

Stanovisko k problematice slučitelnosti funkce předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost s funkcí člena zastupitelstva kraje

Obecně

Toto stanovisko se zabývá výkladem relevantních zákonů, jimiž jsou zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“), a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), ve vztahu k podmínkám, které jsou těmito zákony stanoveny pro výkon funkce člena zastupitelstva kraje.

Posouzení se zaměřuje především na otázku obsahového souladu obou právních předpisů s ohledem na potencionální neslučitelnost výkonu funkcí předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost s výkonem funkce člena zastupitelstva kraje.

Posouzení právní úpravy

Služební zákon upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu (§ 1 odst. 1 písm. a) služebního zákona). V ustanovení § 2 vypočítává jednotlivé funkce a pracovní pozice, na které se naopak nevztahuje. Funkce předsedy Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále též pouze „Úřad“) mezi vyloučené funkce a pracovní pozice nepatří, tudíž za pomoci argumentu *a contrario* lze dovést, že se na předsedu Úřadu služební zákon vztahuje.

Podle ustanovení § 33 odst. 1 písm. u) služebního zákona nelze do služebního poměru přijmout člena zastupitelstva územního samosprávného celku, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn. S ohledem na název marginální rubriky uvozující toto ustanovení a jeho systematiku lze zároveň dovést, že výkon funkce dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva brání výkonu služby. V odstavci třetím je pak stanoveno, že pokud by byla taková osoba vybrána k přijetí do služebního poměru, učiní neprodleně právní jednání směřující k odstranění uvedené překážky. Tím se nepochybně míní právní jednání, které vzhledem ke stanovenému omezení znamená vzdání se postavení uvolněného člena zastupitelstva¹.

Ze systematického výkladu ustanovení § 33 odst. 4 písm. a) služebního zákona následně plyne, že pokud překážka přijetí do služebního poměru (tj. získání funkce dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva) nastane až poté, kdy byl státní zaměstnanec do služebního poměru přijat, má tato skutečnost za následek „pozastavení výkonu služby“. Z toho plyne, že pokud překážka odpadne, služební poměr může být nadále vykonáván.

Po dobu, po kterou bude překážka trvat, nastává situace, kterou služební zákon označuje jako „změna služebního poměru“ (§ 44 služebního zákona). Zaměstnanec je v takovém případě zařazen mimo výkon služby a nepřísluší mu plat (§ 65 služebního zákona).

Z pohledu služebního zákona je tedy patrné, že nemůže nastat situace, kdy státní zaměstnanec vykonává státní službu a zároveň zastává funkci uvolněného člena zastupitelstva.

¹ Srov. § 46 zákona č. 129/2000 Sb., § 200 zákona č. 262/2006 Sb.

Volební zákon byl přijat v roce 2000 a i přes několik novelizací nepřijal terminologii služebního zákona. Používá tedy terminologii poplatnou době jeho vzniku. Klíčová jsou zejména ustanovení, která se týkají práva být volen do zastupitelstva kraje. Na ně pak navazují ustanovení, která řeší důsledky nesplnění podmínek volitelnosti.

Podle ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) volebního zákona platí, že funkce člena zastupitelstva je neslučitelná s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy nebo na orgánu státní správy s celostátní působností, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním.

Textace ustanovení vychází ze způsobů vzniku funkce podle tehdy platného zákoníku práce, jímž byl zákon č. 65/1965 Sb. Konkrétně pak ustanovení odkazuje na § 27 odst. 4 zákoníku práce, který upravoval jmenování do funkce jako způsob vzniku pracovního poměru u vedoucích zaměstnanců.² V současné době je ekvivalentem tohoto ustanovení § 33 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce.

Státní úřad pro jadernou bezpečnost je ve smyslu § 2 zákona č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy, v jehož čele nestojí člen vlády. Podle § 3 odst. 2 zákona č. 18/1997 Sb., atomového zákona, stojí v čele Úřadu jeho předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda, přičemž výběr předsedy Úřadu, jeho jmenování a odvolání se řídí služebním zákonem.

Ze systematiky právní úpravy je tudíž patrné, že předseda Úřadu splňuje podmínky § 5 odst. 2 písm. a) volebního zákona, neboť jde o ústřední správní úřad (ústřední orgán státní správy) a funkce předsedy Úřadu je funkcí, která vzniká jmenováním. Výkon uvedené funkce je tudíž překážkou volitelnosti ve smyslu § 5 odst. 1 volebního zákona.

Důsledky vzniku neslučitelnosti funkcí ve smyslu § 5 volebního zákona řeší ustanovení § 48 a násl. téhož zákona. Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením (§ 48 odst. 1 zákona). Podle ustanovení § 48 odst. 3 volebního zákona mandát zanikne okamžikem, kdy to vysloví příslušné zastupitelstvo kraje mj. tehdy, je-li dána neslučitelnost funkce podle § 5 odst. 2 volebního zákona. Právní úprava tedy vytváří konstrukci, kdy sice na jedné straně stanoví překážky volitelnosti (tedy osoba, na kterou překážka dopadá, by vůbec zvolena být neměla – viz k tomu dále), avšak existence této překážky v účasti ve volbách nebrání, na straně druhé existence takové překážky vede k zániku mandátu.

V případě, že by zastupitelstvo kraje u člena zastupitelstva, u nějž je dána překážka volitelnosti, o zániku mandátu nerozhodlo na svém nejbližším zasedání, má ministr vnitra svolat mimořádné zasedání zastupitelstva kraje a v případě, že ani na tomto zasedání nebude zániku mandátu dosaženo, vysloví zánik mandátu sám ministr (§ 48 odst. 4 volebního zákona *in fine*).

Volební zákon zároveň umožňuje zvolenému členovi zastupitelstva, u nějž nastala překážka volitelnosti v podobě neslučitelnosti funkcí, aby zánik mandátu odvrátil tím, že učiní úkon směřující k odstoupení z funkce (§ 48 odst. 5 volebního zákona).

Z uvedeného je patrné, že volební zákon tímto způsobem striktně vylučuje možnost souběžného výkonu funkce člena zastupitelstva s výkonem funkcí, s nimiž je spojena překážka volitelnosti.

² Vznik pracovního poměru volbou upravoval zákoník práce zejména s ohledem na právní poměry v družstvech, případně občanských sdruženích (§ 27 odst. 3 zákoníku práce).

Co se týče vztahu obou právních předpisů, lze jej zhodnotit následujícím způsobem. Především je v tomto vztahu patrná určitá asymetrie (hodnoceno vzhledem ke kontextu, na jehož základě je toto posouzení zpracováno). Ta plyne z toho, že zatímco podle služebního zákona je překážkou výkonu státní služby pouze výkon funkce dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva (tedy překážkou není výkon funkce neuvolněného člena zastupitelstva), podle volebního zákona platí pro jmenovaného funkcionáře ústředního orgánu státní správy překážka neslučitelnosti bez ohledu na to, zda zvolený zastupitel je zastupitelem uvolněným nebo neuvolněným. Tato asymetrie však nepředstavuje zásadní problém, a to z toho důvodu, že překážka volitelnosti ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) volebního zákona se nedotýká všech státních zaměstnanců vykonávajících státní správu ve správních úřadech, nýbrž pouze osob vykonávajících funkce v ústředních orgánech, a to ještě navíc za podmínky, že jde o funkce jmenované, volené či ustavované. Jinak řečeno, personální působnost neslučitelnosti funkcí podle volebního zákona je výrazně užší ve srovnání s působností služebního zákona.

Asymetrie je však i opačná, protože služební zákon stanoví překážku výkonu služby tak, že dopadá nejen na členy krajských zastupitelstev, ale i na členy zastupitelstev obcí (vždy však pouze dlouhodobě uvolněné). Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, však překážku neslučitelnosti obdobnou § 5 odst. 2 písm. a) volebního zákona neobsahuje.

Popsaná vzájemná asymetrie vztahu obou předpisů však nepředstavuje žádnou zásadní překážku za předpokladu, že nevede k obsahově neslučitelným požadavkům pro adresáty právní úpravy, jimiž jsou jednak státní zaměstnanci podléhající služebnímu zákonu, jednak členové zastupitelstev územních samosprávných celků. O rozporu mezi oběma předpisy lze totiž uvažovat pouze tehdy, pokud by z jejich ustanovení vyplývaly neslučitelné požadavky pro jejich adresáty. O neslučitelnost obou právních předpisů lze proto hovořit v případě, kdy by určité chování bylo v témže okamžiku jak dovolené (resp. příkázané), tak nedovolené (resp. zakázané). Podle našeho mínění je proto potřeba posoudit, zda lze podle jednoho i druhého předpisu postupovat tak, aniž by se adresát právní úpravy dostal právě do takové situace, které byla naznačena v předchozí větě.

Z hlediska chronologie postupu je podle našeho mínění primární volební zákon. Ten totiž stanoví podmínku neexistence neslučitelnosti funkcí jako předpoklad pro možnost kandidovat ve volbách. Zároveň je z jeho systematiky patrné, že se nejedná o překážku absolutní³, protože volební zákon zároveň řeší případy (§ 48), kdy neslučitelnost funkcí nastane či trvá i po vzniku mandátu. Zákon buď vyžaduje, aby se v takovém případě člen zastupitelstva vzdal kolidující funkce nebo strpěl zánik svého mandátu na základě rozhodnutí zastupitelstva nebo ministra vnitra. Z toho lze dovodit, že existence služebního poměru *stricto sensu* nebrání v kandidatuře a účasti ve volbách. Volební zákon pouze řeší trvání takového stavu poté, kdy mandát vznikne.

Služební zákon sám o sobě kandidatuře ve volbách nebrání a nebrání ani tomu, aby se o státní službu ucházel uvolněný člen zastupitelstva. (Již vůbec nebrání tomu, aby se o státní službu ucházel neuvolněný člen zastupitelstva.) Pouze v případě, že by takovému uchazeči služební poměr vznikl, vyžaduje služební zákon odstranění této překážky (§ 33 odst. 3 služebního zákona).

Dále pak služební zákon výslovně řeší i opačné pořadí, tj. situaci, kdy mandát uvolněného člena zastupitelstva získá osoba ve služebním poměru. V takovém případě je získání mandátu důvodem pro pozastavení výkonu služby.

³ Srov. též § 21 odst. 2 volebního zákona, podle kterého kandidát přikládá ke kandidátní listině své prohlášení o tom, že případné překážky volitelnosti pominou ke dni voleb do zastupitelstva.

Z porovnání obou zákonů plyne, že oba předpisy počítají s tím, že souběžný výkon státní služby a výkon mandátu člena zastupitelstva kraje je za splnění v zákonech definovaných podmínek, které lze souhrmně označit jako důvod neslučitelnosti funkcí, nepřípustný. Bylo ovšem řečeno, že důvody neslučitelnosti funkcí se nevztahují na všechny případy vzniku mandátu člena zastupitelstva a také záleží na tom, z pohledu kterého zákona je neslučitelnost zkoumána, protože v jednom ohledu má širší dopady na nemožnost souběžného výkonu funkcí služební zákon, v druhém ohledu pak naopak volební zákon.

Zároveň oba předpisy počítají s tím, že neslučitelnost funkcí představuje překážku odstranitelnou, přičemž záleží na volbě dotčené osoby, zda upřednostní výkon státní služby či výkon mandátu člena zastupitelstva. Pro odstranění překážky jsou stanoveny různé lhůty. Služební zákon vyžaduje učinit „neprodleně“ právní jednání vedoucí k odstranění překážky, zatímco volební zákon dává lhůtu 3 dnů od ustavujícího zasedání zastupitelstva pro učinění úkonu směřujícího k odstranění překážky.

Je třeba upozornit, že dopady postupu podle jednoho či druhého zákona na postavení takové osoby nebudou vždy stejné, a to právě proto, že každý z posuzovaných předpisů stanoví odlišný důsledek neslučitelnosti funkcí.

Ve vztahu k posuzovanému kontextu stanoví přísnější podmínky volební zákon, pokud jde o neslučitelnost funkcí u osob splňujících podmínky dle § 5 odst. 2 písm. a) volebního zákona. Zde je totiž zvolenému členovi zastupitelstva dána pouze možnost vzdát se funkcí v tomto ustanovení vyjmenovaných, chce-li si mandát člena zastupitelstva kraje podržet. Ustanovení § 48 odst. 5 volebního zákona totiž striktně vyžaduje „odstoupení z funkce“.

Naopak zákon o státní službě stanoví dopady relativně mírnější, protože získání mandátu uvolněného člena zastupitelstva vede „pouze“ k pozastavení výkonu služby, což znamená, že po skončení mandátu bude možno službu opětovně vykonávat.

Shrnutí

Funkce předsedy Státního úřadu pro jadernou bezpečnost je ve smyslu volebního zákona neslučitelná s výkonem mandátu člena zastupitelstva kraje, a to bez ohledu na to, zda jde o výkon mandátu uvolněného nebo neuvolněného člena zastupitelstva. Jediným řešením je buď vzdání se funkce předsedy Úřadu nebo vzdání se mandátu; jinak by totiž k zániku mandátu došlo rozhodnutím zastupitelstva kraje nebo ministra vnitra.

Lze však též naopak konstatovat, že nabytí mandátu uvolněného člena zastupitelstva kraje je důvodem pro pozastavení výkonu služby, pokud se státní zaměstnanec mandátu nevzdá.

Vzniká otázka, zda by v posuzovaném případě předsedy Úřadu neodstranilo překážku volitelnosti ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) volebního zákona pozastavení výkonu služby (§ 33 odst. 4 písm. a) služebního zákona) a nevedlo tak k zachování mandátu člena zastupitelstva kraje. Volební zákon totiž hovoří o tom, že funkce člena zastupitelstva je neslučitelná s funkcí „vykonávanou“ na ústředním orgánu státní správy. Z jazykového výkladu by bylo možno dovodit, že jde pouze o funkci, která je skutečně vykonávána. Vykonávanou funkcí by nebyla podle našeho názoru funkce, jejíž výkon by byl ve smyslu služebního zákona pozastaven

Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

(srov. k tomu důsledky pozastavení výkonu funkce dle § 65 služebního zákona – postavení státního zaměstnance mimo službu a zánik nároku na plat).

Je samozřejmě otázkou, zda je akceptovatelné, aby se Státní úřad pro jadernou bezpečnost ocitl v situaci, kdy by výkon funkce jeho předsedy byl pozastaven.

V Praze dne 7. prosince 2016

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, connected strokes that form a stylized representation of the name 'Aleš Gerloch'.

Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.