 33 odst. 4 písm. a) zákona o státní službě.

ZVZK a zákon o státní službě se vzájemně nevylučují. Chrání obdobné zájmy, tedy nezávislé fungování státní správy a samosprávy, přičemž v souhrnu zabraňují tomu, aby byl výše postavený státní zaměstnanec ve služebním poměru členem zastupitelstva kraje (ZVZK), a zároveň aby „profesionální“ (uvolněný pro výkon funkce) politik vykonával státní službu (zákon o státní službě). Oba tyto požadavky jsou legitimní.

Jedinou dovolenou formou souběhu je tak situace, kdy je „řadový“ státní zaměstnanec ve služebním poměru současně neuvolněným členem zastupitelstva.

Policisté a vojáci z povolání ve funkci člena zastupitelstva kraje

Působení některých policejních funkcionářů je důvodem pro konstatování neslučitelnosti podle § 5 odst. 2 písm. a) či b) ZVZK (viz výše).

V potaz je však třeba vzít i zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 47 odst. 1 tohoto zákona **nesmí být příslušník bezpečnostního sboru členem politické strany nebo politického hnutí ani vykonávat činnost v jejich prospěch; volební právo příslušníka bezpečnostního sboru tím není dotčeno.** Výkon práva být volen (součást volebního práva) sice může být činností ve prospěch politické strany nebo hnutí (pokud by příslušník kandidoval jako osoba bez politické příslušnosti na kandidátní listině politické strany nebo hnutí), nicméně zákon zde dává přednost výkonu volebního práva.

Ani samotnou činnost člena zastupitelstva kraje (výkon práv a povinností, jejichž soubor je obsahovou podstatou mandátu) nelze automaticky považovat za výkon činnosti ve prospěch politické strany nebo hnutí. Mandát je mandátem volným a člen zastupitelstva kraje ho vykonává osobně a v souladu se svým slibem (který mluví jen o věrnosti republice a respektování zájmů kraje a jeho občanů) a není přitom vázán žádnými příkazy. V případě, že zákon o služebním poměru umožňuje příslušníkům kandidovat, lze obtížně tvrdit, že jim lze *a priori* odpírat výkon mandátu, pokud jej ve volbách získají.

Hranice spojení „činnost ve prospěch“ užitého v § 47 odst. 1 zákona o služebním poměru však není dostatečně ostrá. Porušení ustanovení § 47 zákona o služebním poměru je důvodem pro propuštění ze služebního poměru. S ohledem na nedostatek judikatury, která by vymezila, jaká činnost může být při výkonu mandátu člena zastupitelstva kraje porušením předmětného ustanovení, lze doporučit, aby příslušníci bezpečnostních sborů vážili svou případnou kandidaturu do zastupitelstva kraje.

Postavení vojáků z povolání upravuje zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, který v § 45 odst. 1 zakazuje vojákům být členem politické strany nebo politického hnutí. Nic však nebrání tomu, aby voják kandidoval na kandidátní listině politické

strany, politického hnutí nebo jejich koalic jako kandidát bez politické příslušnosti, a bude-li zvolen, aby vykonával funkci člena zastupitelstva kraje.

III. § 5 odst. 2 písm. c) ZVZK

Funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí statutárního zástupce právnické osoby

- zřízené nebo založené krajem, nebo
- v níž má kraj majetkovou účast

Právníckými osobami zřízenými nebo založenými krajem jsou typicky příspěvkové organizace (např. střední školy, nemocnice) a obchodní společnosti, které kraj založil. V případě právnických osob (např. obchodních společností), v nichž má kraj majetkovou účast, není rozhodné, jak velká tato majetková účast je.

ZVZK pojem „statutární zástupce“ blíže neupřesňuje. V souladu se smyslem ustanovení je **považovat za statutárního zástupce osobu oprávněnou jednat na základě určení nebo pověření** za právnickou osobu vymezenou ZVZK (v každém případě bude zahrnovat statutární orgán, resp. člena statutárního orgánu oprávněného jednat za právnickou osobu). Účelem ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) ZVZK je ochrana před případným střetem zájmů a zajištění nezávislého rozhodování příslušného člena zastupitelstva kraje, ale i zastupitelstva jako celku.

Příklady neslučitelných pozic:

- jednatel společnosti s r. o.,
- člen kolektivního statutárního orgánu právnické osoby s oprávněním jednat za společnost,
- ředitel střední školy/nemocnice/muzea zřízených krajem.

Možné řešení neslučitelnosti podle ZVZK

Důvody neslučitelnosti nebrání kandidatuře do zastupitelstva kraje. V § 48 odst. 3 písm. a) ZVZK je však naplnění důvodů neslučitelnosti **důvodem pro zánik mandátu, a to z rozhodnutí příslušného zastupitelstva kraje.**

ZVZK v § 48 odst. 5 ponechává nejprve dotčeným členům zastupitelstva kraje prostor pro řešení neslučitelnosti, která jejich zvolením nastala: *„V případě neslučitelnosti funkcí podle § 5 odst. 2, která nastane okamžikem zvolení členem zastupitelstva kraje, nevysloví příslušné zastupitelstvo kraje zánik mandátu na ustavujícím zasedání, ale umožní takto zvolenému členu zastupitelstva kraje, aby **do 3 dnů po ustavujícím zasedání učinil právní úkon směřující k odstoupení z funkce, která je důvodem neslučitelnosti, nebo ke skončení pracovního poměru, který je důvodem neslučitelnosti.** Pokud člen zastupitelstva kraje nepředloží do 3 měsíců*

po ustavujícím zasedání příslušnému zastupitelstvu kraje doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul, postupuje zastupitelstvo kraje podle odstavce 3.“

Zákon tedy naznačuje způsob řešení neslučitelnosti z pohledu zachování mandátu člena zastupitelstva kraje. Neslučitelnost lze odstranit i opačně tím, že mandát zanikne z vůle člena zastupitelstva (typicky rezignací na mandát nebo odmítnutím složení slibu - viz ustanovení § 48 odst. 2 ZVZK), neboť člen zastupitelstva se rozhodne upřednostnit setrvání v neslučitelné funkci.

Zejména u důvodů neslučitelnosti podle § 5 odst. 2 písm. a) a b) ZVZK je dále nutné, aby si člen zastupitelstva byl vědom, jak právní předpisy upravující jím vykonávanou funkci, která je s členstvím v zastupitelstvu kraje neslučitelná, řeší případný střet s výkonem jiné funkce.

Např. státní zástupce, který by pojal úmysl kandidovat do zastupitelstva kraje, by měl myslet na to, že podle ustanovení § 21 odst. 1 písm. e) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, zaniká funkce státního zástupce dnem, k němuž státnímu zástupci vznikla funkce ve veřejné správě.

Podle zákona o státní službě je v případě představených jedním z možných řešení podání žádosti o odvolání ze služebního místa představeného, o které musí být rozhodnuto do 60 dnů od jejího podání. Alternativním řešením by mohla být žádost o povolení čerpání služebního volna po dobu výkonu funkce člena zastupitelstva kraje (žádost o poskytnutí služebního volna je možné pokládat za právní úkon směřující k odstoupení z funkce podle výše uvedeného § 48 ZVZK, neboť po dobu služebního volna státní zaměstnanec nevykonává službu, tedy ani funkci představeného). V případě, že by u státního zaměstnance (včetně představených) nastaly důvody pro pozastavení výkonu služby (mimo jiné z důvodu výkonu funkce „uvolněného“ člena zastupitelstva kraje), je důsledkem této skutečnosti postavení státního zaměstnance mimo výkon služby (viz ustanovení § 65 zákona o státní službě).

Příklady slučitelných pozic

Slučitelný je například souběžný výkon funkce člena zastupitelstva kraje a:

- **člena vlády**

Vláda České republiky není orgánem vyjmenovaným v ustanovení § 5 odst. 2 ZVZK. Jde o vrcholný orgán výkonné moci, jehož členové jsou na návrh předsedy vlády pověřováni prezidentem republiky řízením jednotlivých ministerstev. Nejde tedy o funkci, kterou by byl založen pracovní nebo služební poměr ve vztahu ke konkrétnímu ministerstvu nebo jinému orgánu státní správy. Z tohoto pohledu se tak nejedná *stricto sensu* o funkci vykonávanou na ministerstvu ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) ZVZK.

- **člena zastupitelstva obce**

Ani ZVZK ani zákon o volbách do zastupitelstev obcí nestanoví překážku souběžného výkonu těchto funkcí. Obecně není vyloučen souběžný výkon více politických funkcí.

- **poslance či senátora**

Souběžný výkon těchto politických funkcí je možný.

- **„řadového“ státního zaměstnance**

ZVZK ani zákon o státní službě tento souběh nevylučuje. Pokud by takovýto státní zaměstnanec byl zastupitelstvem kraje určen za uvolněného člena zastupitelstva kraje, dostává se do situace vedoucí k pozastavení výkonu služby a bude postaven mimo službu.

- **„řadového“ zaměstnance obce/kraje zařazeného do obecního/krajského úřadu**

Nejde o zaměstnance, jehož pozice je obsazována jmenováním, volbou nebo ustanovováním, tudíž není splněna jedna ze základních podmínek § 5 odst. 2 písm. b) ZVZK.

- **vedoucího zaměstnance obecního/krajského úřadu či orgánu státní správy, jejichž územní působnost se ani z části nekryje s územím kraje**

Jde o situaci související s důvody neslučitelnosti podle § 5 odst. 2 písm. b) ZVZK. Smyslem zákona je zamezit tomu, aby v zastupitelstvu kraje působily osoby, které jsou současně vysokými funkcionáři orgánů vykonávající převážně státní správu na území kraje. Pokud jde o totožné pozice, avšak územně působící mimo území kraje, není důvod neslučitelnosti dán.

Z tohoto důvodu tak není problematický souběžný výkon např. člena zastupitelstva kraje Vysočina a tajemníka obecního úřadu obce nacházející se na území Jihomoravského kraje. Obdobně ředitel Finančního úřadu pro Karlovarský kraj může být (řadovým) členem zastupitelstva Plzeňského kraje.

Je nutno vždy vnímat, zda „územní působiště“, na kterém dotčená osoba vykonává činnost, je samostatným orgánem (správním úřadem) v soustavě veřejné správy, nebo jde o organizační dislokovanou jednotku správního orgánu. Je tedy rozdíl mezi např. finančním úřadem pro určitý kraj (jde o samostatný správní úřad finanční správy podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky) a krajským inspektorátem České školní inspekce (správním úřadem je Česká školní inspekce jako celek - viz § 173 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), tudíž funkce vedoucího zaměstnance územního inspektorátu je neslučitelná podle § 5 odst. 2 písm. a) ZVZK a územní překryv s konkrétním krajem není podstatný).

- **člena kolektivního statutárního orgánu právnické osoby, který dle vnitřního předpisu není oprávněn jednat za společnost**

V tomto případě se nejedná o osobu, která je oprávněna rozhodovat a nedochází tak ke střetu zájmů. V případě, že nabyde osoba na základě vnitřního předpisu rozhodovací pravomoc, k neslučitelnosti funkcí by již došlo.